

# Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

---

Tom II

## Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126

Redakcja naukowa

Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra

---

Olsztyn 2020

**Kodeks postępowania administracyjnego.  
Komentarz do art. 61–126**



# **Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz**

Tom II

## **Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126**

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

Piotr Aszkielowicz:	dział II, rozdz. 7 (art. 106-106a)
Monika Bartnik:	dział II, rozdz. 4 (art. 80-86)
Krzysztof Bojarski:	dział II, rozdz. 2 (art. 66a-72)
Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz:	dział II, rozdz. 8 (art. 114-122)
Paweł Kardasz:	dział II, rozdz. 7 (art. 108, art. 111)
Paweł Kardasz, Ilona Madziar:	dział II, rozdz. 7 (art. 110 k.p.a.)
Mirosław Karpiuk:	dział II, rozdz. 9 (art. 123-126)
Tomasz Majer:	dział II, rozdz. 5a (art. 96a-96n)
Monika Sadowska:	dział II, rozdz. 4 (art. 75-79a, art. 87-88a)
Agnieszka Skóra:	dział II, rozdz. 1 (art. 61a-62, art. 65-66), rozdział 7 (art. 104-105, art. 112)
Agnieszka Skóra, Paweł Kardasz:	dział II, rozdz. 1 (art. 61, art. 63-64)
Agnieszka Skóra, Paweł Kardasz, Ilona Madziar, Karolina Szelągowska:	dział II, rozdz. 7 (art. 107)
Aleksander Słysz:	dział II, rozdz. 3 (art. 73-74a)
Norbert Szczęch:	dział II, rozdz. 5 (art. 89-96), rozdz. 6 (art. 97-103), rozdz. 8a (art. 122a-122h)
Karolina Szelągowska:	dział II, rozdz. 7 (art. 109, art. 113)

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 978-83-65992-45-1

Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie

## Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów .....	11
----------------------------------	----

Wstęp .....	15
-------------	----

### Dział II. Postępowanie

#### Rozdział 1. Wszczęcie postępowania

<b>Art. 61.</b>	[Forma i sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego; obowiązek informacyjny organu] ..	17
<b>Art. 61a.</b>	[Przesłanki i forma odmowy wszczęcia postępowania] ..	33
<b>Art. 62.</b>	[Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym; typy współuczestnictwa; zasada równości] .....	38
<b>Art. 63.</b>	[Pojęcie, elementy podania oraz sposoby wnoszenia podań; zasada minimalnego formalizmu] .....	51
<b>Art. 64.</b>	[Sposoby i forma uzupełnienia braków formalnych podania; przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania] .....	74
<b>Art. 65.</b>	[Wniesienie podania do organu niewłaściwego; obowiązek informacyjny RODO] .....	96
<b>Art. 66.</b>	[Podanie w sprawach pozostających we właściwości kilku organów; podanie w sprawach nienależących do kompetencji organów administracji publicznej; obowiązek informacyjny RODO] .....	104

#### Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje

<b>Art. 66a.</b>	[Metryka sprawy – forma pisemna lub elektroniczna; treść i sposób redagowania metryki] .....	108
<b>Art. 67.</b>	[Protokół sporządzany przez organ administracji publicznej; zasada pisemności postępowania] .....	110
<b>Art. 68.</b>	[Protokół – wymogi formalne, materialne] .....	112
<b>Art. 69.</b>	[Protokół przesłuchania; zeznanie w języku obcym] .....	112
<b>Art. 70.</b>	[Protokół – dołączenie zeznania i innych dokumentów] .....	114

<b>Art. 71.</b>	[Protokół – skreślenia i poprawki] .....	114
<b>Art. 72.</b>	[Adnotacje – pisemne, elektroniczne] .....	115

### **Rozdział 3. Udostępnianie akt**

<b>Art. 73.</b>	[Wgląd w akta sprawy: miejsce i sposoby wglądu; uwierzytelnienie kopii i odpisów akt] .....	116
<b>Art. 74.</b>	[Ograniczenie dostępu do akt sprawy ze względu na ochronę informacji niejawnych] .....	124
<b>Art. 74a.</b>	[Prawo dostępu do danych a RODO] .....	129

### **Rozdział 4. Dowody**

<b>Art. 75.</b>	[Dowody w sprawie; pojęcie dowodu i zasada otwartego katalogu środków dowodowych] .....	131
<b>Art. 76.</b>	[Dokumenty urzędowe – pojęcie, domniemania, moc dowodowa] .....	136
<b>Art. 76a.</b>	[Odpis dokumentu – forma pisemna i elektroniczna] ..	139
<b>Art. 77.</b>	[Obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego; notoria powszechne i urzędowe] .....	142
<b>Art. 78.</b>	[Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu – przesłanki dopuszczenia i odmowy] .....	145
<b>Art. 79.</b>	[Udział strony w przeprowadzeniu dowodu] .....	147
<b>Art. 79a.</b>	[Obowiązek informacyjny organu; dodatkowe dowody] ...	149
<b>Art. 80.</b>	[Zasada swobodnej oceny dowodów] .....	149
<b>Art. 81.</b>	[Domniemanie faktyczne; zapewnienie stronie prawa do wypowiedzenia się co do materiału dowodowego] ..	152
<b>Art. 81a.</b>	[Zasada <i>in dubio pro reo</i> ] .....	154
<b>Art. 82.</b>	[Zakaz dowodowy] .....	157
<b>Art. 83.</b>	[Prawo odmowy zeznań] .....	159
<b>Art. 84.</b>	[Opinia biegłego] .....	161
<b>Art. 85.</b>	[Przesłanki przeprowadzenia oględzin] .....	165
<b>Art. 86.</b>	[Przesłanki przesłuchania strony] .....	166
<b>Art. 87.</b>	[Przeprowadzenie postępowania dowodowego przez pracownika lub członka organu kolegialnego] .....	168
<b>Art. 88.</b>	[Naruszenie obowiązku osobistego stawiennictwa] ....	169
<b>Art. 88a.</b>	[Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierza w postępowaniu administracyjnym] .....	172

## **Rozdział 5. Rozprawa**

<b>Art. 89.</b>	[Przesłanki przeprowadzenia rozprawy] .....	174
<b>Art. 90.</b>	[Przygotowanie rozprawy] .....	179
<b>Art. 91.</b>	[Wezwanie na rozprawę] .....	180
<b>Art. 92.</b>	[Termin rozprawy] .....	182
<b>Art. 93.</b>	[Kierowanie rozprawą] .....	182
<b>Art. 94.</b>	[Nieobecność na rozprawie] .....	183
<b>Art. 95.</b>	[Zakres rozprawy] .....	185
<b>Art. 96.</b>	[Policja sesyjna] .....	186

## **Rozdział 5a. Mediacja**

<b>Art. 96a.</b>	[Charakter mediacji, jej cel i uczestnicy] .....	189
<b>Art. 96b.</b>	[Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji] .....	193
<b>Art. 96c.</b>	[Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji] .	194
<b>Art. 96d.</b>	[Postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji] ...	196
<b>Art. 96e.</b>	[Odroczenie rozpatrzenia sprawy; postanowienie o zakończeniu mediacji] .....	198
<b>Art. 96f.</b>	[Mediator] .....	199
<b>Art. 96g.</b>	[Zachowanie bezstronności przy prowadzeniu mediacji] .....	202
<b>Art. 96h.</b>	[Dane kontaktowe uczestników mediacji] .....	203
<b>Art. 96i.</b>	[Zapoznanie się mediatora z aktami sprawy] .....	204
<b>Art. 96j.</b>	[Niejawność mediacji] .....	206
<b>Art. 96k.</b>	[Dążenie do polubownego rozwiązania sprawy] .....	209
<b>Art. 96l.</b>	[Koszty mediacji] .....	211
<b>Art. 96m.</b>	[Protokół z przebiegu mediacji] .....	214
<b>Art. 96n.</b>	[Załatwienie sprawy zgodnie z ustaleniami mediacji] .....	216

## **Rozdział 6. Zawieszenie postępowania**

<b>Art. 97.</b>	[Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania] .....	219
<b>Art. 98.</b>	[Przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania] .....	225
<b>Art. 99.</b>	[Obowiązek starań dla usunięcia przeszkody w prowadzeniu postępowania] .....	226



<b>Art. 100.</b>	[Wystąpienie o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego] .....	228
<b>Art. 101.</b>	[Postanowienie w sprawie zawieszenia albo podjęcia postępowania] .....	230
<b>Art. 102.</b>	[Czynności organu w czasie zawieszenia postępowania] .....	232
<b>Art. 103.</b>	[Zawieszenie postępowania a bieg terminów] .....	233

## **Rozdział 7. Decyzje**

<b>Art. 104.</b>	[Procesowe pojęcie decyzji] .....	235
<b>Art. 105.</b>	[Przesłanki i forma umorzenia postępowania administracyjnego] .....	242
<b>Art. 106.</b>	[Zajęcie stanowiska przez inny organ] .....	252
<b>Art. 106a.</b>	[Przesłanki i organizacja posiedzenia w trybie współdziałania] .....	261
<b>Art. 107.</b>	[Elementy decyzji administracyjnej] .....	263
<b>Art. 108.</b>	[Istota i przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności] .....	305
<b>Art. 109.</b>	[Doręczenie decyzji stronom postępowania] .....	309
<b>Art. 110.</b>	[Związanie organu wydaną decyzją] .....	318
<b>Art. 111.</b>	[Żądanie uzupełnienia decyzji, sprostowania i pouczenia; rektyfikacja decyzji w drodze decyzji uzupełniającej] .....	322
<b>Art. 112.</b>	[Skutki błędnego pouczenia co do środków prawnych służących od decyzji] .....	330
<b>Art. 113.</b>	[Tryby rektyfikacji decyzji administracyjnej] .....	333

## **Rozdział 8. Ugoda**

<b>Art. 114.</b>	[Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody] .....	341
<b>Art. 115.</b>	[Organ, przed którym zawierana jest ugoda] .....	348
<b>Art. 116.</b>	[Termin do zawarcia ugody] .....	349
<b>Art. 117.</b>	[Forma i składniki ugody] .....	352
<b>Art. 118.</b>	[Zatwierdzenie ugody] .....	355
<b>Art. 119.</b>	[Postanowienie zatwierdzające ugodę bądź odmawiające jej zatwierdzenia] .....	358
<b>Art. 120.</b>	[Termin i potwierdzenie wykonalności ugody] .....	360
<b>Art. 121.</b>	[Skutki ugody] .....	362

<b>Art. 121a.</b> [Stosowanie odpowiednich przepisów do ugody zawartej przed mediatorem] .....	364
<b>Art. 122.</b> [Przepisy dotyczące decyzji stosowane do ugody] .....	366

## **Rozdział 8a. Milczące załatwienie sprawy**

<b>Art. 122a.</b> [Sprawa załatwiona milcząco] .....	368
<b>Art. 122b.</b> [Zakończenie postępowania w sprawie załatwionej milcząco] .....	373
<b>Art. 122c.</b> [Termin milczącego załatwienia sprawy] .....	374
<b>Art. 122d.</b> [Wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawy] ..	375
<b>Art. 122e.</b> [Adnotacja o milczącym załatwieniu sprawy] .....	376
<b>Art. 122f.</b> [Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy] .....	376
<b>Art. 122g.</b> [Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do spraw załatwionych milcząco] .....	378
<b>Art. 122h.</b> [Udostępnianie informacji w sprawach załatwianych milcząco] .....	379

## **Rozdział 9. Postanowienia**

<b>Art. 123.</b> [Istota postanowienia] .....	381
<b>Art. 124.</b> [Elementy postanowienia] .....	384
<b>Art. 125.</b> [Doręczanie postanowień] .....	388
<b>Art. 126.</b> [Odesłanie do przepisów dotyczących decyzji] .....	390

<b>Bibliografia</b> .....	393
---------------------------	-----



## Wykaz ważniejszych skrótów

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 30 ze zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- p.b.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333)
- 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.)
- p.t.** ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 ze zm.)
- r.k.r.i.** rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2247)

- r.s.d.d.e.** rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180)
- r.w.p.z.** rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1194)
- 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 ze zm.)
- rozporządzenie eIDAS** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Ur.UE L 2014 r., nr 257, s. 73)
- u.c.** ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 35)
- u.d.i.p.** ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.)
- u.d.o.** ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 332 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.j.m.** ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1824)
- u.j.p.** ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1480 ze zm.)
- u.m.n.** ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823)
- u.n.n.c.** ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278)
- u.o.i.n.** ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742)
- u.o.p.** ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 347)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427)
- u.p.i.s.** ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 59 ze zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.)
- 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.ś.u.d.e.** ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344)
- u.u.c.o.** ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1666 ze zm.)
- u.u.z.i.e.** ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej (Dz. U. t. jedn. z 2020 r. poz. 1173)



# Wstęp

Niniejszy tom stanowi drugą część szeroko zakrojonego przedsięwzięcia, mającego na celu dokonanie pogłębionej analizy ogólnego postępowania administracyjnego, uregulowanego ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.). Przygotowanie tego opracowania wydawało się Autorom celowe z kilku względów.

Przede wszystkim w praktyce orzeczniczej, zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych – zwłaszcza w kontekście coraz częstszych nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego – nieustannie wyłaniają się nowe problemy prawne, wymagające merytorycznego rozstrzygnięcia i/lub wykładni. Po drugie, dotychczasowe zagadnienia wywołujące wątpliwości w praktyce administracyjnej są nierzadko poddawane nowej interpretacji prawnej, zmieniającej „zastany” już sposób analizy danej instytucji, na tle której wystąpiły. Aktualizacja dotychczasowego dorobku prawniczego i jego poszerzania stanowią zaś obowiązek zarówno doktryny, jak i praktyki prawniczej.

W niniejszym tomie poddano analizie ogólne postępowanie administracyjne przed organem administracji publicznej pierwszej instancji (art. 61-126). Szczególną uwagę Autorzy poświęcili nowym wyzwaniom tego postępowania, jakimi są m.in.: cyfryzacja (dotycząca zarówno czynności stron i innych uczestników dokonywanych w postępowaniu, jak i czynności procesowych organu administracji publicznej); ochrona danych osobowych, informacji niejawnych; polubowne rozpatrzenie sprawy (mediacja, ugoda). Nie pominięto także – w zasadzie „odwiecznego” – problemu każdej procedury, jakim jest jej szybkość, decydująca nierzadko o rzeczywistej efektywności rozstrzygnięcia sprawy.



W pracy wykorzystano nie tylko orzeczenia sądów administracyjnych, SN oraz TK, które utrwaliły określoną linię orzecznictwa w danej sprawie, lecz zwrócono uwagę także na najnowsze orzecznictwo sądowe (np. w kwestii elementów decyzji administracyjnej, czy zrzeczenia się odwołania).

Autorzy komentarza wyrażają własne stanowisko w zakresie podejmowanej przez nich problematyki.

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 II  
**Postępowanie**

Rozdział 1  
**Wszczęcie postępowania**

**Art. 61. [Forma i sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego; obowiązek informacyjny organu]**

§ 1. Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

§ 2. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.

§ 3. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

§ 3a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej.

§ 4. O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

§ 5. Organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

I

**1.** Przez wszczęcie postępowania administracyjnego należy rozumieć uruchomienie jego biegu<sup>1</sup>. Może ono nastąpić albo na wniosek strony bądź z urzędu (art. 61 § 1).

---

<sup>1</sup> A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2017, s. 49.

2. O sposobie wszczęcia postępowania decyduje przepis ustawy i organ jest bezwzględnie związany jego treścią (m.in. wyrok NSA z dnia 10 września 2019 r., I GSK 1266/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Po 615/19, CBOSA). W przypadku braku takiej regulacji, ustalenie sposobu wszczęcia postępowania powinno wynikać z bardzo szczegółowej wykładni przepisów danego aktu normatywnego. W praktyce stosuje się regułę, zgodnie z którą rozstrzygnięcie sprawy w postaci przyznania uprawnienia następuje w postępowaniu uruchamianym na wniosek strony, zaś mające na celu nałożenie obowiązku lub cofnięcie uprawnienia – z urzędu (m.in. wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r., I OSK 991/05, CBOSA; wyrok WSA z dnia 2 października 2007 r., II SA/Bk 471/07, CBOSA)<sup>2</sup>.

3. Moment wszczęcia postępowania administracyjnego powoduje określone skutki procesowe, m.in.: zaczyna biec termin załatwienia sprawy, powstają obowiązki procesowe organu oraz uczestników postępowania, strony uzyskują uprawnienia procesowe (np. do przeglądania akt, żądania ich odpisów) i istnieje od tej daty konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu<sup>3</sup>.

4. Ustalenie daty wszczęcia postępowania ma znaczenie przede wszystkim dla rozpoczęcia biegu terminu, w którym sprawa administracyjna powinna być załatwiona. Termin ten ma charakter instrukcyjny. Wynika zasadniczo z art. 35, chyba że przepis szczególny przewiduje odmienny termin.

## II

1. Jeżeli wszczęcie postępowania administracyjnego następuje na wniosek strony, podmiot ten powinien doręczyć taki wniosek organowi administracji publicznej. Wszczęcie postępowania na żądanie strony nie zależy od uznania organu – następuje z mocy prawa z chwilą doręczenia wniosku (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 1998 r., IV SAB 124/98, LEX nr 43729; wyrok NSA z dnia 8 października 1999 r., IV SAB 43/99, LEX nr 48184).

---

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Tamże.

2. Wszczęcie postępowania na żądanie strony następuje zazwyczaj, gdy chodzi o uzyskanie lub ustalenie istnienia uprawnienia.

3. Wniosek o wszczęcie postępowania powinien spełniać wymagania stawiane podaniom (art. 63), być wniesiony przez stronę (art. 28) do właściwego organu (art. 65 i 66), w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej.

4. Do wszczęcia postępowania dochodzi także wtedy, gdy podanie strony nie spełnia wszystkich warunków formalnych, określonych w art. 63 i/lub w przepisach szczególnych. W takim wypadku organ administracji powinien wezwać stronę do uzupełnienia braków formalnych podania w trybie określonym w art. 64 § 2. Za dzień wszczęcia postępowania uważa się dzień doręczenia organowi pierwszego podania w sprawie, nie zaś dzień, w którym uzupełniono braki formalne (por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1999 r., I SA/Ka 2422/97, „Serwis Podatkowy” 2001, nr 7, s. 63; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2001 r., SA/Rz 1438/01, LEX nr 1275514; wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2008 r., II SAB/OI 24/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2015 r., II SAB/Go 5/15, CBOSA).

5. Wszczęcie postępowania na wniosek strony może nastąpić w wyniku wniesienia skargi w postępowaniu skargowym lub wniosku w postępowaniu wnioskowym, jeżeli podmiot wnoszący skargę lub wniosek jest stroną w rozumieniu art. 28 lub przepisu szczególnego, a sprawa jest sprawą administracyjną podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji (milcząco)<sup>4</sup>.

6. Niekiedy przepisy szczególne przewidują możliwość wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania nie tylko przez stronę, lecz także inny podmiot. Jednak są to sytuacje wyjątkowe<sup>5</sup> (zob. art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.; art. 25 ust. 1 u.u.c.o.).

7. Gdy postępowanie uruchamiane jest na wniosek strony, od jej woli zależy samo wystąpienie z wnioskiem o przyznanie uprawnienia, jednakże ustalenie dokładnej treści tego uprawnienia, jego zakresu, terminu (gdy jest to uprawnienie czasowe), na jaki ma być przyznane, oraz

---

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Tamże.

ewentualnych obowiązków, jakie się wiążą z przyznaniem niektórych uprawnień (nakładanych jako zlecenia, zob. art. 107) należą już do organu administracji publicznej. Trzeba jednak pamiętać, że w postępowaniu, które zostaje wszczęte na wniosek, organ administracji publicznej nie może zmienić przedmiotu postępowania. W orzecznictwie sądowym zakaz zmiany przedmiotu postępowania łączony jest z wstępną fazą postępowania administracyjnego, zwłaszcza obowiązkami związanymi z precyzowaniem treści podania uruchamiającego postępowanie (por. wyrok WSA z dnia 27 marca 2013 r., II SA/Kr 46/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 września 2019 r., I GSK 1266/19, CBOSA)<sup>6</sup>.

**8.** Wniesienie wniosku przez podmiot w fazie wszczęcia postępowania, niemającego przymiotu strony, skutkuje wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a – por. m.in. wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2019 r., I SA/Bk 319/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., VII SA/Wa 717/19, CBOSA). W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy z art. 61 w zw. z art. 9 § 1 nie nakładają na organ obowiązku pouczenia osoby, z inicjatywy której postępowanie nie może być wszczęte, o tym, że może skorzystać z możliwości wniesienia do tego organu skargi z art. 233, na której podstawie organ mógłby wszcząć postępowanie w sprawie z urzędu (wyrok NSA z dnia 7 marca 2017 r., II OSK 1664/15, CBOSA).

**9.** Postępowanie odwoławcze może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, ewentualnie uczestnika na prawach strony (art. 127 i 129, art. 31 i art. 182). Nie jest zatem dopuszczalne jego wszczęcie na podstawie art. 61 § 2 k.p.a.<sup>7</sup>

**10.** Jeżeli postępowanie uruchomione zostało na pisemny wniosek strony (złożony w formie dokumentu klasycznego), za datę wszczęcia postępowania uznaje się dzień doręczenia organowi wniosku o wszczęcie postępowania (art. 61 § 3). Pogląd taki potwierdza także orzecznictwo, wedle którego „dla ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego miarodajną jest data złożenia wniosku do urzę-

---

<sup>6</sup> 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. 265.

<sup>7</sup> G. Łaszczycza, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 1, s. 66.

du, a nie data jego sporządzenia przez stronę” (m.in. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2006 r., II OSK 980/05, LEX nr 275517; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r., II OSK 2014/15, CBOSA).

**11.** Zgodnie z art. 61 § 3a, datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Przez system teleinformatyczny zgodnie z art. 3 pkt 3 u.i.d.p. należy rozumieć zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.). Datą wszczęcia postępowania administracyjnego w przypadku podań elektronicznych, wnoszonych do organu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jest więc moment (dzień) wprowadzenia żądania strony (podania) do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (np. platformy ePUAP), a dokładniej: do urządzenia końcowego tego systemu (tj. odpowiedniego serwera). Takie rozwiązanie ustawodawcy związane jest przede wszystkim z wirtualnym otoczeniem procesu wnoszenia podań elektronicznych do organu administracji publicznej, który w znaczący sposób różni się od tradycyjnych metod wnoszenia podań za pośrednictwem m.in. wyznaczonego operatora pocztowego<sup>8</sup>.

**12.** W związku z tym, że datą wszczęcia postępowania, w sytuacji wniesienia podania w formie elektronicznej, jest dzień „wprowadzenia” żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej, postępowanie administracyjne zasadniczo nie może być zainicjowane na podstawie wyłącznie sporządzonego wniosku strony, który znajduje się co prawda na jej indywidualnym koncie (np. na platformie ePUAP), lecz który nie został wysłany do organu administracji publicznej (wyrok NSA z dnia 14 lipca 2006 r., II OSK 980/05, LEX nr 275517). Postępowanie administracyjne może być bowiem wszczęte jedynie na podstawie takiego żądania strony, które czyni zadość wymaganiom

---

<sup>8</sup> J. Janowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008, s. 39 i n.

formalnym określonym w art. 63 § 2-3a (wyrok WSA z dnia 13 lipca 2018 r., II SAB/Kr 88/18, CBOSA).

13. Datą wszczęcia postępowania nie jest data wysłania żądania przez stronę. Jest to bowiem tylko dzień „wprowadzenia”, co nie jest tożsame z dniem doręczenia. Trudno bowiem uznać za synonimy zwroty: „doręczyć” (związany z teorią doręczenia) oraz „wprowadzić” (związany z otrzymaniem, niezależnie od możliwości zapoznania się z żądaniem). Należy odwołać się tu do wykładani systemowej, zgodnie z którą odrębnie uregulowano doręczenie „tradycyjne” (art. 61 § 3), a odrębnie wprowadzenie podania do systemu teleinformatycznego (art. 61 § 3a)<sup>9</sup>.

### III

1. Wszczęcie postępowania z urzędu następuje z własnej inicjatywy właściwego organu administracji. Źródłem wiedzy na temat konieczności wszczęcia postępowania z urzędu są zasadniczo własne ustalenia organu; jednak mogą być nimi także informacje dostarczone przez przyszłe strony postępowania, osoby niebędące stronami postępowania, takie jak organizacja społeczna (art. 31 § 1 i 2), prokurator (art. 182), Rzecznik Praw Obywatelskich, inni uczestnicy na prawach strony, czy osoby trzecie<sup>10</sup>.

2. Postępowanie wszczyna się z urzędu w przypadku zaistnienia konieczności nałożenia na stronę określonych obowiązków, mających na celu ochronę interesu państwa lub interesu społecznego<sup>11</sup>.

3. Przed wszczęciem postępowania z urzędu nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania dowodowego według zasad ustalonych w k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 10 września 2008 r., II SA/Gd 283/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 października 2009 r., II SA/Sz 429/09, LEX nr 573858), gdyż m.in. odbiera się w ten sposób stronie prawo do uczestniczenia w postępowaniu.

---

<sup>9</sup> D. Szostek, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego w aspekcie e-administracji*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1, s. 40.

<sup>10</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 50.

<sup>11</sup> Tamże.

4. Uruchomienie postępowania z urzędu może nastąpić w wyniku wniesienia skargi lub wniosku w postępowaniu skargowym lub wnioskowym, jeżeli podmiot wnoszący skargę lub wniosek nie jest stroną w rozumieniu art. 28, lecz sprawa mająca być rozstrzygnięta, jest sprawą administracyjną (art. 233).

5. Wniosek o wszczęcie postępowania z urzędu skierowany do organu przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka jest dla tego organu wiążący i skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego z dniem doręczenia go organowi. Jednak wniosek tych podmiotów nie może spowodować wszczęcia postępowania w sprawie, w której postępowanie może być uruchomione tylko na wniosek strony. W takim przypadku organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a).

6. Kodeks przewiduje wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w przypadku złożenia przez organizację społeczną na podstawie art. 31 § 2 wniosku o wszczęcie postępowania; postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w przypadku żądania wniesionego przez osobę niebędącą stroną lub w przypadku niedopuszczalności postępowania z innych uzasadnionych przyczyn (61a § 1) oraz postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie wznowienia postępowania.

7. Kodeks nie reguluje daty wszczęcia postępowania z urzędu. Utrwaliło się stanowisko, że jest to dzień pierwszej czynności urzędowej w sprawie, o której powiadomiono stronę (m.in. postanowienie NSA z dnia 4 marca 1981 r, SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., II OSK 1679/10, LEX nr 1151992). Datą wszczęcia postępowania musi być czynność zewnętrzna, jak np. zawiadomienie strony lub znanych już wówczas stron o wszczęciu postępowania, wezwanie do dokonania określonej czynności urzędowej, postanowienie – zależnie od rodzaju sprawy administracyjnej. Czynność ta powinna być podjęta przez uprawniony organ i o czynności tej strona w sposób niebudzący wątpliwości powinna zostać powiadomiona. Będzie to zatem np. dzień zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, dzień pierwszego wezwania w sprawie do dokonania czynności urzędowej<sup>12</sup>. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania może nastąpić również przez obwieszczenie, zgodnie z art. 49 i 49a.

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 51.



8. W przypadku, gdy organ, który podjął czynność wszczęcia postępowania stwierdzi, że jest w sprawie niewłaściwy, powinien niezwłocznie przekazać sprawę organowi właściwemu (por. szerzej art. 65).

#### IV

1. Jeżeli wchodzi w grę szczególnie ważny interes strony, organ administracji publicznej może z urzędu wszcząć postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa materialnego wymaga wniosku strony. Organ zobowiązany jest wówczas uzyskać zgodę strony na prowadzenie postępowania w jego toku, a w razie jej nieuzyskania – umorzyć postępowanie (art. 61 § 2 – por. m.in. wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Po 615/19, CBOŚA). Zastosowanie tego przepisu jest ograniczone istnieniem dwóch przesłanek, z których jedna, tj. szczególnie ważny interes strony, ma charakter przesłanki materialnej, druga zaś, tj. wyrażenie zgody – przesłanki procesowej<sup>13</sup>.

2. Zgoda strony jest niezbędną przesłanką legalności prowadzonego postępowania. Przepis 61 § 2 nie wskazuje terminu, w jakim powinna zostać wyrażona zgoda strony. Przyjmuje się, że organ powinien wystąpić do strony o wyrażenie zgody z wyznaczeniem terminu na dokonanie tej czynności. Ze względów praktycznych termin taki powinien zostać wyznaczony, choć miałby on walor jedynie porządkujący, dyscyplinujący stronę<sup>14</sup>. Wezwanie strony do wyrażenia przez nią zgody na wszczęcie i prowadzenie postępowania powinno mieć formę, w jakiej toczy się postępowanie, tj. pisemną lub formę dokumentu elektronicznego (art. 63 § 1 i 3a), wyjątkowo ustną do protokołu. Wezwanie do złożenia oświadczenia woli o wyrażeniu zgody na wszczęcie postępowania w przypadkach niecierpiących zwłoki można wystosować, na podstawie art. 55 k.p.a., także w postaci elektronicznej. Zgoda powinna być udzielona do dnia wydania decyzji w sprawie<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>14</sup> J. Wegner, (w:) Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>15</sup> P. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 253.

3. Strona może odmówić wyrażenia zgody na wszczęcie i prowadzenie postępowania, uznając tym samym, że jej zdaniem za wszczęciem postępowania nie przemawia szczególnie ważny interes w rozumieniu art. 61 § 2. W razie braku zgody strony organ administracji publicznej jest zobowiązany wydać decyzję o umorzeniu postępowania<sup>16</sup>.

4. Wyrażenia zgody bądź jej odmowy nie można domniemywać. Oba oświadczenia powinny być wyraźne, jednoznaczne i bezwarunkowe oraz spełniać wymagania określone w art. 63 § 2-3a stawiane podaniom.

5. Szczególnie ważny interes strony, o którym mowa w art. 61 § 2, stanowi pojęcie niedookreślone. Nie można utożsamiać go z interesem prawnym, o którym mowa w art. 28. Oznacza podwójnie kwalifikowany interes strony, tj. nie tylko ważny, ale szczególnie ważny interes tego podmiotu, co wymaga starannej i wnikliwej oceny przez organ wszczynający postępowanie z urzędu<sup>17</sup>. Ocena, czy interes strony jest szczególnie ważny, należy do organu wszczynającego postępowanie<sup>18</sup>. Chodzi tu m.in. o przypadki, gdy z powodu bezradności strony czy nieznamości przez nią prawa, nie zdaje sobie ona sprawy, że może być beneficjentem określonych uprawnień i sposobu ich uzyskania.

6. Okresu oczekiwania przez organ na wyrażenie przez stronę zgody lub jej odmowę nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy. Zalicza się go do opóźnień w załatwieniu sprawy wynikających z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5).

## V

1. Organ jest zobowiązany ustalić z urzędu, które osoby będą stronami (podmioty, które mają w danej sprawie interes prawny i/lub obowiązek) w postępowaniu administracyjnym wszczynanym z urzędu lub na żądanie jednej ze stron (zob. art. 28 i art. 62) i zawiadomić je o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4). W przypadku złożenia wniosku

---

<sup>16</sup> A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1, s. 7.

o wszczęcie postępowania przez osobę niebędącą stroną, organ administracji wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (zob. art. 61a oraz por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3484/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., VII SA/Wa 717/19, CBOSA)<sup>19</sup>.

2. W orzecznictwie przyjęło się, że przepis art. 61 § 1 stanowi formę realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10). Zawiadomienie o wszczęciu postępowania powinno zatem umożliwić stronom realizację ich uprawnień procesowych określonych przepisami k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., II OSK 2394/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 marca 2013 r., I OSK 2601/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., I GSK 273/18, CBOSA).

W wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., I GSK 273/18, (CBOSA), przyjęto, że „zawiadomienie o wszczęciu postępowania stanowi wypełnienie gwarancji procesowej wynikającej z art. 10 § 1 k.p.a., który stanowi, że 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. Niewątpliwie wszczęcie postępowania z urzędu bez zawiadomienia o tym stronie postępowania może stanowić naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć wpływ na wynik sprawy. Niemniej jednak naruszenie omawianego przepisu zawsze oceniane musi być w odniesieniu do stanu faktycznego konkretnej sprawy. Oznacza to, że nie zawsze naruszenie art. 61 § 4 k.p.a. będzie takim naruszeniem tego przepisu, który powodować będzie konieczność uchylenia decyzji”.

3. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania należy określić przedmiot tego postępowania, a także wskazać przepisy prawa materialnego, na podstawie których organ zamierza rozstrzygnąć sprawę, oraz przepisy proceduralne (postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2007 r., II OW 10/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 30).

4. W przypadku współuczestnictwa organ ma obowiązek zawiadomić wszystkie podmioty, będące stronami w sprawie. Jeżeli zatem

---

<sup>19</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 51; A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 264.

w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę wniosek złoży inwestor, organ jest zobowiązany do zawiadomienia pozostałych stron (właściciele, użytkownikowie wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w sferze oddziaływania obiektu). Niedopełnienie tego obowiązku kwalifikowane jest jako pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym i stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4)<sup>20</sup>.

## VI

W świetle orzecznictwa „wniosek inicjujący postępowanie wyznacza jego ramy oraz określa jego przedmiot (m.in. wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Po 615/19, CBOSA). Wynika to z jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego – zasady związania organu administracji treścią wniosku inicjującego postępowanie (art. 61 k.p.a.). Przy czym, co należy podkreślić, wniosek strony wiąże organ co do treści żądania, natomiast podstawy prawne podejmowanej decyzji administracyjnej lub postanowienia ustalane są przez ten organ na podstawie własnej oceny”. Sądy podkreślają, że „treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania” (m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OSK 1812/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 578/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Po 615/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2019 r., I SA/Rz 1230/19, CBOSA).

## VII

**1.** Z dniem 4 maja 2019 r. do Kodeksu zostały wprowadzone regulacje zobowiązujące organy administracji publicznej do informowania stron oraz innych uczestników postępowania o przetwarzaniu ich danych osobowych. Przepisy te zostały dodane do k.p.a. w związku z koniecznością dostosowania prawa polskiego (w tym postępowania administracyjnego) do unormowań związanych z ochroną danych osobowych, określo-

---

<sup>20</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 51.

nych w rozporządzeniu 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, nr 119, s. 1).

2. Zgodnie z treścią art. 61 § 5 organ administracji publicznej zobowiązany jest do przekazania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony (ewentualnie innego uczestnika postępowania), chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

3. Z przepisu art. 61 § 5 wynika powinność przekazywania przez organ administracji publicznej stronom (innym uczestnikom) klauzuli informacyjnej, zawierającej dane szczegółowo określone w art. 13 ust. 1-2 RODO. Organ powinien zatem poinformować stronę o: a) swojej tożsamości i danych kontaktowych organu oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamości i danych kontaktowych przedstawiciela, b) gdy ma to zastosowanie – danych kontaktowych inspektora ochrony danych, c) celach przetwarzania danych osobowych oraz podstawie prawnej przetwarzania (tj. przesłankach legalizacyjnych określonych w art. 6, 9 i 10 RODO), d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) RODO – prawnie uzasadnionych interesach realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią; e) odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją oraz f) gdy ma to zastosowanie – o zamiarze przekazania danych osobowych strony do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi RODO, wzmiance o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia<sup>21</sup>.

4. Poza informacjami, o których mowa powyżej, w ramach klauzuli informacyjnej, organ administracji publicznej powinien przekazać

---

<sup>21</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Część 1, „Radca Prawny” 2020, nr 1, s. 209.

stronie (innemu uczestnikowi) także dodatkowo informacje szczegółowo wymienione w art. 13 ust. 2 RODO. Do tych informacji należy zaliczyć: a) informację o okresie, przez który dane osobowe strony będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, informację o kryteriach ustalania tego okresu, b) informację 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, c) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) RODO – informację o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem, d) informację o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego, e) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych oraz f) 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.

5. Zgodnie z art. 61 § 5 organ administracji publicznej zasadniczo obowiązany jest do przekazania stronie postępowania (innemu uczestnikowi) informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1-2 RODO, najpóźniej w momencie dokonywania wobec strony „pierwszej czynności zewnętrznej” w sprawie. W świetle powołanej wyżej regulacji organ administracji publicznej przekazuje bowiem informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, „przy pierwszej czynności skierowanej do strony” (innego uczestnika)<sup>22</sup>.

6. Moment powstania obowiązku informacyjnego po stronie organu będzie różnicowany w zależności od sposobu wniesienia podania

---

<sup>22</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 2*, „Radca Prawny” 2020, nr 3.

oraz od tego, czy postępowanie zostanie zainicjowane z urzędu, czy też na wniosek uprawnionego podmiotu. Dla przykładu, momentem, w którym organ administracji publicznej będzie musiał przekazać stronie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1-2 RODO, gdy podania składane są za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez ESP organu, będzie zasadniczo chwila złożenia takiego podania. Natomiast w przypadku podania obarczonego brakiem formalnym, momentem przekazania przez organ stronie informacji, o których mowa powyżej, jest chwila doręczenia stronie wezwania do uzupełnienia braków formalnych złożonego podania<sup>23</sup>.

7. Obowiązek informacyjny zaktualizuje się również każdorazowo w przypadku zmiany organu administracji publicznej prowadzącego dane postępowanie administracyjne. Z tego wynika, że obowiązek informacyjny, określony w art. 65 § 5 obciąża nie tylko organy administracji publicznej, wszczynające określone postępowanie administracyjne w pierwszej instancji, ale także np. organy administracji publicznej, przed którymi strona zainicjuje postępowanie odwoławcze, zażaleniowe, wznowieniowe lub o stwierdzenie nieważności decyzji, itp. Dochodzi wówczas do powstania tzw. następczego obowiązku informacyjnego organu. Podobnie będzie w przypadku wniesienia przez stronę (innego uczestnika postępowania) podania do organu niewłaściwego w sprawie. W takim przypadku obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 ust. 1-2 RODO, będzie obciążał nie tylko organ, do którego wniesiono podanie, ale także organ, który zostanie uznany za właściwy do rozpatrzenia podania. W takiej sytuacji można mówić o pierwotnym obowiązku informacyjnym organu właściwego do rozpatrzenia sprawy<sup>24</sup>. Zob. art. 65.

8. Obowiązek informacyjny powinien być także ponowiony przez organ administracji publicznej w razie zmiany okoliczności objętych klauzulą informacyjną lub w przypadku zmiany przez organ pierwotnie określonego w klauzuli informacyjnej celu przetwarzania danych osobowych strony (innego uczestnika).

---

<sup>23</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny” 2020, nr 1, s. 209.

<sup>24</sup> Tamże, s. 221.

**9.** Jeżeli strona wniosła wniosek o wszczęcie postępowania, w wyniku którego inne podmioty uzyskały status strony, organ administracji publicznej obowiązany jest poinformować o treści art. 13 ust. 1-2 RODO także inne strony postępowania administracyjnego, mające interes prawny. Obowiązek informacyjny organu administracji publicznej obejmuje także podmioty wnoszące wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w przypadku, gdy podmioty te nie uzyskają statusu strony (art. 28 w zw. z art. 61a)<sup>25</sup>.

**10.** Obowiązek informacyjny organu określony w art. 61 § 5 nie znajdzie zastosowania m.in. do podmiotów uprawnionych do inicjowania indywidualnych postępowań administracyjnych lub do występowania w takich postępowaniach na prawach stron – tj. organizacji społecznych, prokuratora, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich. Prokurator, RPD oraz RPO występują bowiem w postępowaniu administracyjnym w charakterze organów władzy publicznej. Natomiast część organizacji społecznych ma osobowość prawną, zatem przepisy RODO jako znajdujące zastosowanie do – co do zasady – wyłącznie osób fizycznych, nie będą obejmowały tego rodzaju uczestników postępowania. Podobnie należy uzasadnić brak powinności wykonywania przez organ obowiązku informacyjnego wobec organizacji społecznych będących jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z trwałym zrzeszeniem osób fizycznych (lub ewentualnie osób prawnych), połączonych względnie trwałą więzią organizacyjną, których celem statutowym jest realizacja określonych w nim istotnych społecznie celów<sup>26</sup>.

**11.** Obowiązek informacyjny organu administracji publicznej, wymieniony w art. 61 § 5, występuje wyłącznie w ramach postępowań szczegółowo wymienionych przez ustawodawcę w art. 1-2 k.p.a. Wydaje się, że przepisy szczególne mogą jednak rozszerzać zakres przedmiotowy postępowań, w których ten obowiązek powinien być zrealizowany.

**12.** Z zakresu obowiązku informacyjnego określonego w art. 61 § 5 wyłączone jest przetwarzanie danych osobowych przez jednostki sek-

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 212.

<sup>26</sup> Tamże, s. 213.



tora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1, 3, 5, 6 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w zakresie, w jakim przetwarzanie to jest konieczne do realizacji zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, jeżeli przepisy szczególne przewidują niezbędne środki ochrony praw i wolności osoby, której dane dotyczą oraz przetwarzanie danych osobowych w ramach działalności służb specjalnych w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Obowiązek informacyjny jest również wyłączony w zakresie przetwarzania danych w ramach wykonywania przez organy administracji publicznej działalności nieobjętej zakresem prawa Unii Europejskiej (art. 2 ust. 1 lit. a RODO) oraz w obrębie wykonywania działalności wchodzących w zakres Tytułu V Rozdział 2 TUE – tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 2 ust. 1 lit. b RODO)<sup>27</sup>.

**13.** Obowiązek informacyjny jest wyłączony w przypadku pozyskiwania przez organ danych osobowych z innych źródeł niż bezpośrednio od osób, których te dane dotyczą (art. 14 RODO), z wyłączeniem sytuacji, w której strona wniosła wniosek o wszczęcie postępowania, w wyniku którego inne podmioty uzyskały status strony.

**14.** Obowiązek informacyjny ulega także, co do zasady, zawsze wyłączeniu w przypadku, gdy strona (inny uczestnik), którego dane osobowe dotyczą, dysponuje już określonymi informacjami o ich przetwarzaniu, a ich zakres i treść nie uległa zmianie (art. 2a k.p.a. w zw. z art. 13 ust. 4 RODO).

**15.** Obowiązek informacyjny powinien być realizowany przez organ administracji publicznej zasadniczo wobec każdej strony (innego uczestnika), będącego osobą fizyczną, a nie tylko wobec obywateli Polski czy Unii Europejskiej. Obowiązek informacyjny powinien być wykonany przez organ administracji publicznej z urzędu<sup>28</sup>.

**16.** Dowód wykazania, że informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1-2 RODO zostały doręczone stronie (innemu uczestnikowi), od

---

<sup>27</sup> G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11, s. 1.

<sup>28</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona...*, s. 208.

której zbierane są dane osobowe, obciąża organ administracji publicznej (art. 5 ust. 2 RODO – zasada rozliczalności).

## VIII

1. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony lub uruchomionym z urzędu powinny uczestniczyć także osoby, które wprawdzie nie żądały czynności organu administracji publicznej, lecz postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego (pozostałe strony). Zgodnie z art. 61 § 4 o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Wszystkie strony połączone ze sobą więzami materialnoprawnymi powinny być bezwzględny uczestnikami tego postępowania.

2. Zawiadomienie stron przewidziane przez ten przepis ma formę pisemną (lub dokumentu elektronicznego), ale nie jest postanowieniem i nie służy na nie zażalenie (por. np. wyrok WSA z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Bd 938/17, LEX nr 2472365).

### **Art. 61a. [Przesłanki i forma odmowy wszczęcia postępowania]**

§ 1. Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio.

§ 2. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, służy zażalenie.

## I

1. Komentowany przepis reguluje przesłanki wydania przez organ administracji postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

2. Powszechnie jest stanowisko orzecznictwa, że odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 może mieć miejsce wyłącznie w przypadkach nie budzących wątpliwości i nie wymagających analizy sprawy i przeprowadzenia dowodów. Dopuszczalna jest ona wyłącznie z powodu oczywistych przeszkód o charakterze przedmiotowym i podmiotowym, tj. takich, których wystąpienie jest możliwe do stwierdzenia

po wstępnej analizie wniosku (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., VII SA/Wa 717/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 25 czerwca 2019 r., I SA/Gl 70/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 615/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., I OSK 693/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3484/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., I GSK 329/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 maja 2015 r., II OSK 2671/13, CBOSA).

3. Pojęcie „innych uzasadnionych przyczyn” nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak odmowę wszczęcia postępowania na tej podstawie wiąże się z sytuacją, w której zachodzą przyczyny uniemożliwiające uruchomienie i prowadzenie postępowania administracyjnego (m.in. wyrok WSA z dnia 25 czerwca 2019 r., I SA/Gl 70/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 615/17, CBOSA).

Jako „oczywiste przypadki”, uniemożliwiające wszczęcie postępowania, należy traktować takie okoliczności, które już na wstępnym etapie przesądzają, że postępowanie nie mogłoby zakończyć się wydaniem decyzji merytorycznej. Takimi uzasadnionymi przyczynami na gruncie art. 61a § 1 są np. przypadki, gdy sprawa nie podlega w ogóle załatwieniu przez organ administracji w formie decyzji (bo nie ma charakteru indywidualnej sprawy administracyjnej), uprawnienie lub obowiązek wynikają z mocy samego prawa (zatem wydanie decyzji jest bezcelowe), żądanie wniesione przez stronę zostało już rozstrzygnięte decyzją ostateczną (m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1246/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2011 r., II SA/Ol 893/11, CBOSA).

4. W celu ustalenia, czy faktycznie istnieją „oczywiste przypadki” z art. 61a § 1, uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania, organ nie może gromadzić dowodów, na podstawie których dokona oceny, czy taki stan faktyczny zaistniał. Jeżeli konieczne jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, nie mamy do czynienia z „oczywistym przypadkiem” i organ powinien wszcząć postępowanie administracyjne. Jeżeli dopiero na późniejszym etapie postępowania organ stwierdzi, że wydanie rozstrzygnięcia w tej sprawie jest bezprzedmiotowe, powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., II OSK 1268/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2018 r., II SA/Wr 696/17, CBOSA; wyrok

WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Op 633/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Go 117/12, CBOSA).

5. Wyrażenie „nie może być wszczęte” należy odnieść do sytuacji, gdy wszczęciu postępowania stoi na przeszkodzie przepis prawa bądź poszczególne jego przepisy, których wykładnia uniemożliwia prowadzenie tego postępowania i rozpatrzenia treści żądania w sposób merytoryczny (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., II FSK 301/15, CBOSA).

## II

1. Przepis art. 61a § 1 za bezwzględną przesłankę odmowy wszczęcia postępowania uznaje sytuację, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną. Organ zobowiązany jest w tym celu ustalić, tuż po wpłygnięciu wniosku, czy wnoszący żądanie wszczęcia postępowania ma interes prawny w danej sprawie administracyjnej.

2. Stwierdzenie interesu prawnego podmiotu żądającego wszczęcia postępowania administracyjnego oraz podmiotu, wobec którego organ uruchomił postępowanie z urzędu stanowi „warunek wstępny” postępowania. 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 19 czerwca 2012 r., I SA/Wa 488/12, CBOSA; uchwałę NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 1/04, CBOSA)<sup>29</sup>.

Złożenie podania przez podmiot niemający interesu prawnego powoduje konieczność wydania na wstępnym etapie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a). Stwierdzenie przez organ u podmiotu braku przymiotu strony już w toku postępowania skutkuje umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego (art. 105 § 1) w drodze decyzji (m.in. wyrok WSA z dnia 22 listopada 2018 r., II SA/Łd 794/18, CBOSA).

---

<sup>29</sup> D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 84.

3. Związek strony z postępowaniem administracyjnym i rozstrzygnięciem w nim sprawą 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, CBOSA). Wiąż 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). Ponieważ 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 2 lipca 1998 r., IV SA 1306/96, LEX nr 45158; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1999 r., IV SA 629/97, LEX nr 47855; 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; wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 127/18, CBOSA).

4. 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).

5. Odmówić wszczęcia postępowania na podstawie przepisu art. 61a § 1 można tylko wtedy, gdy brak przymiotu strony jest oczywisty, tj. gdy organ administracji jest w stanie wyrobić sobie stanowczy pogląd co do istnienia lub nieistnienia interesu prawnego podmiotu składającego wniosek o wszczęcie postępowania bez podejmowania jakichkolwiek czynności dowodowych (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., II OSK 1268/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2017 r., II OSK 2962/15, CBOSA).

## III

1. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia sprawy co do meritum, organ w każdym wypadku zobowiązany jest do zbadania, czy w sprawie nie zachodzi także inna niż brak interesu prawnego po stronie wnioskującego o uruchomienie postępowania, przeszkoda do jego wszczęcia.

2. Zakres przepisu art. 61a § 1 *media parte* („gdy (...) z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte”) obejmuje przypadki, gdy z żądaniem wszczęcia postępowania zwraca się wprawdzie podmiot, któremu przysługuje legitymacja strony, jednakże jednocześnie zachodzą takie przyczyny, które uniemożliwiają jego uruchomienie i prowadzenie<sup>30</sup>. Przesłanki odmowy wszczęcia postępowania „z innych uzasadnionych przyczyn” nie mogą być interpretowane rozszerzająco z uwagi na wyjątkowy charakter przepisu art. 61a.

3. „Inne uzasadnione przyczyny” odmowy wszczęcia postępowania to m.in. *res iudicata* (tj. w tej sprawie już zapadło ostateczne rozstrzygnięcie); przedawnienie<sup>31</sup>; sytuacja, w której w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy; sytuacja, gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2011 r., II SA/Ol 893/11, CBOSA).

## IV

1. Organ daje formalny wyraz swojemu stanowisku co do odmowy wszczęcia postępowania poprzez wydanie postanowienia, na które stronie przysługuje zażalenie.

2. W postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących istoty żądania (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., II OSK 1268/17, CBOSA).

---

<sup>30</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 1, s. 45.

<sup>31</sup> Tamże, s. 45-46.

3. Jeżeli organ poweźmie wątpliwości, czy winien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, powinien uruchomić postępowanie i w jego toku szczegółowo ustalić, czy istnieją przesłanki do umorzenia (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., II OSK 1268/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2017 r., II OSK 2962/15, CBOSA).

4. Gdy żądanie strony zawiera braki formalne, organ powinien skorzystać z trybu określonego w art. 64, nie art. 61a.

5. Jeżeli wnoszący zwróci się do organu administracji z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie, do której rozpoznania właściwy jest sąd powszechny lub inny podmiot niepubliczny (np. bank), organ zwraca wnoszącemu podanie w drodze postanowienia (art. 66 § 3).

### **Art. 62. [Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym; typy współuczestnictwa; zasada równości]**

W sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszczęć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

#### I

1. Komentowany przepis wyraża konstrukcję współuczestnictwa formalnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym<sup>32</sup>.

2. Pojęcie „współuczestnictwo” w ogólnym postępowaniu administracyjnym może być używane na oznaczenie sytuacji, w których mamy do czynienia z tzw. wielością stron (współuczestnictwo materialne), jak i sytuacji, w których dwie (lub więcej sprawy) połączone zostają przez organ w celu wspólnego ich prowadzenia i ewentualnego rozstrzygnięcia (współuczestnictwo formalne).

3. Ze współuczestnictwem materialnym na gruncie postępowania administracyjnego mamy do czynienia, gdy w jednej wielopodmioto-

---

<sup>32</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 297.

wej sprawie administracyjnej (tj. takiej, w której status strony przysługuje dwu lub więcej podmiotom) istnieje materialnoprawna zależność pomiędzy uprawnieniami i/lub obowiązkami poszczególnych współuczestników.

Współuczestnictwo to uwarunkowane jest więc zawsze więzią materialną istniejącą pomiędzy uprawnieniami i/lub obowiązkami stron postępowania. Rozstrzygnięcie organu administracji kształtuje w takich przypadkach sytuację prawną dwóch lub więcej podmiotów, co powinno pociągnąć za sobą wydanie jednej decyzji, rozstrzygającej łącznie o sytuacji wszystkich stron postępowania<sup>33</sup>.

4. Mamy także do czynienia z przypadkami, w których dwie (lub więcej) odrębne sprawy administracyjne rozpatrywane są łącznie w jednym postępowaniu (współuczestnictwo formalne). Są to sytuacje, w których istnieją dwie lub więcej sprawy administracyjne, a każda z nich posiada jedną – „własną” – stronę. Współuczestnictwo formalne nie zakłada powiązania ani wzajemnego przenikania uprawnień i/lub obowiązków poszczególnych współuczestników.

Zależność istniejąca pomiędzy podmiotami nie jest wyznaczona treścią stosowanej przez organ administracji publicznej normy prawnej (norm prawnych), lecz wiąże się wyłącznie z połączeniem do wspólnego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym dwóch (lub więcej) jednorodzących spraw administracyjnych<sup>34</sup>. Konstrukcja ta została wyrażona w postaci normatywnej dla ogólnego postępowania administracyjnego w art. 62 k.p.a.

## II

1. Ustalenie, kto może być współuczestnikiem w postępowaniu administracyjnym, a także określenie wzajemnych relacji między poszczególnymi współuczestnikami jest rozwiązywane zasadniczo na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego, a także przepisów prawa materialnego innych dziedzin prawa (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 2 lipca 1998 r., IV SA 1306/96, LEX nr 45158; wyrok

---

<sup>33</sup> Tamże, s. 262 i n.

<sup>34</sup> Tamże, s. 297 i n.



NSA z dnia 30 czerwca 1999 r., IV SA 629/97, LEX nr 47855; 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; wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 127/18, CBOSA).

2. Zakres pojęcia współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym wyznaczają trzy elementy: wspólny udział w postępowaniu administracyjnym dwu lub więcej podmiotów; w tej samej roli procesowej; materialnie zaangażowanych w sprawę administracyjną. Współuczestnictwo wiąże się przede wszystkim ze wspólnym udziałem dwu lub więcej podmiotów pozostających ze sobą w pewnej łączności, która polega na występowaniu (uczestniczeniu razem z innymi) przez te podmioty w postępowaniu w takiej samej (jednorodnej) roli procesowej. Nie stanowi w związku z tym współuczestnictwa udział w postępowaniu – obok strony – podmiotów, które należą do odrębnych kategorii procesowych<sup>35</sup>.

3. Zakresem pojęcia współuczestnictwo nie można obejmować udziału w postępowaniu takich jego uczestników, jak świadkowie, biegli, osoby obowiązane do okazania przedmiotu oględzin i – ewentualnie – inne podmioty uczestniczące w postępowaniu na mocy przepisów szczególnych. Współuczestnictwo wiąże się nie tyle z współwystępowaniem dwu lub więcej podmiotów w czynnościach procesowych, lecz z sytuacją, gdy uczestniczenie w tych czynnościach wpływa na materialnoprawną sytuację podmiotu legitymującego się interesem prawnym. Współuczestnictwo oznacza więc wspólny udział dwu lub więcej podmiotów, legitymujących się interesem prawnym i materialnoprawnie zaangażowanych w sprawę administracyjną. Nie obejmuje podmiotów, których działanie nie jest spowodowane obroną lub realizacją własnych uprawnień i/lub obowiązków<sup>36</sup>.

4. O zaistnieniu współuczestnictwa można zatem mówić, gdy w postępowaniu uczestniczą przynajmniej dwie strony. Górna granica podmiotów występujących w roli strony nie została przez ustawodawcę określona. Możliwa jest zatem sytuacja, gdy status współuczestnika na gruncie konkretnego postępowania uzyskają dziesiątki, setki, a na-

---

<sup>35</sup> Tamże, s. 55 i n.

<sup>36</sup> Tamże, s. 59.

wet tysiące stron. Taka sytuacja jest jednak stosunkowo rzadka, gdyż „masę” uczestników w tzw. postępowaniach masowych tworzy zwykle nie znaczna liczba stron, lecz podmiotów, które nie legitymują się posiadaniem interesu prawnego w danej sprawie oraz podmiotów, reprezentujących pewien interes zbiorowy<sup>37</sup>.

5. Współuczestnictwa nie należy utożsamiać z instytucją współdziałania organów administracji publicznej (art. 106, art. 106a) w wydawaniu decyzji. Organu administracji nie można uznać bowiem za „stronę” przeciwstawną podmiotowi dysponującemu w procedurze interesem prawnym. Jeżeli zatem organu nie można uznać za stronę postępowania, to – na zasadzie *argumentum a minori ad maius* – wielości podmiotów po stronie organu nie można określać mianem współuczestnictwa. Ponadto, współuczestnictwo zachodzi wówczas, gdy podmioty pełnią taką samą (jednorodną) rolę procesową.

W wypadku współdziałania określonego w art. 106 i art. 106a role obu organów administracji publicznej są odmienne: jeden orzeka o uprawnieniach i/lub obowiązkach strony – a zatem o całości sprawy administracyjnej (organ „decydujący”), natomiast drugi (organ „współdziałający”) – tylko o jej fragmencie. Współdziałanie dwu organów przy podejmowaniu decyzji nie jest zatem tożsame ze „współuczestnictwem” w jej wydawaniu.

### III

1. Dla konstrukcji współuczestnictwa podstawowe znaczenie posiada zasada równości (równouprawnienia) stron w zakresie ich proceduralnych uprawnień i obowiązków. Każdy z podmiotów, któremu przysługuje interes prawny, jest w pełni równorzędną stroną postępowania. Wszyscy współuczestnicy zasadniczo mają takie same uprawnienia i możliwości faktyczne dokonywania czynności procesowych. Powinni być także jednakowo traktowani w postępowaniu pod względem możliwości przedstawiania swych twierdzeń i obrony, niezależnie od tego, jaki jest „wzajemny układ” ich interesów prawnych<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Tamże, s. 119 i n.

<sup>38</sup> Tamże, s. 108 i n.

2. Organ administracji publicznej jest zobowiązany jednakowo rzetelnie wypełniać swoje obowiązki procesowe wobec każdej ze stron postępowania i – o ile nic innego nie wynika z przepisów szczególnych – powinny przysługiwać im te same uprawnienia procesowe oraz ciążyć na nich te same procesowe obowiązki. Wszyscy współuczestnicy stanowią jednolitą kategorię procesową, a ich rola procesowa nie została przez ustawodawcę zróżnicowana. Jeżeli zatem z przepisu prawa *expressis verbis* inne rozwiązania nie wynikają, nie można pojawiających się w tym zakresie wątpliwości procesowych interpretować na niekorzyść jakiegokolwiek ze stron.

3. Zasada równości stron postępowania nie jest pojmowana w sposób bezwzględny. W postępowaniach administracyjnych uruchamianych na wniosek pozycję strony uzyskuje przede wszystkim inicjator (inaczej wnioskodawca), tj. osoba, która zgłosiła wniosek o wszczęcie postępowania w danej sprawie, zaś w postępowaniu uruchamianym z urzędu – podmiot (lub podmioty), na który ma zostać nałożony obowiązek lub któremu organ cofa przyznane wcześniej uprawnienie. Na oznaczenie tego typu podmiotów można zaproponować określenie „strona główna”<sup>39</sup>.

4. Przymiot strony postępowania przysługuje także osobie, której sfera prawna na skutek decyzji podjętej w sprawie innego podmiotu mogłaby zostać naruszona. Oznacza to, że w postępowaniu wszczętym na żądanie strony lub uruchomionym z urzędu powinny uczestniczyć osoby, które wprawdzie nie żądały czynności organu administracji publicznej, lecz postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego (pozostałe strony). Każde postępowanie w sprawie wielopodmiotowej ma więc przynajmniej jedną stronę główną, a oprócz niej do kręgu potencjalnych stron postępowania mogą zostać włączone pozostałe strony.

5. Niektóre rozwiązania normatywne przyznają silniejszą pozycję procesową stronie głównej, jako obowiązkowemu uczestnikowi postępowania, bez którego nie może się ono toczyć (np. art. 98, art. 105, art. 132).

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 113.

## IV

Można wyróżnić takie sytuacje, w których mamy do czynienia z typem relacji przypominającym konstrukcję interwencji ubocznej w procesie cywilnym (współuczestnictwo interwencyjne). Chodzi tu o przypadki, w których podmiot, pozostający z jedną ze stron w stosunku obligacyjnym domaga się przyznania mu przymiotu strony w tym celu, by rozstrzygnięcie w toczącym się procesie zapadło na korzyść jednej ze stron postępowania. Ten typ relacji można rozważać m.in. w postępowaniach komunalizacyjnych dotyczących przekazania nieruchomości, w których osoby trzecie (pozostające z jedną ze stron w stosunku obligacyjnym) domagają się zapewnienia ochrony ich interesu w postępowaniu, w postępowaniach o nieodpłatny zwrot nieruchomości na gruncie art. 118 ustawy 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 174 ze zm.), czy też w sprawach o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdy o przyznanie przymiotu strony ubiega się osoba, która na podstawie stosunku obligacyjnego, wynikającego z umowy zawartej z nowym właścicielem wywłaszczonej nieruchomości (tj. Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego), używała lokal (budynek) znajdujący się na tej nieruchomości<sup>40</sup>.

## V

1. W zakresie wyznaczania współuczestników na gruncie Kodeksu podstawowe znaczenie odgrywa zasada oficjalności w ujęciu materialnoprawnym. Zgodnie z jej treścią to nie inicjator postępowania musi określać współuczestniczące strony. Ustalenie kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony oraz ich wezwanie bądź zawiadomienie o toczącym się postępowaniu ciąży z urzędu na organie administracji publicznej. Zasada oficjalności oznacza aktywną rolę organu, który jest zobowiązany do kształtowania podmiotowych granic postępowania zarówno w chwili jego wszczęcia, jak i w jego toku. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu,

---

<sup>40</sup> Tamże, s. 326.

które może mieć wpływ na wynik sprawy (por. uchwałę NSA z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02, OSP 2003, nr 3, poz. 32).

2. Aktywna rola organu administracji publicznej „przejawia” się przede wszystkim w instytucji zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4, art. 131). Ma to znaczenie dla prawidłowego wyznaczenia oraz zapewnienia udziału w postępowaniu współuczestnikom materialnym, gdyż ten typ współuczestnictwa ma zawsze charakter współuczestnictwa koniecznego. Wszystkie zatem strony połączone ze sobą więzami materialnoprawnymi powinny być bezwzględnie uczestnikami tego postępowania. W postępowaniu uruchamianym na wniosek instytucję tę można postrzegać jako ważną gwarancję ochrony interesu prawnego strony ubocznej, gdyż strona główna, jako inicjator postępowania, wie o jego uruchomieniu<sup>41</sup>.

3. W odniesieniu do współuczestnictwa formalnego, obowiązek zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania znajdzie zastosowanie w tych przypadkach, w których należy rozważać konieczny charakter tego typu współuczestnictwa, tj. w niektórych przypadkach współuczestnictwa formalnego konkurencyjnego. Dodać należy, że obowiązek ten nie rodzi większych problemów w przypadkach, gdy postępowanie uruchamiane jest przez organ z urzędu. Jednakże może być niekiedy trudny do realizacji w sytuacji, gdy kilku współuczestników formalnych w tym samym czasie składa wnioski o udzielenie dobra (uprawnienia) o charakterze reglamentowanym.

4. Organ administracji publicznej ustala osoby będące stronami w sprawie na podstawie żądania strony zawartego we wniosku. Przedmiot postępowania określa żądanie wszczęcia postępowania złożone przez stronę główną, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1990 r., I SA 367/90, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 47).

Organ administracji nie może poprzestać na twierdzeniach wnioskodawcy co do kręgu osób zainteresowanych w sprawie, ale jest zobowiązany dokonać z urzędu stosownych ustaleń (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1998 r., I SA/Lu 684/97, LEX nr 34726). Wynika to z obowiązującej na gruncie postępowania administracyjnego zasady oficjalności.

---

<sup>41</sup> Tamże, s. 200 i n.

## VI

Źródłem współuczestnictwa w danej kategorii spraw może być wyraźny przepis prawa. Można spotkać w naszym ustawodawstwie sytuacje, w których ustawodawca wyraźnie określa krąg podmiotów, którym zostaje przyznany status strony. Powyższa konstrukcja ma to znaczenie, że – jeżeli ustawodawca zdecyduje się na wyraźne określenie stron – należy przyjąć niemożność istnienia innych stron, poza stronami z mocy przepisy szczególnego.

## VII

1. W ramach współuczestnictwa materialnego można wyróżnić cztery kwalifikowane typy: współuczestnictwo typowe, współuczestnictwo łączne, tzw. faktyczne spory oraz współuczestnictwo materialne jednolite.

2. Typowe współuczestnictwo materialne występuje w sprawach, w których więź między dwiema lub więcej stronami wyprowadzana jest z istnienia tej samej podstawy prawnej i tego samego stanu faktycznego. W tych przypadkach uprawnienia i/lub obowiązki współuczestników nie są wspólne ani przepis szczególny nie nakazuje *expressis verbis* prowadzenia postępowania w stosunku do wszystkich stron, wynikają jednak z tej samej podstawy prawnej oraz tego samego stanu faktycznego. Pomiędzy interesami prawnymi poszczególnych podmiotów istnieją więzy wewnętrznej zależności i materialnego związku (sprawy scalenia lub wymiany gruntów, relacje między pracodawcą a cudzoziemcem w sprawie o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemcowi na terenie RP na podstawie art. 87 i art. 88 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.)). Podmiotami uprawnień i/lub obowiązków wynikających z decyzji wydanej w sprawie uzyskania zezwolenia są bowiem oba wymienione podmioty, nie zaś jedynie pracodawca, jakkolwiek tylko ten ostatni podmiot może wystąpić z wnioskiem o uruchomienie postępowania<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Tamże, s. 275 i n.

3. O współuczestnictwie łącznym można mówić w sprawach, w których dwa lub więcej podmioty wspólnie stanowią stronę legitymowaną w postępowaniu. Istotą współuczestnictwa łącznego jest to, że legitymacja procesowa nie przysługuje każdej ze stron oddzielnie, lecz wszystkim współuczestnikom łącznie, tj. określonej grupie podmiotów jako całości. Uprawnienie przyznawane jest wspólnie dwu lub więcej podmiotom, bądź dwa lub więcej podmioty wspólnie zostają z urzędu obciążone jednym obowiązkiem. W tych przypadkach rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej wymaga wspólnego udziału wszystkich stron postępowania oraz dotyczy wspólnie ich wszystkich. Uprawnienia i/lub obowiązki poszczególnych stron zależą wzajemnie od siebie i mogą być oceniane tylko łącznie. Żadna ze stron nie może być samodzielnym adresatem kształtowanych uprawnień i/lub obowiązków, gdyż jest materialnie współzależna od innego podmiotu. W powyższych sprawach w zasadzie nie należy mówić o dwóch lub więcej stronach, lecz o *de facto* jednej wielopodmiotowej stronie procesowej<sup>43</sup>. Zob. relacje między współnikami spółki cywilnej (por. wyrok NSA z dnia 7 października 1994 r., SA/Wr 931/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 133; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1996 r., II SA 443-445/95, „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 6, s. 35).

4. Współuczestnictwo materialne w ramach faktycznego sporu określa relacje pomiędzy stronami, charakteryzujące się tym, że potencjalna możliwość udzielenia uprawnienia stronie postępowania, składającej w tym celu wniosek (strona główna), powoduje, że pozostałe strony żądają zapewnienia im udziału w postępowaniu w celu albo wyrażenia sprzeciwu wobec takiej możliwości, albo domagają się należytej ochrony swojego interesu, któremu – w ich ocenie – udzielenie uprawnienia stronie uruchamiającej postępowanie może zagrażać.

Przydzielenie określonego uprawnienia stronie głównej wiąże się z węższym lub szerszym oddziaływaniem na sferę prawną pozostałych stron. Oddziaływanie to może przejawiać się w ten sposób, że uprawnienia pozostałych stron zostaną ograniczone lub zniesione na skutek wydania decyzji administracyjnej. Ingerencja w sferę prawną pozostałych stron może również polegać na tym, że na skutek wydania decyzji mogą zostać na nie nałożone obowiązki. Sytuacje te charakteryzują się

---

<sup>43</sup> Tamże, s. 266 i n.

ponadto tym, że nierzadko wnioskodawca i pozostałe strony prezentują „sporne” (in. „przeciwne”) interesy prawne<sup>44</sup>.

5. Wyróżnienie współuczestnictwa jednolitego pozwala zwrócić uwagę na szczególne relacje łączące strony tego postępowania oraz konieczność jednolitego i niepodzielnego orzekania przez organ administracji o ich sytuacji prawnej. Z sytuacjami takimi mamy do czynienia, gdy o uprawnieniach i/lub obowiązkach wszystkich stron można orzec tylko jednolicie, tj. gdy rozstrzygnięcie decyzji powinno jednakowo regulować sytuację prawną wszystkich współuczestników. Wprawdzie możliwe byłoby złożenie odrębnych wniosków przez pojedyncze strony lub uruchomienie postępowania z urzędu w stosunku do pojedynczych stron, jednakże rozstrzygnięcie – z powodu jedności przedmiotu postępowania – powinno być koniecznie jednolite wobec wszystkich stron (współuczestników), których uprawnień i/lub obowiązków dotyczyć ma wspólnie i niepodzielnie decyzja rozstrzygająca taką sprawę. Konieczność takiego rozstrzygnięcia wypływa z „istoty” sprawy administracyjnej. Przykłady tego typu relacji między stronami można spotkać w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę linii energetycznej przebiegającej przez wiele nieruchomości i ustalenie strefy ochronnej dla tej linii, pozwolenia na budowę autostrady, trasy szybkiego ruchu, w sprawach o ustalenie warunków zabudowy terenu pod drogi publiczne (bądź niektóre inne rodzaje inwestycji), czy też ochrony środowiska. W takich przypadkach rozstrzygnięcie, z powodu jedności przedmiotu postępowania (zakłada się, że przedmiot stanowi jedna sprawa administracyjna) – niezależnie, czy jest ono pozytywne czy negatywne – powinno być koniecznie dla wszystkich stron (tj. wszystkich wnioskodawców i/lub „przeciwników wniosku”) jednolite<sup>45</sup>.

6. W ramach współuczestnictwa formalnego można wyróżnić współuczestnictwo konkurencyjne, oznaczające taki rodzaj relacji, w którym dwa lub więcej podmioty „rywalizują” ze sobą o uzyskanie określonego uprawnienia podlegającego reglamentacji (bądź dobra deficytowego). Z uwagi na konkurencyjność żądań zgłaszanych przez poszczególne strony, relacje między nimi „na zewnątrz” mogą nierzad-

<sup>44</sup> Tamże, s. 277 i n.

<sup>45</sup> Tamże, s. 291 i n.



ko przypominać trójstronne lub wielostronne relacje, charakterystyczne dla postępowania spornego. Decyzja administracyjna, przyznająca uprawnienie (dobro) poszczególnym podmiotom, postrzegana jest wówczas nie tylko jako akt stosowania prawa, lecz także jako akt wyboru o wielkiej doniosłości społecznej. Ten typ współuczestnictwa pozostaje w łączności ze wzrostem reglamentacyjnej funkcji państwa. Państwo to w pewnych dziedzinach przyjęło na siebie rozdział określonych uprawnień lub dóbr, które – z różnych powodów – nie mogą być udzielone wszystkim zainteresowanym podmiotom. W praktyce administracyjnej ten typ współuczestnictwa występuje m.in. w sprawach o udzielenie uprawnienia na wykonywanie działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji, a także na wykonywanie niektórych zawodów, jeżeli nie jest możliwe przyznanie uprawnienia wszystkim wnioskodawcom.

7. Analiza orzecznictwa NSA pozwala na wyciągnięcie wniosku, że przepis art. 62 k.p.a. powinien w szczególności znaleźć zastosowanie w sytuacjach, gdy dwa lub więcej podmioty rywalizują o wspólne dobro deficytowe. Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 14 stycznia 1993 r., SA/Wr 1408/92, (OSPika 1994, nr 12, poz. 233), „w przypadku, gdy o udzielenie zezwolenia na prowadzenie sprzedaży alkoholu w jednym wolnym punkcie sprzedaży ubiegają się dwie osoby lub więcej, obowiązkiem organu wydającego zezwolenie jest skorzystanie z art. 62 kodeksu postępowania administracyjnego i prowadzenie jednego postępowania dotyczącego wniosków tych stron, a zwłaszcza doręczenie stronom wszystkich wydanych w takim postępowaniu rozstrzygnięć”.

8. Przepisem szczególnym wobec art. 62 k.p.a. jest m.in. art. 118c ust. 3 p.t., w świetle którego „jeżeli przedmiotem przetargu, aukcji albo konkursu była więcej niż jedna rezerwacja częstotliwości, Prezes UKE może wszczęć i prowadzić jedno postępowanie dla więcej niż jednej rezerwacji częstotliwości. W przypadku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, Prezes UKE wydaje odrębne decyzje dla każdej z rezerwacji częstotliwości”. Przepis art. 118c ust. 3 p.t. jest przepisem o charakterze procesowym i zgodnie z art. 206 ust. 1 p.t. – jako *lex specialis* – ma zastosowanie przed art. 62 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., I GSK 2445/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., II GSK 2531/17, CBOSA).

## VIII

W postępowaniu administracyjnym zawsze – gdy zachodzi współuczestnictwo materialne – mamy do czynienia ze współuczestnictwem koniecznym. Natomiast problem koniecznego charakteru współuczestnictwa w przypadku współuczestnictwa formalnego jest złożony. W sytuacji, gdy połączenie spraw w jednym postępowaniu będzie wynikiem obowiązku wyrażonego *expressis verbis* w przepisach prawa, mamy do czynienia ze współuczestnictwem formalnym koniecznym, zaś w sytuacji, gdy połączenie spraw pozostawione zostało jedynie ocenie organu administracji, można rozważać konstrukcję współuczestnictwa dowolnego. Współuczestnictwo „interwencyjne” należy uznać za współuczestnictwo konieczne.

## IX

Przepis art. 62 ma zastosowanie przy wydaniu decyzji organu pierwszej instancji oraz w postępowaniu odwoławczym (wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., V SA/Wa 3040/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., V SA/Wa 3038/16, CBOSA). W przypadku współuczestnictwa materialnego odwołania od decyzji pierwszej instancji powinny zostać rozpoznane w jednym postępowaniu odwoławczym i rozstrzygnięte jedną decyzją organu odwoławczego. W przypadku współuczestnictwa formalnego odwołania od decyzji pierwszej instancji powinny zostać rozpoznane w jednym postępowaniu odwoławczym, lecz zasadniczo postępowanie to powinno zakończyć się wydaniem odrębnych decyzji skierowanych osobno do każdej ze stron.

## X

Naruszenie art. 62 można uznać za złamanie zasady ogólnej postępowania administracyjnego określonej w art. 8 (wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., V SA/Wa 3040/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., V SA/Wa 3038/16, CBOSA) oraz w art. 7 i art. 10.

## XI

1. W świetle wyroku WSA z dnia 6 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1177/19, (CBOSA), w przepisach k.p.a. „brak jest normy prawnej umożliwiającej organowi administracji publicznej rozpatrzenie w jednym postępowaniu różnych przedmiotowo spraw, wszczętych na podstawie różnych przepisów prawa. Istotą postępowania administracyjnego jest to, że toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej, według zasady: jedna sprawa, jedna decyzja administracyjna. Jedynym przepisem k.p.a. pozwalającym organowi orzekającemu na połączenie w jednym postępowaniu różnych spraw jest art. 62 k.p.a. Przepis ten stanowi, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej można wszczęć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony. Nie wynika z tego, że możliwe jest wszczęcie i prowadzenie jednego postępowania dotyczącego dwóch lub więcej spraw tej samej strony”. Podobną tezę sformułował NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2018 r., I OSK 782/16, (CBOSA), a mianowicie, że nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 62 „przy wielości spraw administracyjnych, jeżeli materialnoprawne podstawy działania organu i żądania wniosku są różne”.

2. W świetle art. 62 niedopuszczalne jest połączenie do jednego postępowania administracyjnego różnych spraw o odmiennych trybach postępowania, prowadzonych na podstawie różnych podstaw prawnych. W szczególności postępowania naprawczego, prowadzonego na podstawie art. 50-51 p.b., mającego na celu doprowadzenie do zgodności z prawem robót budowlanych wykonanych niezgodnie z prawem, nie można łączyć z postępowaniem z art. 71 p.b., dotyczącym zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego (por. wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II SA/Kr 1219/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2018 r., II SA/Lu 635/18, CBOSA).

3. Całkowicie błędny jest pogląd, że przepis art. 62 k.p.a. nie wyklucza prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach administracyjnych, dotyczącego tej samej – jednej – strony (m.in. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r., I OSK 1155/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 października 2019 r., II SA/Op 288/19, CBOSA). Komentowany

przepis odnosi się bowiem *expressis verbis* do postępowania, w którym przymiot strony przysługuje dwu lub więcej podmiotom. Możliwość połączenia dwóch odrębnych spraw, w których stroną jest ten sam podmiot, a należących do właściwości tego samego organu, wynika z zasad ogólnych postępowania, w tym przede wszystkim zasady prowadzenia postępowania w sposób wnikliwy i szybki.

### **Art. 63. [Pojęcie, elementy podania oraz sposoby wnoszenia podań; zasada minimalnego formalizmu]**

§ 1. Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

§ 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

§ 3. Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

§ 3a. Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno:

- 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej;
- 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru;
- 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie.

§ 3b. Jeżeli podanie, o którym mowa w § 3a, nie zawiera adresu elektronicznego, organ administracji publicznej przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego, a gdy wniesiono je w innej formie i zawiera ono żądanie, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2, doręczenie pism następuje na adres wskazany

zgodnie z § 2, przy czym w pierwszym piśmie poucza się o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczenia pism środkami komunikacji elektronicznej.

§ 4. Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

§ 5. Urzędowe poświadczenie odbioru podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego zawiera:

- 1) informację o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 2) pouczenie o prawie do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1d.

## I

1. Przepis art. 63 § 1 nie podaje normatywnej definicji podania; stanowi jedynie, że do tej szerokiej grupy oświadczeń woli i/lub wiedzy należą przede wszystkim „żądania, wyjaśnienia, odwołania i zażalenia”. Podaniami są oświadczenia stron oraz niektórych innych uczestników postępowania, kierowane do organu administracji publicznej, zawierające minimum elementów wymaganych przez prawo. Termin „podanie” ma charakter normatywny i można najogólniej uznać go za odpowiednik pisma procesowego w postępowaniach sądowych<sup>46</sup>. Najczęściej podaniami są oświadczenia woli stron oraz niektórych innych uczestników postępowania, rzadziej oświadczenia wiedzy tych podmiotów (np. wyjaśnienia strony, art. 79 § 2 *in fine* i art. 95 § 1).

2. Podania wnoszone są w celu wszczęcia postępowania (np. wnioski o wszczęcie postępowania, odwołanie – zob. m.in. wyrok WSA z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 720/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Wr 648/19, CBOSA), a także w trakcie jego trwania (np. wnioski o zawieszenie postępowania), niekiedy po jego zakończeniu (np. wnioski o udostępnienie akt zakończonego postępowania – art. 73) i służą komunikacji strony (oraz niektórych innych

---

<sup>46</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona...*, s. 197-198.

uczestników postępowania) z organem administracji we wszystkich jego stadiach<sup>47</sup>.

3. Przedstawione w art. 63 § 1 wyliczenie podań nie ma charakteru *numerus clausus*. Przyjmuje się, że do podań zaliczamy także ponaglenie (art. 37, zob. m.in. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 3389/15, LEX nr 2100712; postanowienie WSA z dnia 20 stycznia 2020 r., III SAB/Kr 188/19, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 17 stycznia 2020 r., II GSK 1502/19, CBOSA), prośbę o przywrócenie terminu (art. 58), sprzeciw prokuratora (art. 184), oświadczenie stron ubocznych (pozostałych), o którym mowa art. 105 § 2, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3), zgodę stron ubocznych (pozostałych) na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 k.p.a.), wniosek o cofnięcie odwołania (art. 137), wniosek o zrzeczenie się odwołania (art. 127a § 1), zgodę strony na zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155<sup>48</sup>.

4. Reklamacja, w której podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, jakiemu przekazano informację wskazaną w art. 271 ust. 1 oraz w art. 272 ust. 17 albo 22 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 310 ze zm.) nie zgadza się z wysokością opłaty, jest podaniem w rozumieniu art. 63 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Bd 740/19, CBOSA).

5. Zgodnie z judykaturą, nie jest podaniem wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (m.in. wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2020 r., II SAB/Ol 66/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Gd 540/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 października 2017 r., II SA/Wa 422/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2016 r., II SAB/Op 35/16, CBOSA).

Nie są także podaniami skargi i wnioski z działu VIII k.p.a. oraz petycje regulowane ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 870). Skargi do WSA i NSA zaliczane są do pism procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym, nie do podań.

<sup>47</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 51.

<sup>48</sup> Tamże; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019; J. Wegner, (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona...*, s. 198-199.

## II

1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w podaniu powinny znaleźć się jedynie tzw. elementy minimalne (art. 63 § 2-3b) Są to: wskazanie osoby, od której podanie pochodzi, jej adres, żądanie (np. wszczęcia postępowania, rozpatrzenia odwołania, ponaglenie, żądanie przywrócenia terminu, żądanie zawieszenia postępowania) oraz podpis wnoszącego.

2. Oznaczenie wnoszącego polega na podaniu imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej lub nazwy w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Nie ma przy tym znaczenia, czy wskazanie osoby wnoszącej podanie znajdzie się w nagłówku pisma, czy też będzie elementem pieczętki uzupełniającej podpis.

3. Adres wnoszącego to miejsce, gdzie wnioskodawca faktycznie przebywa i w którym będzie możliwe, zgodnie z jego wolą, doręczenie mu pism, przede wszystkim do rąk własnych, bez względu na miejsce jego zameldowania lub stałego zamieszkania (wyrok WSA z dnia 22 września 2010 r., II SA/Gd 364/10, CBOSA). Adres może zatem obejmować zarówno miejsce zamieszkania, jak i miejsce pobytu. Nie ma wymogu, by pokrywał się z zameldowaniem wnoszącego. W przypadku osób prawnych adres oznacza zwykle siedzibę wnoszącego. Nie jest dopuszczalne wskazanie skrytki pocztowej jako adresu do korespondencji.

4. Przez żądanie wnoszącego należy rozumieć to, czego domaga się on od organu administracji, np. żądanie ustalenia warunków zabudowy, wniosek o przyznanie stypendium za wyniki w nauce, żądanie wydania dowodu osobistego czy paszportu.

5. Podania wnoszone w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego powinny zawierać własnoręczny podpis (m.in. wyrok WSA z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 720/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Wr 648/19, CBOSA).

Na podpis wnoszącego, który jest osobą fizyczną, składa się jego imię i nazwisko. Podpisem nie jest natomiast parafa stanowiąca znak graficzny w postaci inicjałów składającego (uchwała SN z dnia 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 94) lub skrót podpisu (wyrok SN z dnia 16 maja 2007 r., III CSK 56/07, LEX nr 334985).

6. Z powodu braku własnoręczności nie ma możliwości opatrywania podań faksymile (pieczęcią odwzorowującą wiernie podpis osoby składającej podpis), gdyż może on być odcisnięty na podaniu przez inną – niż wnioskodawca – osobę.

7. Podpis nie może być kopią (odbitką) podpisu, która powstaje na skutek mechanicznego odtworzenia. Dotyczy to m.in. dokumentu przesłanego faksem czy podpisu zeskanowanego do pamięci komputera, złożonego pierwotnie na papierze. W wyniku bowiem przesłania podania z zeskanowanym podpisem w komputerze odbiorcy powstaje jedynie kolejna reprodukcja podpisu<sup>49</sup>.

Istnieje pogląd, że przy analizie podpisu na podaniu wnoszonym za pomocą telefaksu należy mieć na uwadze tę specyficzną metodę. W takim przypadku nie można uznać, że podanie przesłane telefaksem (które zawiera podpis), jest obarczone brakiem formalnym w postaci braku podpisu (wyrok NSA z dnia 3 lutego 2015 r., I OSK 1269/13, CBOSA).

8. Pożądane byłoby, by własnoręczny podpis był pełny i czytelny, umożliwiając niebudzącą wątpliwości identyfikację wnoszącego (m.in. wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Wr 648/19, CBOSA). Jednak z uwagi na obowiązywanie zasady minimalnej formalizacji czynności procesowych stron i innych uczestników, podpis musi być czytelny jedynie wtedy, gdy ustawa wyraźnie to zastrzega. Jeżeli wnoszący nie może złożyć podpisu (np. z powodu trzęsącej się ręki) lub nie umie tego uczynić (bo jest np. niewidomy), podanie może podpisać za niego inna osoba do tego upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (art. 63 § 3).

Kodeks nie wymaga zachowania szczególnej formy tego upoważnienia (np. pisemnej, dokumentu elektronicznego). Organ może jednak żądać upoważnienia na piśmie (w formie dokumentu elektronicznego), jeżeli istnienie takiego upoważnienia i osoba upoważniona budzą wątpliwości.

9. Zgodnie z przepisem art. 10 u.u.c.o., gdy w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy bierze udział cudzoziemiec, który nie umie lub nie może pisać, podpis cudzoziemca na dokumencie zastępuje tuszowy odcisk jego palca; obok tego odcisku inna osoba wpisuje imię i nazwisko osoby nieumiejącej lub niemogącej pisać, umieszcza-

---

<sup>49</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 51.



jąc swój podpis, z zaznaczeniem że został on złożony na życzenie nieumiejącego lub niemogącego pisać.

**10.** Złożenie podpisu stwarza domniemanie, że podanie pochodzi od osoby, która podpisała podanie i że mamy do czynienia z uzewnętrznionym oświadczeniem woli osoby, która złożyła podpis. Natomiast brak podpisu oznacza, że określona osoba nie złożyła takiego oświadczenia.

**11.** Dodatkowe elementy, formalizujące mniej lub bardziej treść podania, przewidują zwykle przepisy ustaw dla wniosków o wszczęcie postępowania. Niekiedy określają także dokumenty, które powinny być dołączone przy wniesieniu podania. I tak, w wyroku NSA z dnia 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, (CBOSA), stwierdzono, że: „podanie (art. 63 § 1) o załatwienie sprawy to nie tylko pismo zawierające wnioski, ale i stosowne dokumenty na odpowiednim formularzu”. Dla podań wnoszonych w trakcie postępowania wystarcza zwykle ich zgodność z wymaganiami określonymi w art. 63 § 2-3a.

### III

**1.** Zgodnie z art. 63 § 3a podanie w formie dokumentu elektronicznego, oprócz elementów formalnych określonych w art. 63 § 2 powinno także: a) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelnione w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej, b) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru i c) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie.

**2.** Podanie w formie dokumentu elektronicznego powinno być podpisane odpowiednią sygnaturą elektroniczną. Do podpisów elektronicznych, którymi obecnie mogą być podpisywane elektroniczne podania, należy przede wszystkim kwalifikowany podpis elektroniczny. Zgodnie z art. 3 pkt 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz.UE. L. 2014, nr 257, s. 73) „kwalifikowany podpis elektroniczny” stanowi za-

awansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego. Podpis taki dla wywołania skutków prawnych musi spełniać wymogi określone zarówno dla zaawansowanego podpisu elektronicznego (art. 3 pkt 11 w zw. z art. 26 rozporządzenia eIDAS), jak i dla zwykłego podpisu elektronicznego (art. 3 pkt 10 rozporządzenia eIDAS). Podpis taki powinien być także dodatkowo: a) złożony za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisów elektronicznych i b) opierać się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego.

Stosownie do art. 3 pkt 23 rozporządzenia eIDAS, kwalifikowane urządzenie do składania podpisu elektronicznego oznacza urządzenie do składania podpisu elektronicznego, które spełnia wymogi określone w załączniku II do rozporządzenia eIDAS. Kwalifikowanym urządzeniem do składania podpisu elektronicznego jest np. karta inteligentna lub token USB. Kwalifikowany podpis elektroniczny powinien także opierać się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego.

Według art. 3 pkt 15 rozporządzenia eIDAS „kwalifikowany certyfikat podpisu elektronicznego” stanowi certyfikat podpisu elektronicznego, który jest wydawany przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania i spełnia wymogi określone w załączniku I do rozporządzenia eIDAS.

**3.** Zgodnie z art. 25 ust. 2-3 rozporządzenia eIDAS wyłącznie kwalifikowany podpis elektroniczny wywołuje skutki prawne równoważne złożeniu podpisu własnoręcznego. Podpis ten, wydany w jednym państwie należącym do Unii Europejskiej, uznawany jest także za kwalifikowany podpis elektroniczny we wszystkich pozostałych państwach członkowskich UE. To oznacza, że podpisanie podania zwykłym podpisem elektronicznym lub zaawansowanym podpisem elektronicznym spowoduje, że podanie w formie dokumentu elektronicznego zasadniczo będzie obarczone brakiem formalnym, usuwanym z zastosowaniem regulacji art. 64 § 2.

W celu sprawdzenia poprawności, a przez to skuteczności prawnej kwalifikowanego podpisu elektronicznego sygnaturę tę można poddać wymienionemu w art. 32 rozporządzenia eIDAS procesowi walidacji.

**4.** Podanie elektroniczne może być także podpisywane podpisem zaufanym, który wydawany jest w ramach profilu zaufanego (PZ). Według art. 3 pkt 14 u.i.d.p. profil zaufany stanowi środek identyfikacji

elektronicznej, zawierający zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną, który został wydany w sposób, o którym mowa w art. 20c u.i.d.p. Profil zaufany tworzą imię, nazwisko, data urodzenia, numer PESEL, a także opcjonalnie inne dane (w procesie potwierdzania profilu zaufanego dane podane we wniosku o jego wydanie podlegają automatycznej weryfikacji z danymi zawartymi w rejestrze PESEL – por. art. 20ad ust. 2 u.i.d.p.), podlegające autoryzacji w odpowiednim punkcie potwierdzającym profil zaufany (m.in. na podstawie dowodu osobistego) lub samodzielnie przez osobę fizyczną (np. przy wykorzystaniu środka identyfikacji elektronicznej stosowanego do uwierzytelniania w systemie teleinformatycznym banku krajowego).

Obecnie funkcję podmiotu zatwierdzającego PZ sprawują poszczególni konsulowie, naczelnicy urzędów skarbowych, wojewodowie oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Za zgodą ministra do spraw informatyzacji rolę punktu zatwierdzającego PZ mogą wypełniać także dodatkowo inne organy publiczne, a także operator pocztowy, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa lub banki krajowe (np. Bank PKO BP).

Zgodnie z § 8 ust. 4-6 i ust. 10-11 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1194) uwierzytelnienie z wykorzystaniem PZ odbywa się w sposób zapewniający średni poziom bezpieczeństwa. Profil zaufany wydawany jest na wniosek na okres trzech lat i może być on przedłużony na taki sam okres (§ 3 ust. 1 w zw. z § 9 ust. 1 r.w.p.z.).

5. Założenie profilu zaufanego umożliwia stronie (innemu uczestnikowi) podpisywanie podań elektronicznych za pomocą podpisu zaufanego. Stosownie do art. 3 pkt 15 u.i.d.p. sygnaturę tę stanowi podpis elektroniczny, którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, zawierający: 1) dane identyfikujące osobę, ustalone na podstawie środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie, o którym mowa w art. 20aa pkt 1 u.i.d.p., obejmujące: imię (imiona), nazwisko, numer PESEL; 2) identyfikator środka identyfikacji elektronicznej, przy użyciu którego został złożony oraz 3) czas jego złożenia<sup>50</sup>. Użycie pod-

---

<sup>50</sup> K. Lorenz, *Podpis zaufany w rozwoju e-administracji*, „Studia Informatica Pomerania” 2017, nr 3, s. 28.

pisu zaufanego wymaga przeprowadzenia uprzedniej procedury jego autoryzacji (§ 13 ust. 2 w zw. z art. § 8 ust. 6 r.w.p.z).

Dopiero po wykonaniu tej czynności dane w postaci elektronicznej, opatrzone podpisem zaufanym, wywołują skutki prawne równoważne dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Podpis zaufany może wywołać wyżej omówiony rezultat wyłącznie wtedy, gdy został utworzony lub złożony w okresie ważności profilu zaufanego. W takiej sytuacji omawianej sygnaturze nie można odmówić ważności i skuteczności tylko na tej podstawie, że istnieje w postaci elektronicznej (art. 20ae ust. 1-3 u.i.d.p.).

Profil zaufany i podpis zaufany obsługiwane są w ramach systemu teletinformatycznego pz.gov.pl.

6. Podania w formie dokumentu elektronicznego mogą być także od marca 2019 r. podpisywane podpisem osobistym. Zgodnie z art. 10a ust. 1 w zw. z art. 12a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 332 ze zm.) podpis ten udostępniany jest obecnie w obrębie jednej z funkcji warstwy elektronicznej nowego dowodu osobistego, zwanej profilem osobistym. Na opisywany podpis składają się dane elektroniczne, które – wraz z danymi znanymi wyłącznie posiadaczowi dowodu osobistego – pozwalają na uwierzytelnienie się w systemach teletinformatycznych, w ramach których świadczone są usługi online oraz na opatrywanie dokumentów elektronicznych podpisem elektronicznym. Użycie osobistego podpisu elektronicznego odbywa się w środowisku *offline* (niewymagającym dostępu do sieci Internet), za pośrednictwem microczipa odczytywanego przy wykorzystaniu czytnika kart.

Opatrzanie dokumentu elektronicznego podpisem osobistym w stosunku do podmiotu publicznego wywołuje skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu. Natomiast w stosunku do podmiotów innych niż podmioty publiczne, podpis ten wywołuje równoważny skutek jedynie w przypadku, gdy obie strony wyrażą na to zgodę (art. 12d ust. 1- 2 u.d.o.)<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> M. Zborowski, *Projekt e-dowodu*, (w:) K. Mazurek, A. Józefiak, W. Kozysa, M. Brakoniecki, M. Tabor, P. Sterczała, M. Olczak, M. Żywicki, *Raport eID 2017. Elektroniczna identyfikacja w Polsce*, Warszawa 2017, s. 41.

7. Podania elektroniczne mogą być także uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej. Oznacza to, że podania elektroniczne mogą być podpisywane przede wszystkim za pomocą środków identyfikacji elektronicznej, wydanych w systemach identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej (art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 5 września 2018 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1173), za pomocą środków identyfikacji elektronicznej, wydanych w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej (art. 9 rozporządzenie eIDAS), a także przy użyciu innych technologii uwierzytelniania, zapewniających możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej (art. 20a ust. 2 u.i.d.p.).

8. Zgodnie z art. 63 § 3a pkt 2 podania elektroniczne, w celu sprostaniania stawianym im warunkom formalnym, powinny zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru. Zgodnie z art. 3 pkt 24 u.i.d.p., wzór dokumentu elektronicznego stanowi zbiór danych określających zestaw, sposób oznaczania oraz wymagalność elementów treści i metadanych dokumentu elektronicznego, a także mogących określać sposób zapisu danych dla wskazanych elementów oraz kolejność i sposób wyświetlania na ekranie lub drukowania poszczególnych elementów (wizualizacji). Wzór określa zatem co powinien zawierać dany dokument elektroniczny, aby za jego pomocą możliwe było załatwienie określonego rodzaju spraw administracyjnych, a także ustala formę prezentacji treści dokumentu, co może odbywać się w szczególności przez wyświetlenie wzoru na monitorze ekranowym lub za pomocą wydruku.

Pojęcie wzorów elektronicznych swoim zakresem obejmuje przy tym nie tylko pisma (w tym podania) w formie elektronicznej, ale wszelakie dokumenty elektroniczne rozumiane jako stanowiące odrębną całość znaczeniową zbiory danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisane na informatycznym nośniku danych (np. dokumenty dźwiękowe)<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> M. Matuszewska-Maróń, J. Góral-Kaczmarek, *Centralna baza e-wzorów w świetle nowych przepisów – ułatwienie czy komplikacja?*, „E-mentor” 2011, nr 5, s. 3.

9. Wzory dokumentów elektronicznych umieszczane są w Centralnym Repozytorium Dokumentów Elektronicznych, które dostępne jest pod adresem [crd.gov.pl](http://crd.gov.pl). Umieszczenie wzoru w centralnym repozytorium w sytuacji, gdy wzór podania określają odrębne przepisy powoduje, że jest on traktowany równoznacznie z określeniem wzoru wnoszenia podań, o których mowa w art. 63 § 3a<sup>53</sup>. Zgodnie z art. 19b ust. 3 u.i.d.p. wzory dokumentów elektronicznych powinny być udostępniane przez organy administracji publicznej również na ich podmiotowych stronach Biuletynu Informacji Publicznej (w formie „hiperłącza”).

10. Jeżeli przepisy szczególne nie ustanawiają wymogu formalnego wnoszenia elektronicznych podań za pomocą elektronicznego, strona lub inny uczestnik nie są zobowiązani do wnoszenia podania z jego użyciem. Należy zauważyć, że nieustalenie wzoru elektronicznego przez właściwe organy administracji publicznej nie jest równoznaczne z tym, że dana sprawa nie może być w ogóle załatwiona w formie dokumentu elektronicznego, doręczanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W takiej sytuacji dopuszczalne jest bowiem wniesienie elektronicznego podania do organu administracji publicznej z wykorzystaniem usługi „pisma ogólnego”<sup>54</sup>. Instytucja pisma ogólnego służy temu, aby każda sprawa administracyjna mogła być załatwiana w formie elektronicznej.

11. W celu wypełnienia warunków formalnych, wynikających z treści art. 63 § 3a pkt 2, wzór podania w formie dokumentu elektronicznego powinien być dodatkowo sporządzony w formacie danych zawartym we wzorze podań wskazanym w przepisach odrębnych. Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180) format danych to szczegółowo określony sposób zapisania informacji przeznaczonej do przechowywania w pliku komputerowym (np. doc, pdf lub rtf).

---

<sup>53</sup> M. Matuszewska-Maróń, T. Markowski, *Publikacja wzorów dokumentów elektronicznych w Centralnym Repozytorium Dokumentów Elektronicznych na platformie ePUAP w praktyce*, „E-mentor” 2014, nr 2, s. 71.

<sup>54</sup> G. Abgarowicz, E. Perlakowska, A. Prasal, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 31.

12. W postępowaniu administracyjnym wyłącznie dopuszczalnym formatem, w którym mogą być wnoszone do organu administracji publicznej elektroniczne podania, jest format xml. Możliwość stosowania jedynie tego formatu wynika wprost z § 17 ust. 1 r.s.d.d.e., zgodnie z którym pisma wnoszone za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej sporządza się w formacie danych xml na podstawie wzorów dokumentów elektronicznych umieszczonych w centralnym lub lokalnym repozytorium.

13. Warunek formalny zapisania dokumentu elektronicznego we właściwym formacie danych dotyczy przy tym także załączników dołączanych do podań w formie dokumentu elektronicznego. Stosownie do treści § 17 ust. 2 r.s.d.d.e., załączniki dodawane do podań elektronicznych zapisuje się w formatach danych i w sposób uwzględniający przepisy wydane na podstawie art. 18 u.i.d.p. Tym samym elektroniczne załączniki, zgodnie z § 18 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2247), powinny być dołączane do podań w formie dokumentu elektronicznego m.in. w formatach danych txt, doc, docx, rtf, pdf, odt, ppt, jpg, mp3 oraz mp4.

14. Na podstawie wzoru elektronicznego, który ma wyłącznie charakter techniczny, tworzone są formularze elektroniczne, jakie kolejno udostępniane są w ramach różnorodnych systemów teleinformatycznych, np. obywatel.gov.pl, ePUAP lub PUE ZUS.

15. Zgodnie z art. 63 § 3a pkt 3 warunek formalny podania elektronicznego stanowi także wskazanie w jego treści adresu elektronicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344) adres elektroniczny stanowi oznaczenie systemu teleinformatycznego, umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Adres elektroniczny stanowi więc dane umożliwiające określenie i identyfikację konkretnego systemu teleinformatycznego (np. ePUAP), który pozwala na porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W postępowaniu administracyjnym termin adresu elektronicznego powinien być ujmowany szeroko. Pojęcie to powinno obejmować więc

nie tylko adresy elektroniczne na ePUAP, ale także adresy elektroniczne dostępne w ramach innych systemów teleinformatycznych (np. poczty e-mail). Wymieniony przez podmiot wnoszący w podaniu w formie elektronicznej adres elektroniczny powinien jednak umożliwiać organom administracji publicznej doręczanie na niego pism w sprawie.

16. W treści podania w formie dokumentu elektronicznego podmiot wnoszący obowiązkowo powinien także zamieścić swój adres tradycyjny. Na podstawie tego adresu organy administracji publicznej ustalają bowiem swoją właściwość miejscową do działania w postępowaniu administracyjnym<sup>55</sup>.

#### IV

1. Zasada minimalnego formalizmu (inaczej zasada odformalizowania) czynności stron w postępowaniu stanowi jedną z podstawowych zasad odróżniających postępowanie administracyjne od sformalizowanych postępowań sądowych. Jej treść wyprowadzana jest zasadniczo z art. 63-66 k.p.a.<sup>56</sup> Oznacza to, że o ile czynności podejmowane w postępowaniu przez organ administracji zawsze są sformalizowane i powinny być dokonane w określonej formie, wskazanej w przepisach kolejności i w odpowiednim czasie, to oświadczenia stron (przede wszystkim te wyrażane w formie podania) mogą zawierać minimum wymagań formalnych określonych przez prawo<sup>57</sup>.

Odformalizowanie czynności stron wynika z tego, że wiele postępowań w sprawach administracyjnych to procedury, z którymi każda jednostka przynajmniej kilkakrotnie w ciągu swojego życia zmuszona jest się zetknąć (np. wydanie dowodu osobistego, paszportu, ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego).

2. Zasada minimalnego formalizmu obowiązuje przy wnoszeniu przez strony podania. Przyjmuje się, że to treść podania, a zwłaszcza

---

<sup>55</sup> G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 147.

<sup>56</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona...*, s. 199-200; M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, nr 3, s. 254.

<sup>57</sup> M. Karpiuk, *Obowiązywanie...*, s. 254.



jego zasadniczy element, jakim jest żądanie, wyznacza zakres przedmiotowy sprawy administracyjnej. Nazwa podania pełni natomiast rolę drugorzędną. Oznacza to, że zakres żądania strony (bądź innego uczestnika) winien być oceniany i rozpatrywany przez organ zgodnie z istotą i celem oświadczenia zawierającego tenże wniosek, a nie na podstawie nazwy nadanej mu przez stronę (bądź innego uczestnika). Orzecznictwo podkreśla, że powyższa zasada powinna być w szczególności przestrzegana, gdy strona działa sama, bez profesjonalnej pomocy prawnej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2002 r., I SA/Łd 1136/01, niepubl.). Jeżeli zatem strona wniesie do organu odwołanie, które mylnie określi jako „skargę” czy „pозew”, to żądanie takie należy zakwalifikować jako odwołanie. Jednakże w przypadku, gdy żądanie budzi wątpliwości organu, ponieważ zostało zredagowane przez stronę niezręcznie czy niezrozumiale, organ nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania jego treści. Mogłoby to bowiem prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania, wbrew intencjom zainteresowanej osoby. W takim przypadku organ powinien udzielić wnoszącemu wyjaśnień i wskazówek w celu ustalenia rzeczywistej woli strony, bowiem tylko strona może ostatecznie zadecydować o tym, jaki charakter ma jej oświadczenie. Jeśli zatem po stronie organu pojawią się wątpliwości jak interpretować jej podanie, wówczas winien wezwać stronę do wyjaśnienia tej kwestii, pouczając o ewentualnych skutkach nieusunięcia braków podania (m.in. wyrok WSA z dnia 19 czerwca 2015 r., II SA/Łd 122/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 lipca 2006 r., II OSK 1004/05, CBOSA).

3. Jak słusznie podkreśla M. Karpiuk, innym ważnym celem zasady odformalizowania jest stworzenie stronie (innym uczestnikom) takich możliwości, dzięki którym wniesienie podania do organu administracji publicznej będzie jak najmniej uciążliwe<sup>58</sup>. Jak bowiem wiadomo, o sposobie wniesienia podania powinna bowiem zawsze decydować sama strona, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej<sup>59</sup>. Oczywiście, swoboda w tym zakresie powinna mieścić się w granicach wytyczonych przez przepisy prawa, określające minimum wymogów formalnych dla podań.

---

<sup>58</sup> Tamże.

<sup>59</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 26, s. 52; M. Karpiuk, *Obowiązki...*, s. 254.

4. Organ związany jest istotą żądania strony i nie może samodzielnie, bez „współpracy” ze stroną dookreślać jego treści<sup>60</sup>.

5. Jeżeli postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony, wyjście przez organ administracji poza żądanie strony i określenie przez organ granic wniosku bez uzyskania zgody strony w tym zakresie powoduje, że decyzja tego organu narusza prawo (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 152/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 marca 2017 r., III SA/Lu 56/17, CBOSA).

## V

W świetle orzecznictwa wniosek inicjujący postępowanie wyznacza jego ramy oraz zakreśla jego przedmiot. Wynika to z jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego – zasady związania organu administracji treścią wniosku inicjującego postępowanie (art. 61 k.p.a.). Wniosek strony wiąże organ co do treści żądania, natomiast podstawy prawne podejmowanej decyzji administracyjnej lub postanowienia ustalane są przez ten organ na podstawie własnej oceny. Sądy podkreślają, że „treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania” (wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OSK 1812/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 578/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2019 r., I SA/Rz 1230/19, CBOSA).

## VI

W zależności od tego, czy podanie wnoszone jest w formie elektronicznej, czy innej, przepisy prawa przewidują w pewnej części odmienne uregulowania. Niekiedy przepisy prawa nakładają na organ obowiązek udostępnienia podmiotowi wnoszącemu podanie wzoru w formie dokumentu elektronicznego (zob. ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 822).

---

<sup>60</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 26.

Wzory podań są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej organu odpowiedzialnego za ich opracowanie lub w innym systemie informatycznym (art. 16a u.i.d.p.) oraz w CRWD umieszczonym na ePUAP.

## VII

1. Podanie powinno być sporządzone w języku urzędowym, czyli w języku polskim. Wniosek taki wypływa z wykładni art. 27 Konstytucji RP, zgodnie z którym w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych, wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Przepis konstytucyjny rozwija art. 4 u.j.p., stanowiąc, że postępowanie administracyjne prowadzone jest w tym właśnie języku.

2. Wyjątki w stosunku do powyższej regulacji wprowadza m.in. ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823), przewidując tzw. język pomocniczy, który może być używany jedynie przed organami niektórych gmin (art. 9 ust. 1 i 2 u.m.n.). Możliwość używania języka pomocniczego oznacza, że osoby należące do określonej mniejszości mają prawo do zwracania się do organów niektórych gmin w języku pomocniczym w formie pisemnej (tradycyjnej lub dokumentu elektronicznego) lub ustnej oraz uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi w tym języku.

W języku pomocniczym można wnieść podanie do organu niektórych gmin i nie stanowi to wówczas braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 9 ust. 4 u.m.n.)<sup>61</sup>.

3. Postępowanie odwoławcze toczy się tylko w języku polskim, a wszelkie wątpliwości rozstrzygane powinny być wyłącznie w języku polskim jako języku urzędowym (art. 9 ust. 5 i 6 u.m.n.). Stosowanie języka pomocniczego w Polsce ma charakter marginalny, przede wszystkim z uwagi na niewielką liczebność mniejszości narodowych, etnicznych i regionalnych. Obecnie język pomocniczy stosowany jest

---

<sup>61</sup> A. Skóra, *Wnoszenie podań w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2, s. 411 i n.

w 33 gminach, w tym w 5 gminach jest to język kaszubski, w 5 – białoruski, w 1 – litewski i w 22 gminach – niemiecki<sup>62</sup>.

4. Organ administracji publicznej zobowiązany jest także do udostępnienia dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie odpowiedniej dla osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się (m.in. osób głuchoniemych, głuchoniewidomych), na ich wniosek (art. 14 ust. 1 u.j.m.). Powinien także zapewnić usługi pozwalające na komunikowanie się tych osób, na przykład przez możliwość korzystania z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika (art. 10 u.j.m.).

## VIII

1. Podanie może być wniesione pisemnie (np. doręczone osobiście do biura podawczego, przez operatora pocztowego czy telefaksem), zgłoszone ustnie do protokołu sporządzonego przez pracownika organu lub wniesione w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (art. 63 § 3 w zw. z art. 63 § 1 i art. 63 § 3a). Utrwalony jest pogląd, że nie jest dopuszczalne telefoniczne wniesienie podania (z uwagi na wymagania określone w art. 63 § 4).

2. Sporne jest, czy dopuszczalne jest wnoszenie podań za pośrednictwem nowocześniejszych niż wymienione środków łączności, nawet jeżeli podania będą zawierać wszystkie, przewidziane przez k.p.a. i/lub przepisy szczególne, elementy. Trzeba zauważyć, że przepisy dotyczące formy wnoszenia podań mają charakter *iuris cogentis*, gwarantując skuteczność złożenia podania w określonej formie. Wykorzystywanie nowoczesnych technologii powinno mieć miejsce jedynie pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa uczestnikom postępowania<sup>63</sup>. O ile przepisy szczególne nie przewidują ina-

---

<sup>62</sup> Urzędowy Rejestr Gmin, w których jest używany język pomocniczy, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/urzedowy-rejestr-gmin/6884,Urzedowy-Rejestr-Gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy.html>.

<sup>63</sup> A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

czej, wnoszący podanie może samodzielnie dokonać wyboru sposobu wniesienia podania.

3. Wniesienie podania telegraficznie zostało znacząco ograniczone od 1 października 2018 r. Poczta Polska wycofała się z możliwości nadawania telegramów przez klientów indywidualnych. Usługa dostępna jest tylko dla podmiotów biznesowych, z którymi łączy ją umowy. Będą oni mogli nadawać telegramy do czasu wygaśnięcia zawartych umów. Samo telegraficzne wnoszenie podania ma już niewiele wspólnego z tradycyjnym telegrafem. Wiadomość (licząca w podstawowym pakiecie maksymalnie 160 znaków) nie jest bowiem nadawana tradycyjnym telegrafem, lecz wysyłana w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej do placówki oddawczej, gdzie jest drukowana i doręczana przez kuriera lub listonosza.

4. Podanie może być wniesione ustnie. Podanie wniesione ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika organu, który go sporządził.

5. Wnoszący podanie ma prawo żądać potwierdzenia jego wniesienia (art. 63 § 4 i § 5). Jeżeli podanie zostało wniesione w formie pisemnej, potwierdzenie następuje zwykle przez adnotację na kopii podania lub w drodze osobnego poświadczenia. Żądanie potwierdzenia stanowi uprawnienie wnoszącego, stąd też organ nie może odmówić potwierdzenia wniesienia podania. Nie może odmówić nawet wówczas, gdy podanie zawiera braki formalne. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego, organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru (UPO) na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

Urzędowe poświadczenie odbioru podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego zawiera: informację o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej; pouczenie o prawie do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 63 § 5). Jeżeli podanie wniesiono za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej (ESP), sama ESP automatycznie generuje UPO. Potwierdzenie wniesienia podania umożliwia wykazanie, że podanie zostało w ogóle złożone oraz potwierdza termin jego wniesienia.

6. Przedsiębiorstwa telekomunikacyjne zakończyły używanie dalekopisu 9 lutego 2007 r.<sup>64</sup>

7. „Środki komunikacji elektronicznej” nie zostały w kodeksie ani określone, ani wymienione. Ich definicję wyprowadza się z zestawienia treści przepisów: art. 3 pkt 4 u.i.d.p. w zw. z art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. Są to „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi”. O „środku komunikacji elektronicznej” możemy mówić jedynie wtedy, gdy wskazane powyżej wymagania zostaną spełnione łącznie<sup>65</sup>.

Definicja „środków komunikacji elektronicznej” z założenia miała być uniwersalna i jak najbardziej ogólna. Ustawodawcy chodziło zarówno o zagwarantowanie poszanowania zasady neutralności technologicznej, jak i rozciągnięcia jej zakresu na jak największą liczbę – aktualnych i mających powstać w przyszłości – rozwiązań technicznych z dziedziny komunikacji<sup>66</sup>.

8. W ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną jako przykład środka komunikacji elektronicznej wymieniono jedynie pocztę elektroniczną. Oznacza to, że ustawodawca nie wskazał w sposób wyczerpujący wszystkich środków, które umożliwiają skuteczne złożenie podania w formie dokumentu elektronicznego. Wymagania charakterystyczne dla tych środków spełniają także: elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP), regionalna platforma elektronicznych usług publicznych, Elektroniczna Skrzynka Podawcza poza ePUAP<sup>67</sup>, telefony komórkowe (już telefony 3G mogą bowiem służyć do wykonywania niemal każdej czynności, jaką wykonuje komputer, w

---

<sup>64</sup> M. Płociński, *Dalekopis – historia teleksu*, „Rzeczpospolita” z dnia 8 lutego 2012 r., <https://www.rp.pl/artukul/809032-Dalekopis---historia-teleksu.html>; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>65</sup> D. Lubasz, W. Chomiczewski, (w:) D. Lubasz, M. Namysłowska (red.), *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, LEX 2011.

<sup>66</sup> M. Świerczyński, (w:) J. Gołaczyński (red.), *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, LEX 2009.

<sup>67</sup> Zob. K. Wojsyk, *E-podręcznik, e-usługi publiczne*, [https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=%C5%9Arodki\\_komunikacji\\_elektronicznej](https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=%C5%9Arodki_komunikacji_elektronicznej).

tym do przesłania wiadomości SMS czy MMS)<sup>68</sup>, komunikatory internetowe (np. Skype, Telegram<sup>69</sup>, Yahoo Messenger, np. wersja 0.8.288, FB Messenger, Google talk, np. wersja 1.0.0.104, czy sporadycznie wykorzystywany obecnie w Polsce IRC), aplikacje służące do zainstalowania na urządzeniach mobilnych, systemy operacyjne (m.in. WhatsApp, Signal, Wire, Viber), najnowszej generacji faksy<sup>70</sup>, a także inne nienazwane środki techniczne oraz takie, które właśnie powstają lub jeszcze nie powstały<sup>71</sup>. Teoretycznie za środek taki można uznać także pager<sup>72</sup> (do przesyłania krótkich wiadomości tekstowych odczytywanych z wyświetlacza), jakkolwiek nie istnieje już sieć POLPAGER, a ostatnią ogólnopolską sieć przywoławczą (Metro-Bip) w Polsce wyłączono pod koniec 2013 r.

## IX

Szczegółowe wymagania dotyczące elektronicznej skrzynki podawczej zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180).

Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 r.s.d.d.e., organ na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informuje m.in. o udostępnionym adresie elektronicznej skrzynki podawczej, maksymalnym rozmiarze przesyłanego dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach<sup>73</sup>. Zgodnie bowiem z utrwalonym

---

<sup>68</sup> J. Rzucidło, *Telefon komórkowy jako narzędzie elektronicznej administracji*, „CBKE e-Biuletyn” 2009, nr 2, s. 1; M. Świerczyński, (w:) J. Gołaczyński (red.), *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, LEX 2009.

<sup>69</sup> Zob. Telegram.org.

<sup>70</sup> Zob. K. Wojsyk, *E-podręcznik, e-usługi publiczne* [https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=%C5%9Arodki\\_komunikacji\\_elektronicznej](https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=%C5%9Arodki_komunikacji_elektronicznej).

<sup>71</sup> P. Chmieliński, *Środki komunikacji elektronicznej wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11, s. 41.

<sup>72</sup> M. Świerczyński, (w:) J. Gołaczyński (red.), *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, LEX 2009.

<sup>73</sup> B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 178.

orzecnictwem sądów administracyjnych, „podanie (art. 63 § 1) o załatwienie sprawy to nie tylko pismo zawierające wniosek, ale i stosowne dokumenty na odpowiednim formularzu” (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA).

## X

1. Zgodnie z art. 63 § 3b jeżeli podanie, o którym mowa w art. 63 § 3a, nie zawiera adresu elektronicznego, organ administracji publicznej przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego, a gdy wniesiono je w innej formie i zawiera ono żądanie, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.a., doręczenie pism następuje na adres wskazany zgodnie z art. 63 § 2, przy czym w pierwszym piśmie poucza się o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczania pism środkami komunikacji elektronicznej. Wskazany przepis opisuje – po pierwsze – sposób postępowania organu administracji publicznej w razie wniesienia do niego podania w formie dokumentu elektronicznego, gdy takie żądanie strony lub innego uczestnika postępowania w swojej treści nie zawiera adresu elektronicznego. W takim przypadku organ powinien przyjąć, że właściwym adresem elektronicznym jest ten, z którego nadano podanie (np. skrytki ePUAP). Omawiana regulacja będzie miała również zastosowanie do przypadków, w których z obiektywnych przyczyn technicznych organ nie będzie mógł doręczyć stronie (innemu uczestnikowi) podania na wskazany w nim adres (np. wykasowano ten adres elektroniczny). W takim przypadku organ dysponował będzie adresem elektronicznym, za pomocą którego wniesiono do niego podanie i powinien uczynić z niego użytek.

2. Przepis art. 63 § 3b obejmuje dyspozycją także sytuację, gdy podanie, zawierające brak formalny w postaci nieokreślenia w nim adresu elektronicznego, wniesiono do organu w innej formie niż dokument elektroniczny (np. na piśmie) i takie podanie zawiera żądanie, aby dalsze doręczanie pism przez organ do strony następowało już w sposób elektroniczny (tj. za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.s.u.d.e.). W takiej sytuacji organ powinien doręczyć stronie lub innemu uczestnikowi pismo na ich adres trady-



cyjny, o którym mowa w art. 63 § 2. Organ administracji powinien w pierwszym piśmie skierowanym do strony lub innego uczestnika postępowania pouczyć wnoszącego o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczenia pisma środkami komunikacji elektronicznej (art. 63 § 3b w zw. z art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2).

3. Art. 63 § 3b powinien być odczytywany z uwzględnieniem treści art. 64 § 1. Jeżeli więc w podaniu wniesionym do organu w jednej z form tradycyjnych lub w formie elektronicznej nie ma wskazanego adresu elektronicznego i nie można go ustalić na podstawie treści podania (np. wykasowano adres elektroniczny, z którego wniesiono podanie lub w treści podania w formie pisemnej nie wskazano, oprócz adresu elektronicznego, również adresu tradycyjnego), zastosowanie powinien znaleźć art. 64 § 1. W takiej też sytuacji, jeżeli organ nie może ustalić personaliów wnoszącego na podstawie innych danych, podanie powinno być pozostawione bez rozpoznania.

## XI

1. W świetle przepisu art. 16 ust. 1 u.i.d.p. podmioty publiczne (w tym organy administracji publicznej), które organizują przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, obowiązane są do umożliwienia przekazywania danych w postaci elektronicznej. Może to następować przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do ich zakresu działania, z wykorzystaniem informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej poprzez udostępnienie elektronicznej skrzynki podawczej.

Możliwość wniesienia podania na informatycznym nośniku danych jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy istnieją zakłócenia w komunikacji elektronicznej z organem administracji i wniesienie podania za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest utrudnione lub niemożliwe. Przyjmuje się, że zakłócenia te nie mogą blokować możliwości złożenia pisma w formie elektronicznej<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 263 i n.; J. Wegner, (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

2. W świetle art. 3 pkt 1 u.i.d.p. informatyczny nośnik danych jest to „materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej”. Tę definicję precyzuje treść art. 61 pkt 1 u.i.d.p., zgodnie z którym – w przypadku wątpliwości interpretacyjnych mogących zaistnieć na gruncie wykładni przepisów prawa – przez „informatyczny nośnik danych” należy rozumieć m.in.: „elektroniczny nośnik informacji, elektroniczny nośnik informatyczny, elektroniczny nośnik danych, komputerowy nośnik informacji, komputerowy nośnik danych, nośnik elektroniczny, nośnik magnetyczny, nośnik informatyczny” czy „nośnik komputerowy”. Tak sformułowana art. 3 pkt 1 u.i.d.p. definicja oparta jest na założeniu, wedle którego niezbędne jest uwzględnianie nieustannych przemian technologicznych<sup>75</sup>.

„Informatycznym nośnikiem danych” może być zatem „materiał”, taki jak m.in. płyty: CD (inaczej fonodysk), DVD, BD (inaczej blu-ray); pamięć USB (inaczej pendrive), karty SIM (np. micro i mini SIM), SD i inne<sup>76</sup>. Rolę informatycznego nośnika danych może spełniać także „urządzenie”, a w szczególności komputer, tablet, smartfon, odtwarzacz mp3/mp4.

3. Podanie wniesione na informatycznym nośniku danych nie może być uznane za złożone w formie elektronicznej. Można w tym wypadku mówić o spełnieniu (w części lub całości) wymagań formy pisemnej. Jeżeli bowiem do organu zostanie w formie pisemnej wniesione podanie (np. osobiście czy za pośrednictwem operatora pocztowego), do którego dołączono informatyczne nośniki danych, zgodnie z przepisami k.p.a. spełnione zostają wymagania stawiane podaniu złożonemu w formie pisemnej. Także podanie wniesione wyłącznie na informatycznym nośniku danych spełniać może wymagania formy pisemnej.

<sup>75</sup> C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa...*, s. 49.

<sup>76</sup> J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 237.

**Art. 64. [Sposoby i forma uzupełnienia braków formalnych podania; przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania]**

§ 1. Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania.

§ 2. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

## I

1. Regulacja zawarta w art. 64 dotyczy podań będących wnioskami o wszczęcie postępowania oraz wszelkich innych podań wnoszonych w toku postępowania i po jego zakończeniu, chyba że co innego wynika z przepisów k.p.a. lub przepisów szczególnych. Komentowany przepis ma zastosowanie zarówno do braku nieusuwalnego, jakim jest brak adresu wnoszącego podanie w sytuacji, gdy nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1), jak i do braków usuwalnych, jakimi są wszelkie inne braki formalne (art. 64 § 2).

2. Braki formalne podania to braki związane z formą i treścią podania, które muszą być usunięte, by można było nadać podaniu bieg i rozpatrzyć je merytorycznie.

3. Błędny jest pogląd, że art. 64 nie może znaleźć zastosowania w przypadku braków formalnych odwołania lub zażalenia, gdyż kwestia formalnego zakończenia postępowania odwoławczego lub zażaleniewego została uregulowana w art. 134. Zwolennicy tego poglądu powołują się na regułę wykładni *lex specialis derogat legi generali*, wedle której nieuzupełnienie braków odwołania czy zażalenia w terminie skutkuje wydaniem postanowienia o niedopuszczalności odwołania lub zażalenia na podstawie art. 134 (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., I OSK 135/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II OSK 2355/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 października 2017 r., II OSK 2450/16, CBOSA).

4. Należy przyjąć, że art. 64 jest przepisem regulującym postępowanie przed organem pierwszej instancji. Jednak – na podstawie art. 140 i art. 144 – w postępowaniu odwoławczym (zażaleniovym) przepisy regulujące to postępowanie mogą mieć zastosowanie w sprawach nieuregulowanych odmiennie przepisami o postępowaniu drugoinstancyjnym. Odmiennie uregulowane zostały w art. 134 jedynie problemy wniesienia odwołania z uchybieniem terminu oraz niedopuszczalności z powodu zaistnienia przeszkód procesowych do prowadzenia postępowania. Zatem nieuzupełnienie braków formalnych odwołania (tj. odnoszących się wyłącznie do jego formy i treści) w wyznaczonym przez organ terminie nie może skutkować niedopuszczalnością odwołania (zob. m.in. wyrok NSA z 8 kwietnia 2011 r., I OSK 858/10, CBOSA).

5. Przepis art. 64 § 2 k.p.a. wiąże również organ odwoławczy. Oznacza to, że w sytuacji np. braku podpisu pod odwołaniem, na podstawie (art. 64 § 2) organ odwoławczy powinien wezwać wnoszącego podanie do jego podpisania ze stosownym pouczeniem o konsekwencjach nieusunięcia tego braku (m.in. wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Wr 648/19, CBOSA).

6. Organ administracji nie może stosować art. 64 do merytorycznej oceny przedstawionego podania oraz jego załączników (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 1473/94, ONSA 1997, nr 3, poz. 114).

## II

1. Podanie pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli nie wskazano w nim adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1). Ustalenie adresu wnoszącego podanie ogranicza się do danych będących w posiadaniu organu, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania. Organ ten nie jest zobowiązany do ustalenia adresu na podstawie danych, będących w posiadaniu innych organów państwowych.

Niewskazanie w podaniu adresu oznacza konieczność dołożenia przez właściwy organ starań w celu ustalenia tożsamości osoby doręczającej mu niekompletny pod względem adresowym wniosek. Organ może pozostawić podanie bez rozpoznania wyłącznie w przypadku,

gdy wobec braku adresu wnoszącego podanie, jego poprawne ustalenie w oparciu o dostępne mu zbiory danych, takie jak ewidencje, rejestry, dane teleadresowe, zgromadzone dane w innych rozpoznawanych przez organ sprawach, itd. nie będzie możliwe<sup>77</sup>.

2. W praktyce przepis art. 64 § 1 odnosi się jedynie do wniosku o wszczęcie postępowania, gdyż wpłynięcie kolejnych podań w sprawie, niezawierających adresu wnoszącego, powoduje, że organ będzie mógł ten adres ustalić na podstawie akt sprawy, w tym wniosku o wszczęcie postępowania.

3. Pojęcie „danych” użyte w art. 64 § 2 powinno być interpretowane szeroko, obejmując wszelkie informacje, wiadomości, na podstawie których można się oprzeć identyfikując daną osobę.

4. Dyspozycja art. 64 § 1 obejmuje wyłącznie podania wszczynające postępowanie administracyjne, przyjmujące zwykłą formę pisemną (w szczególności dokumentu tradycyjnego).

5. Jeżeli wnioskodawca skorzysta z formy dokumentu elektronicznego i prześle podanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wówczas brak jest sanowany na podstawie art. 63 § 3b. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli podanie w formie dokumentu elektronicznego nie zawiera adresu elektronicznego, organ administracji publicznej przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego, a gdy wniesiono je w innej formie i zawiera ono żądanie, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2 (doręczenia pism procesowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej), doręczenie pism następuje na adres wskazany zgodnie z § 2 (zawarty w piśmie tradycyjnym), przy czym w pierwszym piśmie poucza się o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczania pism środkami komunikacji elektronicznej.

6. Brak wskazania w podaniu adresu może często utrudniać lub wręcz nie pozwalać na dokładne ustalenie właściwości miejscowej organu administracji publicznej w danej sprawie administracyjnej (zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 20 października 2016 r., II GW 17/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., II GSK 132/12,

---

<sup>77</sup> J. Chmielewski, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym (art. 64 KPA)*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 2, s. 75.

CBOSA; postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2011 r., I OW 128/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2008 r., I OW 114/08, CBOSA).

7. Brak adresu to nie tylko jego niewskazanie w treści podania. W praktyce zdarza się, że adres wnoszącego może być wskazany w podaniu, jednak w sposób niezrozumiały lub nieczytelny. W takich przypadkach należy uznać go za brak nieusuwalny.

8. Zaniechanie ustalenia adresu wnoszącego podanie lub nienależyte wykonanie tego obowiązku sprawia, że pozostawienie podania bez rozpoznania należy uznać za bezskuteczne.

9. W wyroku SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, (OSNA-PiUS 2000, nr 19, poz. 702), przyjęto, że „w przypadku, kiedy organ administracji publicznej przeprowadzi czynności i stwierdzi, że nie ma możliwości ustalenia adresu wnioskodawcy, pozostawienie podania bez rozpoznania nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku jego załatwienia w sposób zgodny z zasadą praworządności (art. 6) oraz zasadą pisemności (art. 14). Z powyższego można wywnioskować, że w takiej sytuacji organ administracji publicznej ma nie tylko obowiązek urzędowej rejestracji wniesienia tego podania (żądania), lecz także obowiązek dokonania w aktach stosownej adnotacji o przyczynie pozostawienia podania bez rozpoznania”.

10. Wskazanie jako adresu do korespondencji wyłącznie skrytki pocztowej nie pozwala na przyjęcie, że strony lub inny uczestnik podał swój adres. W tych sytuacjach organ nie może wezwać wnoszącego podanie do podania swego adresu, kierując takie żądanie na adres skrytki pocztowej, ponieważ takie wezwanie nie byłoby doręczone prawidłowo<sup>78</sup>.

### III

1. Adres, o którym mowa w art. 64 § 1, to adres pocztowy. Na adres ten składa się miejsce zamieszkania (miejsce siedziby, gdy jest to jednostka organizacyjna lub osoba prawna), tj. nazwę ulicy, numer budynku, numer mieszkania oraz miejscowość (oczywiście, czasem

---

<sup>78</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

może być to niemożliwe, ponieważ wieś może nie posiadać ulicy bądź numeru mieszkania, tylko numer domu)<sup>79</sup>.

2. Przez adres elektroniczny należy rozumieć zgodnie z art. 2 pkt. 1 u.ś.u.d.e. „oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej”.

#### IV

1. Pozostawienie podania bez rozpoznania polega na stwierdzeniu, że podanie zawiera wadę, która nie została usunięta w drodze czynności organu, określonej w art. 64 § 1 lub przez wnoszącego podanie w trybie i na zasadach określonych w art. 64 § 2<sup>80</sup>.

2. Pozostawienie podania jest czynnością materialno-techniczną. Nie wymaga się zatem wydania decyzji administracyjnej (zob. uchwałę SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, OSNP 2000, nr 19, poz. 702). W takim przypadku dany organ administracji powinien umieścić w aktach sprawy stosowną adnotację (dołączoną do akt sprawy) o przyczynach dokonania takiej czynności procesowej, a w przypadku, o którym mowa w art. 64 § 2, zawiadomić o podjętych działaniach podmiot wnoszący podanie (m.in. uchwała SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, LEX nr 40475).

3. W przypadku określonym w art. 64 § 2 organ zobowiązany jest do wezwania wnoszącego w celu usunięcia określonego braku w terminie nie krótszym niż 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braku w terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Jeżeli brak zostanie konwalidowany, przyjmuje się fikcję, że podanie nie było dotknięte brakiem od chwili wniesienia. Oznacza to, że datą wszczęcia postępowania w przypadku, gdy żądanie załatwienia sprawy zawiera braki formalne, będzie dzień wniesienia podania, a nie dzień uzupełnienia jego braków.

4. O pozostawieniu podania bez rozpoznania na skutek nieuzupełnienia braku formalnego należy zawiadomić wnoszącego podanie –

---

<sup>79</sup> Tamże.

<sup>80</sup> A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

w zależności od formy prowadzenia postępowania – pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego. W zawiadomieniu należy podać przyczyny pozostawienia podania bez rozpoznania.

5. Wnoszącemu podanie – w celu ochrony przed bezpodstawnym pozostawieniem podania bez rozpoznania – przysługuje skarga na beczynność organu do sądu administracyjnego, o której organ powinien pouczyć wnoszącego podanie (por. uchwałę NSA z dnia 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405; wyrok WSA z dnia 8 listopada 2018 r., III SAB/Wr 87/2018, LEX nr 2582865; wyrok WSA z dnia 4 września 2019 r., III SAB/GI 235/19, CBOSA).

6. W razie, gdy przepisy szczególne przewidują wydanie odrębnego rozstrzygnięcia o pozostawieniu podania bez rozpoznania, w sytuacji, gdy podanie zawiera braki, które nie zostały usunięte w terminie, organ jest związany tymi przepisami.

## V

1. Jeżeli podanie nie spełnia innych – niż brak adresu – wymagań formalnych ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do ich usunięcia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2). W tym przypadku pozostawienie podania bez rozpoznania jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy wnioskodawca nie usunął braków w wyznaczonym przez organ terminie.

2. Usuwalne braki formalne podania to inne – niż brak adresu – braki podania, związane z formą i treścią podania, które są na tyle istotne, że uniemożliwiają nadanie mu biegu. Chodzi tu m.in. o brak podpisu, niewłaściwie sporządzony podpis, niejasno lub niezręcznie sformułowane żądanie (tym samym niepozwalające precyzyjnie ustalić przedmiotu postępowania), sporządzenie podania w języku innym niż urzędowy lub pomocniczy, brak pełnomocnictwa, gdy podmiot działa przez pełnomocnika (wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II OSK 2416/15, CBOSA), niedołączenie do podania odpowiedniego dokumentu potwierdzającego uprawnienia osoby podpisującej podanie do reprezentowania osoby prawnej (zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca



2017 r., II GSK 2760/15, CBOSA), niezłożenie podania według określonego wzoru (gdy przepisy to nakazują).

## VI

1. Należy odróżnić brak formalny, polegający na nieokreśleniu lub błędnym sprecyzowaniu w podaniu osoby wnoszącej podanie, od wady polegającej na braku posiadania przez wnoszącego przymiotu strony. Brak zdolności do bycia stroną w danej sprawie administracyjnej nie stanowi braku formalnego podania, lecz negatywną przesłankę wszczęcia postępowania (m.in. wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., II SAB/Rz 15/1, CBOSA). Znajduje w tym wypadku zastosowanie art. 61a.

2. Słuszny jest pogląd P. Przybysza, wedle którego „jeżeli (...) postępowanie nie może być wszczęte ze względu na okoliczności, o których mowa w art. 61a, a równocześnie istnieją przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania, to należy wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Postanowienie takie – w przypadku niemożliwości ustalenia adresu wnioskodawcy – powinno być złożone do akt sprawy ze skutkiem doręczenia”<sup>81</sup>.

3. Uchybienie polegające na niewskazaniu lub błędnym wskazaniu w treści podania osoby wnoszącej podanie jest usuwalnym brakiem formalnym<sup>82</sup>. Warunek formalny polegający na określeniu w podaniu podmiotu je składającego jest o tyle ważny, że pozwala organowi na dokonanie indywidualizacji wnoszącego podanie. Uzupełnianie tego braku odbywa się poprzez wskazanie w piśmie uzupełniającym właściwej osoby, od której podanie pochodzi (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2001 r., V SA 238/00, LEX nr 51322; wyrok WSA z dnia 17 października 2007 r., III SA/Łd 238/08, CBOSA).

4. Brak formalny niewskazania w ogóle w podaniu osoby je składającej nie występuje w przypadku doręczenia przez wnoszącego podanie w formie urzędowego formularza przez ESP organu administracji publicznej. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 3 r.s.d.d.e., ESP może przed do-

<sup>81</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>82</sup> Zob. J. Wegner, (w:) Z. Kmiecik, W. Chrościelewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

ręczeniem zapewniać sprawdzenie zgodności dokumentu elektronicznego z formalnymi warunkami przewidzianymi w przepisach prawa, na podstawie których został wydany odpowiedni wzór dokumentu elektronicznego. ESP przed wniesieniem danego podania sama wychwytuje występujące w nim braki formalne i może poinformować o ich wystąpieniu podmiot składający.

## VII

1. Przepisy szczególne wprowadzają nierzadko obowiązek wnoszenia podania według określonego wzoru, przeważnie w przypadku podania będącego wnioskiem o wszczęcie postępowania. Niezłożenie podania w formie określonego przez prawo wzoru jest brakiem formalnym, podlegającym usunięciu w trybie art. 64 § 2.

2. Usuwanie tego braku formalnego odbywa się poprzez wniesienie podania na urzędowym formularzu (m.in. wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2015 r., II SA/Sz 351/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Po 616/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 28 grudnia 2009 r., II SAB/Kr 87/09, CBOSA).

## VIII

Brakiem formalnym jest niedołączenie do podania (zwłaszcza będącego wnioskiem o wszczęcie postępowania) wymaganych przez przepisy prawa załączników.

## IX

Nieuiszczenie opłaty skarbowej od wniesionego podania nie stanowi podstawy do wezwania wnoszącego na podstawie przepisu art. 64 § 2 do uiszczenia tej opłaty. Zasady postępowania organu w sprawie nieuiszczonych kosztów postępowania i opłat, jakie powinny być wniesione z góry, zostały bowiem unormowane w sposób szczególny w art. 261.

## X

1. Do braków formalnych, które mogą być uzupełniane w świetle art. 64 § 2, zaliczyć należy brak wskazania w podaniu żądania lub jego nieprecyzyjne określenie przez podmiot wnoszący (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 r., II OSK 2257/12, CBOSA).

2. Zredagowanie podania w sposób niejasny, niedbały, uniemożliwiający precyzyjne ustalenie przedmiotu postępowania i jego granic, należy uznać za brak formalny. Wprawdzie organ zobowiązany jest do ustalenia rzeczywistej treści żądania (zob. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II GSK 1018/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 września 2013 r., II OSK 919/12, CBOSA), jednak powinien w tym zakresie współpracować z wnoszącym, gdyż nie jest uprawniony do samodzielnej modyfikacji treści podania. W celu ustalenia rzeczywistej treści żądania wnioskodawcy należy go wezwać na podstawie przepisu art. 64 § 2 do jednoznacznego ustalenia treści żądania.

3. Uzupełnianie braku formalnego niedookreślenia w podaniu żądania jest czynnością trudną. W razie wszczęcia postępowania na wniosek strony, tylko i wyłącznie ona może określić przedmiot swego żądania i tak sprecyzowane żądanie wiąże organ administracji publicznej, który nie może go samodzielnie modyfikować, zmieniać ani dookreślać (m.in. wyrok NSA z dnia 26 lipca 2006 r., II OSK 1004/2005, CBOSA).

W przypadku wątpliwości co do zakresu złożonego wniosku czy przedmiotu zawartego w nim żądania, jego uszczegółowienie należy więc wyłącznie do strony postępowania, nie zaś do sfery ocennej organu administracji publicznej (m.in. wyrok NSA z dnia 16 maja 2008 r., II OSK 510/07, CBOSA).

4. Organ powinien dążyć do wyjaśnienia rzeczywistej woli podmiotu wnoszącego podanie i wezwać go w trybie art. 64 § 2 do jednoznacznego sprecyzowania, co jest intencją jego wniosku (tj. czego konkretnie żąda od organu), zakreślając mu stosowny termin do dokonania tej czynności<sup>83</sup> (m.in. wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 1009/18, CBOSA).

---

<sup>83</sup> A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

5. O tym, że podanie jest wyraźne, jasne, klarowne, decyduje to, czy jego treść pozwala na odczytanie intencji autora podania bez potrzeby usuwania, w drodze podejmowania określonych zabiegów, choćby najmniejszych wątpliwości (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II OSK 1434/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2011 r., I OSK 1988/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 30 października 2018 r., II SA/Łd 619/18, CBOSA).

6. W sytuacji, gdy podanie jest jasne i nie budzi wątpliwości, brak jest podstaw do działania organu i wzywania strony do dodatkowych wyjaśnień w tym zakresie (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II GSK 1018/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 września 2013 r., II OSK 919/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 lipca 2017 r., II OSK 2768/15, CBOSA).

7. W przypadku podań przyjmujących formę dokumentu elektronicznego brak formalny w zakresie żądania można odnosić wyłącznie do jego nieprecyzyjnego określenia w podaniu. Podania elektroniczne, co do zasady, są wnoszone do organu administracji publicznej na urzędowych formularzach, co zasadniczo wyklucza możliwość ich doręczania na ESP bez sprecyzowania w nich stosownego żądania.

8. W świetle orzecznictwa podanie wszczynające postępowanie „wyznacza jego ramy oraz określa jego przedmiot (...). Wniosek strony wiąże organ, co do treści żądania, natomiast podstawy prawne podejmowanej decyzji administracyjnej lub postanowienia ustalone są przez ten organ na podstawie własnej oceny”. Sądy podkreślają, że „treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania” (wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OSK 1812/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 578/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2019 r., I SA/Rz 1230/19, CBOSA).

## XI

1. Podanie wnoszone „na piśmie” oznacza podanie wnoszone w tradycyjnej formie pisemnej. Podaniem wniesionym „na piśmie” jest zatem tekst napisany ręcznie, za pomocą komputera, bądź za pomocą innej techniki na kartce (kartkach) papieru i opatrzony własnoręcznym podpisem.

2. Podpis własnoręczny to podpis mający indywidualne cechy, utrudniające podrobienie, ale i powtarzalne, pozwalające odróżnić go od innych, umożliwiający utożsamienie z nazwiskiem podpisującego (m.in. wyrok WSA z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 720/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Wr 648/19, CBOSA).

3. Brakiem formalnym podania jest jego niepodpisanie przez stronę lub innego uczestnika postępowania (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., II GSK 580/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Bd 740/19, CBOSA). Takie stanowisko wynika *expressis verbis* z treści art. 63 § 3, zgodnie z którym podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził.

4. Niewłaściwie sporządzony podpis jest brakiem formalnym podania.

5. W świetle wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., II GSK 2760/15, (CBOSA), jeżeli strona jest osobą prawną i wniesione przez nią podanie zostało podpisane niezgodnie ze sposobem reprezentacji tej osoby, takie podanie zawiera brak formalny: brak podpisu osoby wnoszącej podanie. Usunięcie tego braku polega na podpisaniu podania przez osoby upoważnione do reprezentowania strony.

6. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 grudnia 2007 r., II OSK 1628/06, (CBOSA), w przypadku braku podpisu pod podaniem nie jest istotne, czy podanie sporządził sam wnoszący, czy podmiot uprawniony do złożenia podania na podstawie udzielonego mu pełnomocnictwa.

7. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu. Unormowanie to ma charakter wyjątkowy i nie podlega wykładni rozszerzającej.

8. Wymóg podpisania przez wnoszącego podać wiąże się z faktem, że tylko złożenie sygnatury pod treścią danego oświadczenia może potwierdzić, iż dana osoba złożyła oświadczenie woli zawarte w podpisanym przez nią wniosku i zgadza się na jego treść.

9. Zgodnie ze stanowiskiem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2261/10, (CBOSA), w przypadku podań wnoszonych w formie tradycyjnej brak podpisu pod złożonym pismem nie oznacza jednak, że strona nie ma innej możliwości, jak tylko własnoręcznie złożyć podpis w celu uzupełnienia braku, bowiem równoznaczne z

podpisaniem podania jest nadesłanie jego podpisanego odpisu. Warunkiem skutecznego uzupełnienia braku w takiej sytuacji jest jednak, żeby pismo to było odpisem, jednobrzmiącą kopią, a nie nowym pismem.

**10.** „Rozpoznanie przez organ administracji publicznej podania, które nie zostało podpisane i wydanie decyzji administracyjnej, stanowi rażące naruszenie prawa powodujące konieczność stwierdzenia nieważności takiego aktu” (wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Bd 740/19, CBO SA).

## XII

**1.** W orzecznictwie sądowym na równi z brakiem podpisu wymieniane są braki podań w postaci m.in.: 1) podpisania podania niezgodnie ze sposobem reprezentacji osoby prawnej albo bez wykazania odpowiednim dokumentem uprawnienia osoby podpisującej do reprezentowania osoby prawnej; 2) niepodpisania podania przez występującego za stronę lub innego uczestnika postępowania pełnomocnika lub niewykazania przez tę osobę umocowania, umożliwiającego sygnowanie podania w imieniu strony lub innego uczestnika postępowania (m.in. wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2019 r., II OSK 273/17, LEX nr 2619437; wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 513/16, LEX nr 2102275 oraz wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2013 r., II GSK 690/12, LEX nr 1610656); 3) podpisania i wniesienia podania przez osobę całkowicie ubezwłasnowolnioną (m.in. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2018 r., II FSK 1171/16, LEX nr 2499068; wyrok WSA z dnia 12 maja 2015 r., III SA/Wa 3078/14, LEX nr 1974905; wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II SA/Gl 1287/13, LEX nr 1454906; wyrok WSA z dnia 8 maja 2013 r. II SA/Rz 67/13, LEX nr 1316940) oraz 4) sfałszowania podpisu złożonego pod podaniem (wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2044/12, LEX nr 1502252; wyrok NSA z dnia 15 września 2000 r., III SA 417/00, LEX nr 47217; wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2541/10, LEX nr 1420313).

**2.** W przypadku podpisania podania niezgodnie ze sposobem reprezentacji osoby prawnej albo bez wykazania odpowiednim dokumentem uprawnienia osoby podpisującej do reprezentowania osoby prawnej, możliwość wystąpienia wyżej przedstawionego braku for-

malnego wynika z faktu, że – zgodnie z cywilistyczną zasadą określoną w art. 38 k.c. – osoba prawna powinna działać w każdym postępowaniu prawnym przez swoje statutowe organy (np. zarząd) i zgodnie z ustaloną w Krajowym Rejestrze Sądowym zasadą reprezentacji. W razie niewykazania więc – poprzez dołączenie do podania wydruku KRS lub innego dokumentu – stosownego umocowania do dokonywania czynności procesowych za osobę prawną, podpis domniemanego pełnomocnika osoby prawnej nie wywoła żadnych konsekwencji normatywnych dla strony przez niego reprezentowanej. Podobnie będzie w razie podpisania podania za – będącą osobą prawną – stroną lub innego uczestnika postępowania, niezgodnie z zasadą reprezentacji danego podmiotu, ujawnioną we właściwym rejestrze, np. członek zarządu i prokurent łącznie (m.in. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., II GSK 2760/15, LEX nr 2326409; wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 421/16, LEX nr 2097642; wyrok WSA z dnia 12 sierpnia 2015 r., II SA/Wr 361/15, LEX nr 2071399; wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2015 r., I OSK 2073/13, LEX nr 1773611; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2012 r., I OSK 892/12, LEX nr 1291416; wyrok WSA z dnia 26 lipca 2011 r., II SA/Bd 460/11, LEX nr 1085633 oraz wyrok WSA z dnia 28 maja 2008 r., II SA/Gd 135/08, LEX nr 519009)<sup>84</sup>.

3. W przypadku niewykazania się przed organem odpowiednim dokumentem pełnomocnictwa, podpisanie przez nieumocowaną osobę podania za stroną nie będzie wywoływało w postępowaniu administracyjnym skutku prawnego. Organ będzie zobowiązany do wezwania domniemanego pełnomocnika do wykazania pełnomocnictwa (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., II GSK 1586/13, CBOSA), a – w razie jego nieujawnienia – wezwania samej strony do podpisania podania (zob. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., I OSK 509/17, CBOSA).

4. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej będzie mógł jednak nie żądać od danej osoby pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem będzie członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie wystąpią wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (por. art. 33 § 4).

---

<sup>84</sup> A. Opalski, *Pojęcie organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 1, s. 18-31; A. Zbiegień-Turzańska, *Zasady reprezentacji spółdzielni*, „Przebieg Sądowy” 2015, nr 6, s. 42-55.

## XIII

1. W razie złożenia podania przez osobę ubezwłasnowolnioną całkowicie, jej podpis nie może być uważany za jakikolwiek przejaw woli tej osoby. Aby jej podanie wywoływało skutki prawne, powinno zostać podpisane przez ustanowionego w sprawie przedstawiciela ustawowego tej osoby.

2. Stosownie do poglądu NSA wyrażonego w wyroku z dnia 15 września 2000 r., III SA 417/00, (CBOSA), w sytuacji sfałszowania podpisu pod podaniem, taka sygnatura nie może być uważana za mającą jakąkolwiek moc prawną. Organ powinien zawiadomić o tym odpowiedni organ ścigania, a następnie wezwać stronę lub innego uczestnika postępowania do podpisania podania.

## XIV

Zgodnie m.in. z wyrokiem NSA z dnia 23 lutego 2018 r., II OSK 1901/17, (CBOSA), nie budzi wątpliwości, że przepisy k.p.a. przyjęły zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie formy i treści podania oraz umożliwiają wniesienie podania zarówno pisemnie, jak i za pomocą telegrafu, telefaksu, ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę organu administracji publicznej (art. 63 § 1) i że każde podanie winno być podpisane przez wnoszącego. Por. art. 63.

## XV

1. Brak kwalifikowanego podpisu elektronicznego na podaniu wniesionym w formie elektronicznej jest brakiem formalnym podania (por. m.in. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2018 r., I OSK 1574/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 3312/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., I OSK 203/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., II SA/Wa 1319/11, CBOSA).

2. Brak na podaniu wnoszonym w formie elektronicznej kwalifikowanego podpisu elektronicznego można uzupełnić przez przesłanie podania przez wnoszącego i opatrzenie go odpowiednim podpisem



elektronicznym bądź też wniesienie podania w formie pisemnej, opatrzonego własnoręcznym podpisem lub złożenie go ustnie do protokołu (m.in. wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., III SA/Kr 153/17, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 10 lutego 2016 r., II SA/Bd 1370/15, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 5 stycznia 2015 r., I SA/Wa 3292/14, CBO-SA).

3. Orzecznictwo sądowe wskazuje, że do usuwalnych braków formalnych podań elektronicznych – w zakresie podpisu elektronicznego – zalicza się także braki polegające na: 1) podpisaniu e-podania niedozwolonym lub niespełniającym warunków prawnych podpisem elektronicznym lub 2) niedołączeniu do podania w formie dokumentu elektronicznego pliku z zewnętrznym podpisem elektronicznym.

4. Do elektronicznego podpisywania podań w Polsce mogą być używane sygnatury elektroniczne uregulowane w unijnym rozporządzeniu eIDAS, a także środki identyfikacji elektronicznej zarówno rangi ustawowej, jak i te wydawane w systemach przyłączonych do polskiego krajowego węzła identyfikacji elektronicznej. Dodatkowo w tym celu stosowane mogą być przez obcokrajowców z innych państw UE także różnorodne środki identyfikacji elektronicznej, które – po przejściu procedury notyfikacji – mogą być używane do elektronicznego uwierzytelniania się w polskich usługach publicznych, co odbywa się za pośrednictwem węzła transgranicznego identyfikacji elektronicznej (zwanego węzłem eIDAS-eIDAS NODE).

Na podstawie art. 20a ust. 2 u.i.d.p. dopuszcza się również możliwość identyfikowania się przez stronę w krajowych usługach publicznych *online* za pomocą innych technologii uwierzytelniania.

5. Wyżej wymienione metody uwierzytelniania elektronicznego oraz podpisywania elektronicznych podań dla swojej skuteczności muszą być wykorzystywane przez stronę zgodnie ze specjalnymi procedurami określonymi w przepisach odrębnych, powinny one także spełniać odpowiednie warunki określone w szczególnych regulacjach prawnych. Niespełnienie tych wymogów powoduje, że nie może dojść do skutecznego podpisania podania za pomocą sygnatury elektronicznej, także tej używanej w ramach określonego systemu teleinformatycznego. Podpisanie e-podania niedozwolonym lub niespełniającym warunków prawnych podpisem elektronicznym powoduje więc skutek równoważny z brakiem złożenia w ogóle jakiegokolwiek sygnatury elektronicznej (m.in.

wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r., II OSK 1901/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., I OSK 203/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 września 2016 r., IV SAB/Wa 273/16, CBOSA). W takiej sytuacji do uzupełnienia wskazanej powyżej wady formalnej podania elektronicznego należy stosować odpowiednio przepis art. 64 § 2.

6. W celu określania skuteczności prawnej unormowanego w rozporządzeniu eIDAS kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpis ten może być poddany przez stronę lub innego uczestnika postępowania procedurze walidacji.

## XVI

Jest brakiem formalnym podania niedołączenie do wnoszonego do organu elektronicznego podania pliku, w którym znajduje się zewnętrzny podpis elektroniczny. Zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 12 września 2017 r., I SA/Rz 468/17, (CBOSA), można wyróżnić sygnatury elektroniczne, które zapisywane są wprost w dokumencie elektronicznym, w którym znajduje się dane podanie elektroniczne. W takim razie, jeżeli plik, w którym znajduje się podanie składane przez podmiot administrowany, nazywa się np. „zapytanie.doc” to złożenie na podaniu podpisu powoduje, że tworzony jest nowy plik o przykładowej nazwie „zapytanie.doc.xades” który to plik zapisywany jest w tej samej lokalizacji, co dokument źródłowy (podanie). Dochodzi tym samym do utworzenia podpisu wewnętrznego, który nie wymaga, dla swojej skuteczności, dołączenia go do składanego do organu administracji publicznej elektronicznego podania. Zdaniem sądu, od podpisu wewnętrznego odróżnić należy jednak obecnie podpis zewnętrzny, który w przypadku jego złożenia na elektronicznym podaniu, powoduje utworzenie, obok określonego pliku z elektronicznym podaniem, nowego i odrębnego od dokumentu, w którym znajduje się podanie – pliku o rozszerzeniu .xades. Plik ten zaświadcza o nieingerencji w treść pliku, w jakim zapisane jest podanie w formie dokumentu elektronicznego. Dochodzi zatem do powstania dwóch niezależnych od siebie plików, tj. pliku źródłowego oraz pliku podpisu. Oba te pliki powinny zostać wspólnie wysłane do organu. Tylko łączne ich doręczenie organowi powoduje, że powstanie całość zwana podpisanym elektro-

nicznym podaniem. W takim razie, w przypadku przesłania podania w formie dokumentu elektronicznego, podpisanego za pomocą elektronicznej sygnatury zewnętrznej, jednak bez pliku, w którym znajduje się złożony zewnętrzny podpis elektroniczny, podanie należy uważać za obciążone brakiem formalnym, który powinien być usunięty przy odpowiednim zastosowaniu przepisu art. 64 § 2 k.p.a.

## XVII

1. W przypadku podań w formie dokumentu elektronicznego, usuwalnym brakiem formalnym jest złożenie przez wnioskodawcę podania z wyłączeniem zastosowania do tego celu umieszczonego w odpowiednim repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych urzędowego wzoru, a także przesłanie tak skomponowanego wzoru lub załączników do niego w niewłaściwym formacie danych – gdy przepisy szczególnie nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru i z zastosowaniem odpowiedniego formatu danych – art. 63 § 3a pkt 2 (m.in. wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2015 r., II SA/Sz 351/15, LEX nr 1814053; wyrok WSA z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Po 616/14, LEX nr 1646262; wyrok WSA z dnia 28 grudnia 2009 r., II SAB/Kr 87/09, LEX nr 581649)<sup>85</sup>.

2. W świetle z art. 3 pkt 24 u.i.d.p., wzorem dokumentu elektronicznego jest zbiór danych określających zestaw, sposób oznaczania oraz wymagalność elementów treści i metadanych dokumentu elektronicznego, a także mogących określać sposób zapisu danych dla wskazanych elementów oraz kolejność i sposób wyświetlania na ekranie lub drukowania poszczególnych elementów (wizualizacji). Można przyjąć, że wzór stanowi zbiór danych, które służą określeniu zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego oraz sposobu wizualizacji dokumentów tworzonych na ich podstawie. Wzór precyzuje więc, co powinien zawierać dany dokument elektroniczny, aby za jego pomocą możliwe było załatwienie określonego rodzaju spraw, a także ustala

---

<sup>85</sup> J. Janowski, *Elektroniczne wzory i formularze*, „Wspólnota” 2008, nr 33, s. 58; J. Janowski, *Obowiązek opracowywania i udostępniania formularzy*, „Wspólnota” 2008, nr 35, s. 54.

formę prezentacji treści dokumentu (to może odbywać się w szczególności przez wyświetlenie wzoru na monitorze ekranowym lub za pomocą wydruku).

3. Wzory dokumentów elektronicznych umieszczone są w CRWD oraz fakultatywnie w lokalnych repozytoriach wzorów dokumentów elektronicznych. Na ich podstawie w systemie teleinformatycznym danego organu (m.in. ePUAP) generowane są przez strony (innych uczestników postępowania) formularze elektroniczne, właściwe do załatwienia określonej kategorii spraw administracyjnych.

4. Z analizy art. 63 § 3a pkt 2 wynika, że brak formalny podań składanych w formie dokumentu elektronicznego i sporządzonych na podstawie odpowiednich wzorów może stanowić również brak ich przesłania do organu w formacie danych, zawartym we wzorze podań wskazanym w przepisach odrębnych<sup>86</sup>.

5. Zgodnie z treścią § 2 pkt 2 r.s.d.d.e. format danych to szczegółowo określony sposób zapisania informacji przeznaczonej do przechowywania w pliku komputerowym (np. doc, pdf, xml, rtf lub txt). W postępowaniu administracyjnym jedynym dozwolonym formatem podań sporządzonych na podstawie wzorów dokumentu elektronicznego i wnoszonych za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej organu (np. w ramach ePUAP) jest rozszerzenie w formacie xml (por. m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2017 r., III SA/Wa 3380/15, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 3 października 2018 r., II SA/Go 554/18, LEX nr 2563599)<sup>87</sup>.

Dopuszczalność stosowania wyłącznie takiego formatu wynika wprost z treści § 17 ust. 1 r.s.d.d.e., w świetle którego pisma wnoszone za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej sporządza się w formacie danych xml na podstawie wzorów dokumentów elektronicznych umieszczonych w centralnym lub lokalnym repozytorium. Zasada ta znajduje zastosowanie do wzorów podań elektronicznych wnoszonych w inny sposób niż za pomocą ESP organów administracji publicznej, np. za pomocą nowoczesnego telefaksu. Oczywiście, przy założeniu, że

<sup>86</sup> M. Matuszewska-Maróń, T. Markowski, *Publikacja...*, s. 70.

<sup>87</sup> J. Murzydło, *Z jakim formatem do urzędu?*, „Wspólnota” 2008, nr 11, s. 45; J. Janowski, *Administracja...*, s. 405.

w danej sprawie faktycznie wystąpi możliwość wygenerowania na podstawie określonego wzoru podania elektronicznego, a następnie zapisania go np. na komputerze oraz wniesienia go do organu administracji publicznej. Stosownie bowiem do ogólnej dyspozycji art. 18 u.i.d.p. w zw. z § 18 ust. 2 r.k.r.i., jeżeli z przepisów szczegółowych albo opublikowanych w repozytorium interoperacyjności schematów xml lub innych wzorów nie wynika inaczej, podmioty realizujące zadania publiczne umożliwiają przyjmowanie dokumentów elektronicznych, służących do załatwiania spraw należących do zakresu ich działania w formatach danych określonych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia. Z treści art. 18 r.s.d.d.e. wynika zaś, że wzór dokumentu elektronicznego przekazywany do centralnego repozytorium zawiera dane określone w formacie xml. Natomiast zgodnie z § 26 r.s.d.d.e., lokalne repozytoria zawierają wyłącznie wzory dokumentów elektronicznych, które uprzednio zostały umieszczone w centralnym repozytorium. Mając to na uwadze wzór podania w formie dokumentu elektronicznego składanego m.in. za pomocą używanego jako środek komunikacji elektronicznej telefaksu, co do zasady, powinien być zgodny z tym umieszczonym w centralnym lub lokalnym repozytorium. Oznacza to, że sporządzone na jego podstawie podanie powinno zawierać rozszerzenie o formacie właściwym dla wyżej wymienionych zbiorów, tj. xml. Jeżeli zatem wniesienie podania następuje w innym niż xml formacie danych, podanie takie dotknięte jest brakiem formalnym.

6. Wymóg zachowania szczególnego formatu danych dotyczy załączników dołączanych do podań w formie dokumentu elektronicznego, tworzonych na podstawie wzorów elektronicznych<sup>88</sup>. Wedle treści § 17 ust. 2 r.s.d.d.e., załączniki dodawane do takich pism zapisywane są bowiem w formatach danych i w sposób uwzględniający przepisy wydane na podstawie art. 18 u.i.d.p. Normę wykonawczą do wymienionego przepisu, regulującą wskazane formy i sposoby zapisu załączników, stanowi § 18 ust. 2 r.k.r.i., zgodnie z którego dyspozycją – jeżeli z przepisów szczegółowych albo opublikowanych w repozytorium interoperacyjności schematów xml lub innych wzorów nie

---

<sup>88</sup> A. Prasal, *Wzór i formularz elektroniczny*, (w:) R.A. Grytner (red.), *Vademecum sekretarza jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 204.

wynika inaczej – podmioty realizujące zadania publiczne umożliwiają przyjmowanie dokumentów elektronicznych służących do załatwiania spraw należących do zakresu ich działania w formatach danych, określonych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2015 r., II SA/Sz 351/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Po 616/14, CBOSA).

Właściwy format, w którym mogą być zapisane załączniki do sporządzonego na podstawie wzoru podania w formie dokumentu elektronicznego, powinien być zawarty w wymienionych załącznikach do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2247).

W wymienionych dokumentach ustawodawca, jako właściwe dla pism dołączanych do podań administracyjnych, wskazuje w szczególności formaty danych t.j. txt, doc, docx, rtf, pdf, odt, ppt, jpg, mp3, mp4, avi lub mpeg4 itd. Wskazówkę, co do dopuszczalnych form zapisu takich załączników, zawiera także rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, które w załączniku wymienia formaty danych, w jakich można zapisać załączniki do podań sporządzanych na podstawie wzoru elektronicznego i wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180).

W przypadku dołączenia do prawidłowo sporządzonego podania załączników wygenerowanych w błędnym formacie danych organ administracji publicznej, do którego wpłynęło takie podanie, obowiązany będzie do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych. Natomiast ich uzupełnienie nastąpi wyłącznie w razie przesłania do podmiotu publicznego poprawionego podania wraz z prawidłowo sporządzonymi załącznikami.

7. Braki formalne polegające na sporządzeniu elektronicznego podania lub dołączenia do niego załączników w złym formacie danych nie wystąpią, co do zasady, w przypadku wniesienia podania na urzędowym formularzu i przez ESP organu administracji publicznej.

## XVIII

1. Do katalogu braków formalnych, wynikających z innych niż k.p.a. unormowań, może należeć sporządzenie przez stronę lub innego uczestnika postępowania podania w niewłaściwym języku. Podanie powinno być sporządzone w języku urzędowym lub w języku pomocniczym, a jedynie w szczególnych, wyraźnie określonych przez przepisy prawa przypadkach może być sporządzone w języku obcym (zob. art. 63). Wniesienie podania z naruszeniem tej zasady oznacza, że podanie zawiera błąd formalny.

2. Od tej generalnej zasady przepisy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w gminach przewidują jednak pewne wyjątki. Mianowicie z art. 9 ust. 1 i 2 u.m.n. wynika, że w gminach, w których liczba mieszkańców należących do mniejszości narodowych lub etnicznych jest nie mniejsza niż 20 % ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, może być używany jako język pomocniczy – obok języka urzędowego – także język określonej mniejszości<sup>89</sup>. W takim przypadku, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.m.n., wniesienie podania w języku pomocniczym nie stanowi braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania.

3. W przypadku niewniesienia podania w języku polskim i braku przepisu szczególnego, zezwalającego na odstępianie od tej zasady, do obowiązków organu administracji publicznej należy wezwanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a., osoby składającej podanie do uzupełniania uchybienia. Uzupełnienie takiego braku odbywa się poprzez wniesienie przez stronę (innego uczestnika) podania w języku polskim<sup>90</sup>. Podobnie sytuacja będzie się przedstawiała w razie, gdy co prawda podanie wypełniałoby warunki, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 u.m.n., lecz zostanie ono sporządzone w innym niż dozwolony języku mniejszości narodowej lub etnicznej. W tym przypadku uzupełnienie braków formalnych podania będzie mogło nastąpić poprzez jego złożenie w języku polskim lub w odpowiednim języku pomocniczym<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> J. Chmielewski, *Pozostawienie...*, s. 76.

<sup>90</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 191.

<sup>91</sup> A. Skóra, *Wnoszenie...*, s. 411 i n.

4. Organ administracji powinien wezwać wnoszącego podanie do usunięcia tego braku przez przedłożenie tłumaczenia podania lub wniesienie podania sporządzonego we właściwym języku.

## XIX

Do unormowań szczególnych, mających zastosowanie do prawidłowego wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego, należą przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180), które w § 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 3 r.s.d.d.e. nakazuje organom administracji publicznej określenie na ich stronach PIB maksymalnych rozmiarów dokumentów elektronicznych wraz z załącznikami, jakie mogą one przyjmować poprzez założone Elektroniczne Skrzynki Podawcze.

## XX

1. Przepis art. 64 § 2 wskazuje, że usunięciu braków formalnych podania służy wezwanie. Wezwanie z art. 64 § 2 powinno spełniać wymagania stawiane przez przepis art. 54. Dodatkowe elementy, wynikające z art. 64 § 2 to: wskazanie w sposób wyraźny i szczegółowy na rodzaj braku, określenie terminu do jego usunięcia oraz poinformowanie o skutku, jakim jest pozostawienie podania bez rozpoznania.

2. Nietrafny jest pogląd przedstawiony w postanowieniu NSA z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 13/86, (OSP 1988, nr 5, poz. 125), w świetle którego „wezwanie strony przez właściwy (...) organ administracji (...) do uzupełnienia braków w operacie wodnoprawnym, na podstawie którego organ ten miał wydać pozwolenie wodnoprawne, ma charakter postanowienia w rozumieniu art. 123 k.p.a.”

3. Termin wyznaczony przez organ do uzupełnienia braków, innych niż brak adresu wnoszącego podanie, powinien być dostosowany do okoliczności sprawy. Termin ten nie może być krótszy niż 7 dni.

4. Nieusunięcie braku w terminie powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2), co oznacza, że organ nie przystąpi do me-



rytorycznego rozpatrzenia podania. W wyroku WSA z dnia 19 czerwca 2015 r., II SA/Łd 122/15, (CBOSA), stwierdzono, że „wezwanie do uzupełnienia braków wystosowane przez organ na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. nie może być jedynie formalnym zabiegiem technicznym, musi wskazywać na rodzaj braku i dawać stronie możliwość jego usunięcia”.

### **Art. 65. [Wniesienie podania do organu niewłaściwego; obowiązek informacyjny RODO]**

§ 1. Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie.

§ 1a. Zawiadomienie o przekazaniu sprawy zawiera również informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący, chyba że wnoszący podanie posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

§ 2. Podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisane-  
go terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu.

## I

1. Organy administracji publicznej są obowiązane przestrzegać z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19) oraz instancyjnej. Oznacza to dla organu obowiązek dokonania weryfikacji podania pod kątem właściwości w sprawie będącej przedmiotem żądania<sup>92</sup>. W świetle wyroku WSA z dnia 16 grudnia 2019 r., I SA/Rz 1230/19, (CBOSA), „do wstępnych czynności organu należy wyjaśnienie zakresu wniosku, a następnie przypisanie mu właściwego trybu, przepisów i procedur. Do tych czynności należy również badanie właściwości organu. Zgodnie z art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej”.

2. Jeżeli organ administracji publicznej, do którego wniesiono podanie, uzna się za niewłaściwy (rzeczowo, miejscowo lub instancyj-

<sup>92</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 34.

nie) do załatwienia tej sprawy w formie decyzji (w drodze ugody lub milcząco), ciąży na nim obowiązek niezwłocznego przekazania podania do organu, który – w jego ocenie – jest właściwy w sprawie i jednoczesnego powiadomienia o tym wnoszącego podanie (m.in. wyrok WSA z dnia 31 października 2008 r., II SA/Kr 710/08, CBOSA).

3. Przepis art. 65 § 1 konstruuje obowiązek przekazywania podań między różnymi organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2: nakłada powinność przekazania podania przez organ administracji publicznej (niewłaściwy) innemu organowi administracji publicznej (właściwemu). Nie dotyczy on przekazywania podania wewnątrz urzędu organu administracji publicznej, tj. z jednej komórki organizacyjnej do innej tego samego organu<sup>93</sup>. Podobne stanowisko zajmuje orzecznictwo: „przekazywanie podania w trybie art. 65 § 1 może nastąpić wyłącznie pomiędzy organami administracji publicznej” (m.in. wyrok WSA z dnia 12 września 2019 r., VIII SA/Wa 371/19, CBOSA).

4. Organ, do którego podanie zostało wniesione, zobowiązany jest w możliwie precyzyjny sposób ustalić przedmiot żądania. Dopiero tak wyjaśnione okoliczności faktyczne, dotyczące rzeczywistych intencji danej osoby, pozwalają określić treść żądania oraz ustalić, czy wniesione podanie w ogóle dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, do której stosuje się przepisy k.p.a., a następnie, po ustaleniu organu właściwego rzeczowo, miejscowo i instancyjnie – przekazać temu organowi wniesione podanie (m.in. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 898/05, CBOSA; wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 244/07, LEX 337821; wyrok WSA z dnia 10 stycznia 2018 r., IV SA/Wa 1636/17, LEX nr 2473648).

„W przypadku wątpliwości co do treści żądania zawartego w podaniu skierowanym do organu pierwszej instancji, obowiązkiem tego organu jest zwrócenie się do strony o sprecyzowanie tego żądania, w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 2. Jeśli organ tego nie uczyni, to nie może – wbrew wyraźnej intencji wnoszącego to podanie – przypisywać mu odmiennego żądania” (wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Lu 635/17, CBOSA).

---

<sup>93</sup> M. Sawczuk, *Wniesienie podania do niewłaściwego organu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 159.

5. Przepis art. 65 ma także zastosowanie, gdy postępowanie zostało wszczęte przed organem właściwym, lecz w jego toku doszło do zmiany podstawy prawnej, na podstawie której organ określił swoją właściwość do prowadzenia postępowania i gdy do rozpatrzenia sprawy właściwy będzie inny organ administracji publicznej (m.in. wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 1996 r., I S 695/95, LEX 1689097, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 września 1999 r., II SAB/Ka 13/99, OSP 2000, nr 7, poz. 110; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II OSK 2519/11, Legalis). Jednocześnie organ niewłaściwy powinien umorzyć toczące się przed nim postępowanie (postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA 2308/00, Legalis).

6. Organ odwoławczy powinien zastosować przepis art. 65 w sytuacji, gdy strona (uczestnik na prawach strony) wniesie odwołanie bezpośrednio do organu wyższego stopnia, naruszając w ten sposób właściwość instancyjną (wyrok WSA z dnia 20 października 2005 r., I SA/Wa 1463/04, CBOSA).

7. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 17 maja 1995 r., SA/Łd 2330/94, (LEX nr 24236), jeżeli organ pierwszej instancji wydał decyzję w sprawie, w której był niewłaściwy, organ odwoławczy powinien uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie przed organem pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2) oraz wniosek strony przekazać organowi właściwemu na podstawie art. 65 § 1 (zob. też wyrok WSA z dnia 3 lutego 2006 r., IV SA/Wa 1311/05, LEX nr 203867).

8. Przepis art. 65 § 1 odnosi się do ustalenia braku właściwości organu w fazie wszczęcia postępowania: zarówno przed organem pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym oraz w trybach nadzwyczajnych.

9. Organ może zastosować przepis art. 65 wyłącznie we wstępnej fazie wszczęcia postępowania. Jeżeli organ ustali, że jest niewłaściwy w trakcie już toczącego się postępowania, powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania (wyrok WSA z dnia 3 lutego 2006 r., IV SA/Wa 1311/05, LEX nr 203867; wyrok WSA z dnia 20 marca 2007 r., VII SA/Wa 2460/06, LEX nr 337011; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II OSK 128/08, LEX nr 515196, wyrok WSA z dnia 19 maja 2016 r., I SA/Wa 341/16, LEX nr 2054794). Po wydaniu decyzji, podanie powinno zostać przekazane organowi właściwemu.

10. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, że na podmiocie, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie spoczywa obowiązek przekazania takiego wniosku do podmiotu właściwego, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 65 § 1 k.p.a. Zdaniem judykatury postępowanie o udostępnienie informacji publicznej nie jest postępowaniem wskazanym w rozdziale I k.p.a., określającym zakres obowiązywania Kodeksu. Przepisy k.p.a. można stosować tylko wówczas, gdy tak stanowi u.d.i.p. Zgodnie z art. 16 u.d.i.p. przepisy k.p.a. stosuje się od momentu wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, czy też umorzenia postępowania o jej udostępnienie, a nie od chwili wpłynięcia wniosku (m.in. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2013 r., I OSK 2318/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 maja 2019 r., IV SAB/Wr 229/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27 lutego 2020 r., I SAB/Go 199/19, CBOSA).

## II

1. Przepis art. 65 § 1 ma zastosowanie do podań wniesionych w tradycyjnej formie pisemnej oraz wniesionych w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli podanie zostało wniesione ustnie do protokołu, należy przekazać wnoszącemu protokół z przyjęcia podania<sup>94</sup>.

2. Organ, który uzna się za niewłaściwy, ma obowiązek przekazania podania organowi właściwemu niezwłocznie, niezależnie od tego, czy podanie czyni zadość wymogom formalnym<sup>95</sup>.

3. W przypadku, gdy podanie spełnia wymagania określone w przepisach prawa, lecz zostanie wniesione do niewłaściwego organu administracji publicznej, za datę wszczęcia postępowania uznaje się datę doręczenia żądania organowi administracji publicznej niewłaściwemu do rozpatrzenia sprawy.

---

<sup>94</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 274.

<sup>95</sup> M. Sawczuk, *Wniesienie...*, s. 160 i cyt. tam literatura.

## III

1. Kodeks nie określa formy przekazania podania organowi właściwemu. Przyjmuje się, że przekazanie następuje w drodze czynności materialno-technicznej. Przekazanie nie wymaga wydania w tym przedmiocie aktu z zakresu administracji publicznej (postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., I OSK 38/12, LEX nr 1120679; wyrok WSA z dnia 21 kwietnia 2009 r., II SAB/Po 5/09, CBOSA).

Czynności przekazania podania nie można zaskarżyć w trybie administracyjnym ani na drodze sądowej. W świetle orzecznictwa, przekazanie podania organowi właściwemu stanowi czynność materialno-techniczną, nie mieszczącą się w katalogu aktów i czynności, o których mowa w art. 3 p.p.s.a. W szczególności czynność taka nie ma cech czynności, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie rozstrzyga o uprawnieniach bądź obowiązkach wynikających z przepisów prawa. W związku z powyższym nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (m.in. postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r. I OSK 38/12, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 230/19, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 13 stycznia 2020 r., III SA/Gd 845/19, CBOSA).

2. W wyroku WSA z dnia 20 marca 2019 r., I SA/Gl 1313/18, (LEX nr 2645567), przyjęto, że „zawiadomienie o przekazaniu sprawy wódług właściwości, sporządzone przez organ na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., nie ma cech postanowienia i nie przysługuje na nie zażalenie”.

3. W orzecznictwie utrwalili się poglądy, że organ, który mimo swojej niewłaściwości nie podejmuje działań zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 65-66, pozostaje w bezczynności (m.in. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 2122/14, LEX nr 2082514; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1824/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2019 r., II SAB/Rz 90/19, CBOSA).

W razie bezczynności organu stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37), a następnie skargi do sądu administracyjnego (m.in. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1998 r., IV SAB 145/97, „Glosa” 1999, nr 3, s. 30; wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r., IV SAB 145/97, „Wspólnota” 1998, nr 49, s. 26 i n.; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1824/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2019 r., II SAB/Rz 90/19, CBOSA).

4. Przekazanie podania na podstawie art. 65 § 1 zwalnia przekazujący organ od obowiązku załatwienia sprawy i dlatego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość powinien wystąpić organ, któremu sprawę przekazano, jeżeli nie uważa się za organ właściwy (m.in. postanowienie NSA z dnia 7 września 2005 r., I OW 153/05, LEX nr 192100; postanowienie NSA z dnia 2 marca 2012 r., II GW 15/11, LEX nr 1244907; wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., VI SAB/Wa 55/18, CBOSA).

#### IV

1. „Dla zachowania terminu w sposób, o którym mowa w art. 65 § 2 k.p.a. pismo musi być wniesione do podmiotu, będącego organem administracji publicznej. Przekazywanie sprawy w trybie art. 65 § 1 może nastąpić wyłącznie pomiędzy organami administracji publicznej” (m.in. wyrok WSA z dnia 12 września 2019 r., VIII SA/Wa 371/19, CBOSA).

2. W przypadku, gdy podanie powinno być wniesione z zachowaniem terminu, podanie wniesione do organu niewłaściwego uważa się za wniesione z zachowaniem wymaganego terminu. Przepis ten tworzy więc fikcję prawną, że podanie zostało wniesione w terminie (m.in. wyrok WSA z dnia 5 listopada 2019 r., II SAB/Lu 41/19, CBOSA). Organ niewłaściwy w sprawie powinien przekazać podanie organowi właściwemu także wówczas, gdy podanie zostało wniesione po upływie terminu. Wnoszący podanie może bowiem zwrócić się z żądaniem o przywrócenie terminu tylko do organu właściwego w sprawie (art. 59 § 1).

3. Tylko podanie wniesione do organu administracji publicznej może zostać uznane za wniesione w terminie. Przepis art. 65 § 2 nie odnosi się do pism wniesionych do innych podmiotów, m.in. sądów (wyrok NSA z dnia 9 października 2008 r., I OSK 656/08, LEX nr 477245). Przekazanie podania do sądu jako organu właściwego w sprawie w trybie art. 65 stanowi rażące naruszenie tego przepisu (wyrok WSA z dnia 5 listopada 2004 r., II SA/Wa 1106/04, Legalis).

4. Przepis art. 65 § 1 nie ma zastosowania do przypadków, w których sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej pod względem materialnym i/lub procesowym, a właściwym do jej rozpoznania nie jest organ administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2.

5. Przepis art. 65 § 1 nie dotyczy przekazania podania organom prokuratury. Organy te nie są organami administracji publicznej. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 740 ze zm.) prokuratura wykonuje zadania z zakresu ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Szczegółowe zadania, które ustawa nakłada na prokuraturę wynikają z art. 3 tej ustawy i nie są to zadania organu administracji publicznej (m.in. wyrok WSA z dnia 12 września 2019 r., VIII SA/Wa 371/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r., I OSK 656/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 15 marca 2007 r., I SA/Wa 1687/06, CBOSA).

6. Przepis art. 65 § 1 nie dotyczy przekazania podania sądowi administracyjnemu (wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 r., I OSK 686/09, LEX nr 595469), Rzecznikowi Praw Obywatelskich (m.in. wyrok WSA z dnia 7 listopada 2008 r., VII SA/Wa 1031/08, LEX nr 528068; postanowienie NSA z dnia 2 marca 2012 r., II GZ 66/12, LEX nr 1137997), kasie zapomogowo-pożyczkowej (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2007 r., II SA/Wa 1528/07, LEX nr 549493).

7. Przekazanie podania innemu organowi w trybie art. 65 § 1 jest niezbędnym warunkiem wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (m.in. postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 59/05, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 98; postanowienie NSA z dnia 18 marca 2011 r., II OW 95/10, LEX nr 1080399; postanowienie WSA z dnia 12 stycznia 2012 r., II SA/Kr 962/11, „Wspólnota” 2012, nr 5, s. 47; wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., VI SAB/Wa 55/18, CBOSA). Organ administracji, któremu podanie zostało przekazane, nie jest związany wskazaniem, co do właściwości, zawartym w piśmie o przekazaniu.

## V

1. Jeżeli wniesione podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, a organ, do którego wpłynęło to podanie, jest właściwy do rozpoznania tylko części z nich, organ powinien rozpoznać sprawy należące do jego właściwości oraz zawiadomić wnoszącego podanie, że w pozostałych sprawach powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu.

2. W sytuacji, gdy podanie wniesiono do niewłaściwego organu, a na podstawie danych podania nie można ustalić właściwego organu albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, zwraca się podanie wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

## VI

1. Zawiadomienie o przekazaniu sprawy powinno zawierać informacje, o których 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 2016 r., nr 119, s. 1 ze zm.), w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący.

2. Kodeks wprowadza ochronę prawną danych osobowych poprzez nałożenie na organ obowiązku wyczerpującego poinformowania strony lub innego uczestnika postępowania o treści art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie osób, od których dane te są bezpośrednio zbierane i których dane te dotyczą. Obowiązek ten jest natomiast zasadniczo wyłączony w przypadku pozyskiwania przez organ danych osobowych z innych źródeł niż bezpośrednio od osób, których te dane dotyczą (art. 14 RODO oraz art. 4 u.o.d.o.), realizowany wyłącznie wobec osób fizycznych (z urzędu). Moment powstania po stronie organu obowiązku informacyjnego to moment dokonania przez organ administracji wobec podmiotu pierwszej czynności zewnętrznej w sprawie (szerzej art. 61 § 5)<sup>96</sup>.

3. Obowiązek poinformowania strony (ewentualnie innych uczestników postępowania administracyjnego) powstaje w sytuacji zmiany organu administracji publicznej (będącego administratorem danych osobowych), rozstrzygającego daną sprawę administracyjną. Jeżeli okaże się, że właściwym organem do prowadzenia postępowania i wydania w sprawie decyzji jest nie ten organ, do którego podanie wniesiono, lecz ten, które-

<sup>96</sup> A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona...*, s. 211.



mu podanie zostało przekazane, powinien on niezależnie wykonać wobec strony obowiązek informacyjny. Czynnością, za pomocą której organ uzewnętrzni swoje działania, jest zawiadomienie wnoszącego podanie o przekazaniu sprawy organowi właściwemu (art. 65 § 1a w zw. z § 1). W takim przypadku mamy do czynienia z pierwotnym obowiązkiem informacyjnym organu właściwego do rozpatrzenia sprawy<sup>97</sup>.

## VII

1. Organ zobowiązany jest zawiadomić wnoszącego podanie o przekazaniu podania wedle właściwości (m.in. postanowienie WSA z dnia 12 stycznia 2012 r., II SA/Kr 962/11, „Wspólnota” 2012, nr 5, s. 47; postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., I OSK 38/12, LEX nr 1120679, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., VI SAB/Wa 55/18, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 230/19, CBOSA). Zawiadomienie takie powinno zawierać uzasadnienie. W jego treści organ powinien podać przyczyny, z powodu których uznał się za niewłaściwy w sprawie oraz przesłanki, jakie przemawiają za właściwością innego organu administracji publicznej<sup>98</sup>.

2. Zawiadomienie powinno być dokonane jednocześnie z przekazaniem podania: tego samego dnia w tej samej przesyłce<sup>99</sup>. Forma zawiadomienia zależy od formy, w jakiej wniesione zostało podanie: może więc przybrać formę pisemną lub formę dokumentu elektronicznego.

### **Art. 66. [Podanie w sprawach pozostających we właściwości kilku organów; podanie w sprawach nienależących do kompetencji organów administracji publicznej; obowiązek informacyjny RODO]**

§ 1. Jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości. Równocze-

---

<sup>97</sup> Tamże, s. 211.

<sup>98</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 417.

<sup>99</sup> A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

śnie zawiadomi wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu, i poinformuje go o treści § 2. Do zawiadomienia stosuje się odpowiednio przepis art. 65 § 1a.

§ 2. Odrębne podanie złożone zgodnie z zawiadomieniem, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od daty doręczenia zawiadomienia uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania.

§ 3. Jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

§ 4. Organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy.

## I

1. W sytuacji, gdy organ administracji publicznej, do którego wpłynęło podanie, nie jest właściwy w sprawie i nie może ustalić organu właściwego albo gdy w sprawie właściwy jest sąd powszechny, na tym organie nie ciąży obowiązek przekazania sprawy do organu właściwego ani do sądu powszechnego, lecz zwrot podania wnoszącemu (m.in. wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Lu 635/17, CBOSA).

2. Postanowienie o zwrocie podania może być wydane „jedynie po wnikliwym zbadaniu treści podania skierowanego przez wnoszący je podmiot do organu administracji i ustaleniu, że niewątpliwie zawiera ono żądanie, które nie może zostać rozstrzygnięte w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym (...). W przypadku wątpliwości co do treści żądania zawartego w podaniu skierowanym do organu pierwszej instancji, obowiązkiem tego organu jest zwrócenie się do strony o sprecyzowanie tego żądania, w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 2. Jeśli organ tego nie uczyni, to nie może – wbrew wyraźnej intencji wnoszącego to podanie – przypisywać mu odmiennego żądania” (wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Lu 635/17, CBOSA).

## II

1. Stwierdzenie, że sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej i nie należy do właściwości organu administracji, prowadzi do konieczności zwrócenia podania wnoszącemu w trybie art. 66 § 3.

2. „W sytuacji przesądzenia w prawomocnym orzeczeniu przez sąd powszechny o braku swojej właściwości i nadania danej sprawie charakteru administracyjnoprawnego, nawet wówczas, gdy organ nie podziela tego stanowiska, dla zapewnienia stronie prawa do rozpatrzenia jej sprawy przez podmiot władzy publicznej, organ powinien ją rozpatrzyć i wydać rozstrzygnięcie co do *meritum*. Nieuprawnionym byłoby przyjęcie, że w takim przypadku orzeczenie to zostało wydane bez podstawy prawnej, skoro została ona ukształtowana poprzez rozwiązania przyjęte w art. 66 § 4 k.p.a. i art. 199<sup>1</sup> k.p.c.” (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 2840/17, CBOSA).

3. WSA w wyroku z dnia 9 września 2016 r., II SA/Gl 291/16, (CBOSA), przyjął, że „przepis art. 66 § 3 k.p.a. ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy żądanie z uwagi na swoją treść daje jednoznaczny podstawę do przyjęcia, że stanowi pozew, wniosek lub akt oskarżenia rozpoznawany przez sąd powszechny”.

4. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 66 § 3).

## III

1. Przepis art. 66 § 1 nakłada na organ określone obowiązki w przypadku, gdy zostało wniesione jedno podanie, jednak w jego treści znajdują się przynajmniej dwa odrębne żądania uruchomienia osobnych spraw administracyjnych. Organ, do którego podanie wniesiono powinien rozpatrzyć wyłącznie sprawę należącą do jego właściwości. Jednocześnie zobowiązany jest zawiadomić wnoszącego, że w pozostałych przypadkach konieczne jest wniesienie podań do innych organów administracji publicznej.

2. W wyroku WSA z dnia 6 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1177/19, (CBOSA), przyjęto, że w przepisach k.p.a. „brak jest normy prawnej umożliwiającej organowi administracji publicznej rozpatrzenie w

jednym postępowaniu różnych przedmiotowo spraw, wszczętych na podstawie różnych przepisów prawa. Istotą postępowania administracyjnego jest to, że toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej, według zasady: jedna sprawa, jedna decyzja administracyjna”.

3. Zawiadomienie wnoszącego jest czynnością materialno-techniczną i nie podlega zaskarżeniu w toku instancji ani na drodze sądowej.

4. Przepis art. 66 § 1 nie nakłada na organ obowiązku uzasadnienia takiego zawiadomienia, jednak do wskazania przynajmniej zasadniczych motywów zobowiązuje organ zasada ogólna informowania (art. 9)<sup>100</sup>.

5. Naruszenie przepisu art. 66 § 1 może stanowić uchybienie, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy (wyrok NSA z dnia 7 września 2000 r., II SA/Gd 1329/99, OSP 2001, nr 7-8, poz. 108).

6. W sytuacji, gdy strona wniosła jedno podanie w kilku sprawach, organ administracji zobowiązany jest poinformować wnoszącego podanie o treści art. 13 ust. 1 i 2 RODO w zawiadomieniu o konieczności wniesienia odrębnych podań do innych organów administracji publicznej (art. 66 § 1 zd. 3 w zw. z art. 65 § 1a).

#### IV

W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że organ, który mimo swojej niewłaściwości nie podejmuje działań zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 65-66, pozostaje w bezczynności (m.in. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 2122/14, LEX nr 2082514; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1824/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2019 r., II SAB/Rz 90/19, CBOSA).

W razie bezczynności organu stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37), a następnie skargi do sądu administracyjnego (m.in. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1998 r., IV SAB 145/97, „Glosa” 1999, nr 3, s. 30; wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r., IV SAB 145/97, „Wspólnota” 1998, nr 49, s. 26 i n.; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1824/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2019 r., II SAB/Rz 90/19, CBOSA).

<sup>100</sup> R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 417.

## Rozdział 2 Metryki, protokoły i adnotacje

### **Art. 66a. [Metryka sprawy – forma pisemna lub elektroniczna; treść i sposób redagowania metryki]**

§ 1. W aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej.

§ 2. W treści metryki sprawy wskazuje się 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.

§ 3. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

§ 4. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy, uwzględniając treść i formę metryki określoną w § 1 i 2 oraz obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także, aby w oparciu o treść metryki było możliwe ustalenie treści czynności w postępowaniu administracyjnym podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby.

§ 5. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia, rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw.

## I

1. Komentowany przepis związany jest z potrzebą zapewnienia transparentności postępowania administracyjnego i wprowadzony został ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa

(Dz.U. nr 186, poz. 1100), która weszła w życie dnia 7 marca 2012 r. Celem ustawodawcy było m.in. wprowadzenie możliwości ustalenia, kto przygotowywał projekt rozstrzygnięcia organu administracji oraz czy i jakie wskazówki były formułowane co do sposobu załatwienia sprawy. Chodziło także o pogłębienie wśród pracowników organów świadomości odpowiedzialności za realizowane działania i podejmowane decyzje<sup>101</sup>.

2. Przepisy art. 66a k.p.a. ustanawiają obowiązek prowadzenia i bieżącego aktualizowania metryki sprawy. Sama zaś metryka może być prowadzona w tradycyjnej formie pisemnej lub formie elektronicznej<sup>102</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. z 2012 r., poz. 250), metryka prowadzona w tradycyjnej formie pisemnej ma postać tabeli, której wzór został załączony do rozporządzenia, natomiast metryka prowadzona w formie elektronicznej stanowi widok chronologicznego zestawienia czynności podejmowanych w sprawie, którego szczegółowy opis zawiera ww. rozporządzenie. Rodzaje spraw, w których nie ma obowiązku prowadzenia metryki, określa rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony (Dz.U. z 2012 r., poz. 269 ze zm.). Wyłączenie to ma miejsce poprzez wymienienie w ww. rozporządzeniu w odpowiednich załącznikach: ustaw, aktów stanowiących przez organy Unii Europejskiej oraz rozporządzeń, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Co ważne, wyłączenie to dotyczy nie tylko postępowań w pierwszej instancji, ale także w postępowaniu odwoławczym i zażaleniowym oraz w postępowaniach nadzwyczajnych, dotyczących spraw rozpatrywanych w pierwszej instancji. Mając zatem na uwadze istotę metryki można stwierdzić, że stanowi ona jedną z form utrwalania czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu administracyjnym. Co za tym idzie, metryka jest jednym z przejawów

<sup>101</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 626 i n.

<sup>102</sup> E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 374.

realizacji zasady pisemności postępowania administracyjnego, zdefiniowanej w art. 14 § 1 k.p.a.<sup>103</sup>

3. Metryka wskazuje osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu, a także podejmowane przez te osoby czynności od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 186, poz. 1100), zatem od 7 marca 2012 r. Ma ona umożliwić nawet po upływie długiego czasu precyzyjne ustalenie, jacy pracownicy organu administracji (oprócz osoby podpisanej pod decyzją) uczestniczyli w przygotowaniu decyzji, przygotowywali jej projekt, udzielali wskazówek odnośnie do sposobu załatwienia sprawy oraz opiniowali lub zatwierdzali decyzję, a także, w jaki sposób wpływali na treść decyzji (wyrok WSA z dnia 25 lutego 2015 r., II SA/Go 854/14, CBOSA).

### **Art. 67. [Protokół sporządzany przez organ administracji publicznej; zasada pisemności postępowania]**

§ 1. Organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie.

§ 2. W szczególności sporządza się protokół:

- 1) przyjęcia wniesionego ustnie podania;
- 2) przesłuchania strony, świadka i biegłego;
- 3) oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej;
- 4) rozprawy;
- 5) ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia.

#### I

1. Komentowany przepis stanowi rozwinięcie zasady pisemności załatwiania spraw (przewidzianej w art. 14 § 1). Utrwalanie czynności podejmowanych w toku postępowania jest istotne m.in. z tego względu, by

---

<sup>103</sup> A. Nodzak, *Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępowania administracyjnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2013, nr 3, s. 78 i 81-82.

nie było wątpliwości co do jego prawidłowego przebiegu. Komentowany przepis dodatkowo podkreśla, że organ administracji sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, która ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Wynika zatem z tego, że w stosunku do pozostałych czynności, które podejmowane są w toku postępowania, nie ma takiej konieczności. Obowiązek ten dotyczy także posiedzeń niejawnych samorządowego kolegium odwoławczego. Niedopuszczalne jest zaniechanie sporządzenia protokołu z posiedzenia niejawnego składu orzekającego samorządowego kolegium odwoławczego, na którym po dokonaniu czynności ustawowych wymienionych w art. 17 ust. 1-5 u.s.k.o., mających istotny i obligatoryjny charakter dla załatwienia sprawy administracyjnej – zapadają orzeczenia, które podpisują wszyscy członkowie składu orzekającego. Treść protokołu posiedzenia niejawnego samorządowego kolegium odwoławczego stanowi informację o sprawie publicznej. Z chwilą jego podpisania stanowi on również dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1. Z samego tylko faktu, że protokół został sporządzony z posiedzenia niejawnego samorządowego kolegium odwoławczego nie można wyprowadzać wniosku, że podlega on wyłączeniu z udostępnienia w trybie u.d.i.p., na podstawie art. 17 ust. 1 u.s.k.o. Przepis ten nie stanowi *lex specialis* umożliwiającego samorządowemu kolegium odwoławczemu ochronę w udostępnieniu sporządzanego protokołu z posiedzenia niejawnego składu orzekającego, w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Przepis art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.k.o. stanowi jedynie, że orzeczenia kolegium zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym, a nie, że dokumentu z posiedzenia niejawnego nie można wydawać osobom (nieposiadającym statusu strony postępowania) na ich wniosek złożony w trybie u.d.i.p. Ponadto u.s.k.o. nie przewiduje szczególnej procedury udostępniania posiadanych dokumentów, w tym protokołu z posiedzenia niejawnego (wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., I OSK 1369/16, CBOSA).

2. Zawarte w art. 67 § 2 wyliczenie czynności, z których sporządza się protokół, ma charakter przykładowy. Z przepisów k.p.a. bowiem wynika np., że fakt zawarcia ugody powinien być utrwalony w aktach sprawy w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody (art. 117 § 2), poza tym możliwe jest także udzielenie pełnomocnictwa do protokołu (art. 33 § 2).



3. Od strony technicznej czynność sporządzania protokołu polega na utrwaleniu ustaleń dokonywanych w postępowaniu. Trzeba też zauważyć, że protokół – będąc samoistnym dokumentem – nie może być później już zmieniany czy poprawiany choćby nawet późniejszym pisemnym oświadczeniem pracownika sporządzającego protokół<sup>104</sup>.

### **Art. 68. [Protokół – wymogi formalne, materialne]**

§ 1. Protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

§ 2. Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole.

W art. 68 § 1 ustawodawca określił wymogi formalne i materialne, jakie stawiane są protokołowi. Wymogi formalne to: „kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny”. Natomiast wymogi materialne to: „co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby”<sup>105</sup>.

W przepisie art. 68 § 2 zostały wskazane podmioty uprawnione do kontroli spełnienia wymagań formalnych i materialnych sporządzanego protokołu, czyli „osoby obecne, biorące udział w czynności urzędowej”. Wymagane jest zatem odczytanie protokołu wszystkim obecnym i podpisanie przez nich protokołu. Odmowa lub brak podpisu którejkolwiek osoby wymaga odnotowania i omówienia w protokole<sup>106</sup>.

### **Art. 69. [Protokół przesłuchania; zeznanie w języku obcym]**

§ 1. Protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania.

§ 2. W protokołach przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku ob-

<sup>104</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 627 i n.

<sup>105</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 450.

<sup>106</sup> Tamże.

cym, należy podać w przekładzie na język polski treść złożonego zeznania oraz wskazać osobę i adres tłumacza, który dokonał przekładu; tłumacz ten powinien podpisać protokół przesłuchania.

## I

Komentowany art. 69 § 1 stanowi o warunkach uznania protokołu przesłuchania za dowód w sprawie. Jest to dopuszczalne po umożliwieniu osobie przesłuchiwanej zapoznania się z treścią protokołu i przedstawieniu do podpisu niezwłocznie po złożeniu zeznania<sup>107</sup>.

## II

1. Art. 69 § 2 dotyczy sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym bierze udział cudzoziemiec. Wtedy postępowanie powinno się toczyć w języku, którym on włada. Dlatego też w protokołach przesłuchań osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym, trzeba podać jego treść w języku polskim, a także wskazać osobę i adres tłumacza. Nie musi być to tłumacz przysięgły, ponieważ w przepisie tym nie ma takiego zastrzeżenia. Może zatem być to każda osoba znająca dany język obcy<sup>108</sup>.

2. Szczególne regulacje przewiduje m.in. ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1666 ze zm.). Zgodnie z przepisem art. 10 u.u.c.o., gdy w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy bierze udział cudzoziemiec, który nie umie lub nie może pisać, podpis cudzoziemca na dokumencie zastępuje tuszowy odcisk jego palca; obok tego odcisku inna osoba wpisuje imię i nazwisko osoby nieumiejącej lub niemogącej pisać, umieszczając swój podpis, z zaznaczeniem, że został on złożony na życzenie nieumiejącego lub niemogącego pisać. W świetle art. 11 ust. 1 u.u.c.o., tłumaczenie na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym, dopuszczonych jako dowód w postępowaniu

<sup>107</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 284.

<sup>108</sup> E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks...*, s. 388.

w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej lub azylu, zapewnia, w razie potrzeby, organ, przed którym jest prowadzone postępowanie. Z kolei art. 11 ust. 2 u.u.c.o. stanowi, że jeżeli w przesłuchaniu cudzoziemca, w postępowaniu w sprawie uregulowanej w ustawie, bierze udział tłumacz, to podaje się imię i nazwisko tłumacza.

#### **Art. 70. [Protokół – dołączenie zeznania i innych dokumentów]**

Organ administracji publicznej może zezwolić na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego, oraz innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy.

Komentowany art. 70 k.p.a. wskazuje na możliwość dołączenia do protokołu podpisanego zeznania czy innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy. Wyraźnie zatem pozostawia się uznaniu organu możliwość przyjęcia takich zeznań i dokumentów. Poza tym dokumenty, które mają być załączone do protokołu, powinny pozostawać w związku z rodzajem i treścią czynności w tym protokole utrwalonych. Ponadto protokół powinien zawierać informację o dołączonych do niego dokumentach z podaniem ich rodzaju i liczby<sup>109</sup>.

#### **Art. 71. [Protokół – skreślenia i poprawki]**

Skreśleń i poprawek w protokole należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem.

Komentowany przepis wskazuje na możliwość dokonywania skreśleń i poprawek w protokole. Są one możliwe, jednak powinny być dokonane w taki sposób, by była możliwość odczytania jego pierwotnej wersji (np. nie można zatem zamazywać treści czy używać korektorów). Skreśleń i poprawek można dokonywać jednak jedynie przed podpisaniem protokołu. Poza tym wprowadzenie późniejszych zmian do dokumentu, jakim niewątpliwie jest protokół, mogłoby także w

<sup>109</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 451.

pewnych przypadkach być podstawą do sformułowania zarzutu dotyczącego przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów<sup>110</sup>. Ponadto przepis ten nie wymaga parafowania wszystkich skreśleń i poprawek przez świadka i stronę, a jedynie stwierdzenia ich dokonania jeszcze przed podpisaniem protokołu (wyrok NSA z dnia 16 marca 2011 r., II GSK 400/10, LEX nr 1080145).

### **Art. 72. [Adnotacje – pisemne, elektroniczne]**

§ 1. Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalą się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

§ 2. Adnotacja może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego.

#### I

Ustawodawca w art. 72 § 1 wskazuje na możliwość odnotowania przez organ administracji publicznej czynności, z których nie sporządza się protokołu, które jednak mają znaczenie dla sprawy w formie adnotacji podpisanej przez pracownika dokonującego tych czynności. Sama zaś adnotacja jest krótką notatką służbową, wobec której nie określono szczególnej formy jej utrwalenia. Tak więc adnotacja dotyczy zwykle kwestii, które mają znaczenie dla sprawy, lecz nie jest to znaczenie pierwszoplanowe<sup>111</sup>.

#### II

W przepisie art. 72 § 2 ustawodawca także dopuszcza sporządzenie adnotacji w postaci dokumentu elektronicznego. Jest to niewątpliwie związane z postępującą informatyzacją procesów pracy i rozwojem e-administracji.

---

<sup>110</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 632 i n.

<sup>111</sup> E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks...*, s. 392.

## Rozdział 3 Udostępnianie akt

### **Art. 73. [Wgląd w akta sprawy: miejsce i sposoby wglądu; uwierzytelnienie kopii i odpisów akt]**

§ 1. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

§ 1a. Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu.

§ 1b. Wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę.

§ 2. Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.

§ 3. Organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie czynności, o których mowa w § 1, w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

## I

1. Na mocy art. 51 ust. 3 Konstytucji RP każdy ma prawo dostępu do dotyczących go dokumentów urzędowych i zbiorów danych. Beneficjentem uprawnienia nie jest jednak „każdy” w odniesieniu do każdego dokumentu, ale ten, kogo dokumenty i zbiory danych dotyczą. Konstrukcja taka odpowiada założeniu jawności wewnętrznej (określanej również jawnością względną), która oznacza jawność jedynie wobec stron, ewentualnie innych wezwanych do udziału w postępowaniu. Konstytucja dopuszcza możliwość ograniczenia prawa dostępu do dokumentów i zbiorów danych będących świadectwem działań władz publicznych z tym, że ograniczenia takie można wprowadzać jedynie w drodze ustawy.

Zakres dostępu do dokumentów został przez ustawodawcę ograniczony przedmiotowo (do akt sprawy) i podmiotowo: do strony jako uprawnionego i organu jako zobowiązanego. Akta sprawy udostępnia stronie każdy organ będący w ich posiadaniu, niezależnie od tego, czy ów organ jest, czy nie jest organem prowadzącym postępowanie. Strona nie musi wskazywać żadnych powodów, które uzasadniałyby przeglądanie akt sprawy i może uzyskać wgląd w akta wielokrotnie, niezależnie od tego, czy zwiększyła się ilość dokumentów, jakie akta te obejmują.

2. Brak jest definicji legalnej akt sprawy. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane ani w przepisach k.p.a., ani poza nim. Prawodawca posłużył się modelem regulacji fragmentarycznej i rozproszonej, wykorzystując mechanizm unormowania niesamodzielnego, czego efektem jest regulowanie zagadnienia akt sprawy wyłącznie jako elementu składowego oznaczonej zasady, instytucji lub innej konstrukcji procesowej<sup>112</sup>. Analiza k.p.a. pod kątem ustalenia zakresu pojęcia akt sprawy prowadzi do wniosku, że w wielu przypadkach powstają wątpliwości, czy określone źródło informacji powinno zostać włączone do akt sprawy. Należy uznać, iż ze względu na ideę przyznania jednostce publicznego prawa podmiotowego w postaci uprawnienia, pojęcie „akta sprawy” należy interpretować możliwie szeroko. Wąska interpretacja mogłaby w sposób krzywdzący dla jednostki uniemożliwić jej zapoznanie się z materiałem, który był podstawą rozstrzygnięcia sprawy.

3. Akta sprawy to zasadniczo uporządkowany zbiór dokumentów, którego częścią jest metryka sprawy (zob. art. 66a) zawierająca informację o tym, co składa się na akta sprawy. W niektórych rodzajach spraw obowiązek prowadzenia metryki jest wyłączony. Metryka zawiera informacje o wszystkich osobach, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz o wszystkich podejmowanych przez te osoby czynnościach wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych tak w formie pisemnej, jak i w formie elektronicznej. Metryka sama w sobie nie jest jednak dokumentem urzędowym ani dowodem na jakąkolwiek okoliczność, mimo tego z prawidłowo prowadzonej metryki można dowiedzieć się, co składa się na akta sprawy. Należy uznać, że na akta sprawy składa

---

<sup>112</sup>G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2014.

się dokumentacja czynności stron (podania, żądania, wyjaśnienia), dokumentacja czynności organu (protokoły, adnotacje) i dokumentacja organów współdziałających, a także włączone do akt materiały wytworzone poza postępowaniem administracyjnym – akta obejmują także te dokumenty, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, a zostały zgromadzone w toku postępowania<sup>113</sup>. Akta sprawy mogą być prowadzone tak w postaci tradycyjnej (papierowej), jak i elektronicznej. Mogą zawierać dokumenty takie jak pisma, notatki, wnioski, ale również i dowody innego typu, tzn. zdjęcia, pliki wideo, pliki audio, rysunki itd. Aktualizowana na bieżąco metryka sprawy (która jest obligatoryjną i integralną częścią akt sprawy) jest prowadzona w formie pisemnej lub elektronicznej. Wskazuje się w niej wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej.

4. Nie może być wątpliwości, że brak dostępu strony do akt sprawy uniemożliwiłby uprawnionemu korzystanie z wielu uprawnień, jak np. z prawa do obrony. Dostęp do akt sprawy stanowi więc warunek konieczny rzetelnego postępowania. Prawo wglądu w akta sprawy istnieje zarówno w toku postępowania, jak i po jego zakończeniu, a skorzystanie z niego nie wymaga spełnienia przez stronę żadnych dodatkowych wymogów, przy czym dostęp do akt sprawy nie może być ograniczany nawet w okresie zawieszenia postępowania. Strona może korzystać z przewidzianych w art. 73 uprawnień osobiście i przez pełnomocnika, co niekiedy jest warunkiem właściwej oceny materiału znajdującego się w aktach sprawy<sup>114</sup>. Organ prowadzący sprawę musi zapewnić realny, a nie tylko pozorny wgląd w akta, jest tym samym obowiązany do stworzenia takich warunków, które gwarantują stronie realną możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym. Za

---

<sup>113</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 70.

<sup>114</sup> Por. J. Wojnowska-Radzińska, *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1, s. 60.

niedopuszczalną należy uznać sytuację, gdy dostęp do akt sprawy jest celowo utrudniany, np. w ten sposób, że limituje się czas wglądu do kilku godzin odwołując się do konieczności wykonywania innych obowiązków służbowych przez pracownika fizycznie wydającego akta do wglądu, czy też uniemożliwia sporządzania skanów poprzez odmowę skorzystania z sieci energetycznej bądź przez odmowę wypięcia poszczególnych dokumentów z segregatora. Uznaje się, że dopuszczalna jest każda powszechnie dostępna technika sporządzania kopii, byleby nie ucierpiały na tym akta sprawy<sup>115</sup>. Trzeba pamiętać, iż art. 73 § 1 nie przewiduje możliwości wydania oryginału dokumentu z akt sprawy (wyrok NSA z dnia 17 lipca 1996 r., SA/Sz 2308/95, LEX nr 27233).

5. NSA w uchwale z dnia 8 października 2018 r., I OPS 1/18, (CBOSA), słusznie wskazał, że to właśnie na organie ciąży obowiązek „stworzenia warunków gwarantujących stronie realną możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach administracyjnych i jego wykorzystania w ramach uprawnień procesowych”; organ nie może w sposób dowolny ograniczać możliwości sporządzania kserokopii dokumentów, także przy użyciu sprzętu będącego w posiadaniu organu, to jednak może generować koszty postępowania, które obciążą stronę. Sąd uznał, że uprawnienie określone w art. 73 § 1 nie oznacza bezwzględnego związania organu żądaniem strony o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy, co umożliwia uzasadnioną odmowę załatwienia wniosku w tym przedmiocie. W uchwale przyjęto, że „na akceptację zasługuje zatem stanowisko ukształtowane orzeczeniami sądów, w których przyjęto prokonstytucyjną, systemową i celowościową wykładnię art. 73 § 1 z konkluzją, że w ramach udostępniania akt stronie mieści się sporządzanie przez organ, w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy”. Słuszna jest konstatacja, że uchwała stwarza w praktyce możliwość pełniejszego urzeczywistnienia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, a dokonana przez NSA wykładnia „dopuszcza skuteczne żądanie strony od organu prowadzącego postę-

---

<sup>115</sup> P. Pietrasz, *Udostępnianie akt w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez gminne organy podatkowe – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, s. 39.



powanie wykonania na jej rzecz kopii dokumentów z akt sprawy, jak i żądanie przesłania takich kopii na adres strony – pocztą tradycyjną albo elektroniczną, jeśli pozwalają na to uwarunkowania techniczne urzędu obsługującego organ administracyjny. Koszty wykonania kopii, jak i przesyłki ponosi strona wnosząca o ich wykonanie”<sup>116</sup>.

6. Podmiot niebędący stroną w pewnych sytuacjach może żądać udostępnienia niektórych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, opierając żądanie na prawie do informacji publicznej i składając je we właściwym trybie. W prawie do informacji publicznej w żadnym stopniu nie mieści się prawo przeglądania całości akt indywidualnej sprawy<sup>117</sup>. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, zawartej w aktach indywidualnych postępowań administracyjnych, powinien precyzyjnie określać przedmiot żądania, a podmiot posiadający akta sprawy zobowiązany jest rozważyć, czy zawarte w aktach sprawy indywidualnej dokumenty niespełniające definicji dokumentu urzędowego mogą zostać udostępnione.

## II

1. Przepis art. 73 § 1a stanowi, że wgląd w akta sprawy, a w tym realizacja uprawnień w postaci sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów musi mieć miejsce w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Nie przewiduje możliwości wydania akt sprawy poza lokale organu administracyjnego, w celu umożliwienia realizacji uprawnienia z art. 73 § 1, nawet gdyby wgląd odbywał się w obecności pracownika organu. Ustawodawca uznał, że wartością nadrzędną jest bezpieczeństwo dokumentów.

2. Skoro jednak wgląd w dokumenty znajdujące się w aktach sprawy musi nastąpić w lokalu organu administracji publicznej, a niektóre dokumenty mogą mieć formę elektroniczną, organ powinien zapewnić takie warunki, aby umożliwić realne korzystanie przez stronę z jej uprawnienia. Jak wskazano w wyroku WSA z dnia 4 kwietnia 2019 r.,

<sup>116</sup> P. Ostojki, *Prawo dostępu do akt sprawy. Glosa do uchwały NSA z dnia 8 października 2018 r., I OPS 1/18*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 9, s. 124.

<sup>117</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, LEX 2020.

II SA/Wa 1644/18, (CBOSA), po stronie organu występuje obowiązek stworzenia warunków technicznych, które pozwolą stronie na zapoznanie się w siedzibie organu z treścią dokumentów elektronicznych włączonych do akt sprawy.

### III

Wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę. Przywołany przepis stanowi, że „w przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylecia albo zmiany na skutek skargi, o której mowa w art. 233 zdanie drugie, art. 234 pkt 2 lub art. 235, w stosunku do strony i uczestnika postępowania przepisu art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się”. Odesłanie kaskadowe, którym posłużył się ustawodawca, czyni nieczytelnym ograniczenie skutecznego żądania przez stronę, od organu prowadzącego postępowanie, informacji o danych osobowych składającego skargę. Zasadniczo ograniczenie dotyczy postępowania wszczętego skargą osoby, która nie jest stroną ani uczestnikiem postępowania<sup>118</sup>.

### IV

1. Na gruncie Kodeksu odróżnia się wgląd w akta sprawy i sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów od uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy, lub wydania uwierzytelnionych odpisów. Samo uwierzytelnienie to zasadniczo umieszczenie przez organ adnotacji o zgodności z oryginałem na kopii lub odpisie.

2. Prawo strony do otrzymania uwierzytelnionych odpisów dokumentów z akt sprawy nie jest uzależnione od uprzedniego skorzystania przez stronę z prawa wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (wyrok WSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 56/08, LEX nr 485737). Skorzystanie z prawa do żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy, lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych od-

---

<sup>118</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

pisów wymaga istnienia ważnego interesu strony. Prawo do żądania wykonania i przesłania kopii z akt sprawy nie jest uzależnione od istnienia ważnego interesu strony, gdyż jest częścią prawa dostępu do akt sprawy, inaczej jest jednak w przypadku żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy oraz wydania stronie z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, tu istnienie ważnego interesu strony jest warunkiem koniecznym wystąpienia po stronie organu obowiązku spełnienia żądania.

3. Brak definicji „ważnego interesu strony” powoduje, że zakres tego pojęcia kształtuje głównie orzecznictwo, sama chęć posiadania uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów z akt sprawy jest niewystarczająca, tak jak i dla „(...) wykazania ważnego interesu strony nie jest również wystarczające uzasadnienie go koniecznością ewentualnego powiadomienia organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa” (wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 945/18, CBOSA).

4. Skoro ustawodawca nie wskazał na kryteria oceny ważności interesu, czy też sfery interesów, które należałoby uznać za ważne, nie powinny tego czynić również organy administracji. Oceny tej należy zatem dokonywać w odniesieniu do konkretnego przypadku, a nie poprzez wypełnianie pewnych wzorców ogólnych. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 10 października 2018 r., II GSK 2948/16, (CBOSA), pojęcie ważnego interesu strony wymaga, by organ administracji w każdym zindywidualizowanym przypadku dokonywał własnej oceny, czy w danej sprawie taki ważny interes zaistniał. „(...) sprawdzianem »interesu« nie może być sfera prawna skutków możliwych do sprowadzenia przez uwierzytelniony odpis. „Ważny interes” to nie tylko taki, który odnosi się do sfery prawa państwowego (a odpis sprowadzi konsekwencje cywilnoprawne, karnoprawne, administracyjnoprawne lub jeszcze inne). Może tu chodzić także o „potrzebę” uwarunkowaną prawem kościelnym (wewnątrzwyznaniowym). Niedopuszczalna jest także ocena „interesu strony” przez pryzmat „zdolności” (możliwości) sprowadzenia przez uwierzytelniony odpis oczekiwanych przez stronę skutków (...). Oceny „interesu” nie można dokonywać na podstawie elementu istnienia (wszczęcia) bądź nieistnienia (niezwiązania jeszcze) określonego stosunku (zasadniczo prawnego), w którym uwierzytelniony odpis ma zostać wykorzystany”<sup>119</sup>.

<sup>119</sup> G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2014.

## V

1. Organ administracji publicznej może zapewnić stronie możliwość realizacji prawa wglądu w akta sprawy (w tym i sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów), w swoim systemie teleinformatycznym. Zapewnienie stronie dostępu online jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem organu, a odmowa dostępu online nie przekreśla dostępu do akt w ogóle. Udostępnienie następuje po uwierzytelnieniu strony przy użyciu: 1) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1173), lub 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online; a także 4) uwierzytelnienia w tym systemie przez zastosowanie innych technologii adekwatnych do wymaganego poziomu bezpieczeństwa.

2. Realizacja dostępu z użyciem systemu teleinformatycznego może zapewnić dostęp w trybie online, bez ograniczeń czasowych i bez konieczności odwiedzenia lokalu organu przez stronę (por. wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1644/18, CBOSA). Niektóre z warunków techniczno-organizacyjnych (np. sposób udostępniania kopii dokumentów elektronicznych oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów dokumentów) określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180). Rozporządzenie nie odsyła w interesującym nas zakresie do konkretnej technologii, a jedynie zobowiązuje do wykorzystania aktualnie stosowanych technologii informatycznych. Zgodnie z § 36 ust. 1 rozporządzenia wyżej wskazane dokumenty elektroniczne udostępnia się z zachowaniem ich integralności, o ile zostały podpisane podpisem elektronicznym, którego ważność w chwili złożenia podpisu może być zweryfikowana przez odbiorcę. Natomiast

(§ 37) kopia dokumentu elektronicznego może być sporządzona w postaci uwierzytelnionego wydruku zwizualizowanego pisma, zawierającego w szczególności: jednoznaczny identyfikator tego dokumentu umożliwiający w razie potrzeby odnalezienie pierwowzoru w systemie teleinformatycznym oraz datę wykonania wydruku.

3. Z komentowanego przepisu nie da się wywodzić obowiązku digitalizacji znajdujących się w aktach sprawy dokumentów sporządzonych w postaci innej niż elektroniczna. Za pośrednictwem systemu teleinformatycznego możliwe jest udostępnianie nie tylko akt sprawy prowadzonej w formie dokumentu elektronicznego, ale również akt sprawy prowadzonych w formie pisemnej, przy czym udostępnianie dokumentów papierowych powinno następować poprzez udostępnienie ich poświadczonych za zgodność z oryginałem odpisów w formie dokumentu elektronicznego<sup>120</sup>. Dokumenty elektroniczne, które podpisano podpisem elektronicznym (możliwym do zweryfikowania przez odbiorcę), udostępnia się z zachowaniem ich integralności, w przeciwnym razie należy sporządzić ich kopię podpisaną w inny dopuszczalny sposób.

4. Alternatywą dla dostępu online do akt sprawy może być oparte o art. 74 § 2 żądanie wydania kopii akt, co może na wniosek strony zostać zrealizowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

#### **Art. 74. [Ograniczenie dostępu do akt sprawy ze względu na ochronę informacji niejawnych]**

§ 1. Przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy.

§ 2. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

---

<sup>120</sup> B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2020.

## I

1. Ograniczenie prawa wglądu do akt administracyjnych nie dotyczy tylko wybranych kategorii spraw<sup>121</sup>, ponieważ ma ono charakter uniwersalny. Wyłączenie wglądu w akta sprawy ma miejsce obligatoryjnie w dwóch sytuacjach. Pierwszej, gdy akta sprawy zawierają informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”. Drugiej, gdy dostęp do akt wyłącza organ administracji publicznej ze względu na ważny interes państwowy. Artykuł 74 nie wiąże organu administracyjnego co do obowiązku nieudostępniania akt zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „poufne” lub „zastrzeżone”. Należy podkreślić, że komentowany przepis można rozumieć również tak, że nie zezwala on na wyłączenie wglądu w całe akta sprawy, gdy tylko poszczególne dokumenty oznaczono klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” – w takich przypadkach należałoby ograniczyć dostęp jedynie do części akt.

2. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742 ze zm.) określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłyby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.i.n. informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) zagrozi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zagrozi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) zagrozi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej; 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej; 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do

---

<sup>121</sup> J. Chlebny, *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 10, s. 99.

identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie; 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie; 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych, osób, którym udzielono środków ochrony i pomocy przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r., poz. 21), albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, lub osób dla nich najbliższych.

3. Klauzulę „tajne”, jak stanowi art. 5 ust. 2 u.o.i.n., nadaje się tym informacjom niejawnym, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej; 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> W przedmiocie ochrony informacji niejawnych zob. także: M. Karpiuk, *Odмова wydania poświadczenia bezpieczeństwa przez polskie służby ochrony państwa, „Secretum”* 2015, nr 2, s. 137 i n.; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, s. 442 i n.; M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 66 i n.; M. Karpiuk, *Miejsce bezpieczeństwa osobowego w systemie ochrony informacji niejawnych, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”* 2018, nr 1, s. 85 i n.; M. Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017, s. 109 i n.; M. Karpiuk, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Prawo bezpieczeństwa informacyjnego*, Warszawa 2015, s. 151 i n.; M. Czuryk, *Informacja w administracji publicznej. Zarys problematyki*, Warszawa 2015, s. 161 i n.; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 33 i n.

4. W przypadku, w którym akta sprawy zawierają informacje objęte klauzulą „tajne” bądź „ściśle tajne”, obowiązek odmowy udostępnienia tych akt stronie istnieje z mocy samego prawa. Organ administracji publicznej nie ma w takiej sytuacji kompetencji do badania zasadności nadania klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” konkretnym informacjom, które już taką klauzulę posiadają<sup>123</sup>

5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności (Dz.U. nr 288, poz. 1692) określa m.in. sposób oznaczania dokumentów lub przedmiotów albo dowolnej ich części, chronionych jako informacja niejawna. Na mocy § 3 ust. 1 rozporządzenia informacje niejawne oznacza się klauzulą tajności w sposób wyraźny i w pełnym brzmieniu. Dodatkowo wprowadzono uproszczone oznaczenia symboliczne, zgodnie z którymi „00” oznacza klauzulę „ściśle tajne”, a „0” klauzulę „tajne”. Dokument nieelektroniczny utrwalony w formie pisma musi być oznaczony w specjalny sposób, m.in. na każdej stronie – na środku jako pierwszy element w nagłówku strony oraz jako ostatni element w stopce – powinien mieć naniesioną klauzulę tajności.

6. Wyłączenie ze względu na ważny interes państwowy ustawodawca pozostawia uznaniu organu administracji publicznej. Jak przyjął NSA w wyroku z dnia 13 marca 2019 r., II OSK 872/18, (CBOSA), wyłączenie od wglądu innych akt sprawy niż te, które zostały objęte klauzulą „tajne” bądź też „ściśle tajne”, wymaga poczynienia odpowiednich ustaleń przez organ administracji publicznej, który musi stwierdzić, czy zachodzi potrzeba ochrony ważnego interesu państwowego. Pojęcie ważnego interesu państwowego wymaga indywidualizacji, skonkretyzowania, w każdym przypadku jego stosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy.

---

<sup>123</sup> Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 40.



## II

1. Ograniczenie czynnego udziału strony w postępowaniu (w tym w zakresie odmowy dostępu do akt) jest zagrożeniem dla rzetelności procedury, ma ono jednak charakter wyjątkowy i jest uzasadnione ochroną pewnych wartości nadrzędnych z interesem Rzeczypospolitej Polskiej na czele. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje tylko i wyłącznie w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Jak zauważa się w doktrynie przepis art. 74 § 2 znajduje zastosowanie do wszystkich przypadków odmowy realizacji żądań strony przewidzianych w art. 73, a nie tylko do sytuacji przewidzianych w art. 74 § 1<sup>124</sup>.

2. W razie odmowy przeglądania akt sprawy (sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów), organ obligatoryjnie wydaje postanowienie, które zasadniczo musi zawierać uzasadnienie; to uzasadnienie może jednak nie być pełne, w tym sensie, że jeśli uzasadnienie to mogłoby np. spowodować przekazanie stronie informacji niejawniej należy jego treść ograniczyć tak, by do tego przekazania nie doszło. Słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., I OSK 280/19, (CBO-SA), że w przypadku żądania wydania z akt sprawy odpisu decyzji ze stwierdzeniem jej ostateczności, obowiązkiem organu jest alternatywnie: spełnienie żądania strony (gdy organ uzna, że spełnione są warunki z art. 73 § 2), albo wydanie postanowienia, o jakim mowa w art. 74 § 2.

3. Przyczyną odmówienia stronie korzystania z niektórych uprawnień może być sytuacja, gdy strona „w sposób oczywisty i świadomy nadużywa prawa wynikającego z art. 73 § 1 k.p.a.” – stanowisko takie wynika z uchwały NSA z dnia 8 października 2018 r., I OPS 1/18, (CBOSA).

## III

Warto wskazać na pewną systemową niekoherencję pomiędzy regulacjami k.p.a. a Ordynacją podatkową. Regulacja zawarta w art. 74

---

<sup>124</sup> Tamże.

k.p.a. pozwala na ograniczenie dostępu do „akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, podczas gdy w art. 179 § 1 o.p. nie zawiera podobnej regulacji i pozwala na ograniczenie dostępu „do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów zawierających informacje niejawne”. W nauce podkreśla się, że mimo dość precyzyjnej warstwy językowej art. 74, odnoszącej się do „akt sprawy”, przepis ten nie ogranicza prawa strony wglądu do całości akt sprawy, a jedynie do części akt, zawierającej informacje niejawne wymienione w § 1. Ograniczenie to, rozumiane w ten sposób, bliższe jest ograniczeniu ustanowionemu w ordynacji podatkowej, skierowanemu wprost na znajdujące się w aktach sprawy dokumenty, a nie – jak w k.p.a. – na akta sprawy.

### **Art. 74a. [Prawo dostępu do danych a RODO]**

Przepis art. 73 § 1 nie narusza prawa osoby, której dane dotyczą, do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 15 rozporządzenia 2016/679.

## I

1. Artykuł 74a został dodany do kodeksu przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 730) zmieniającej k.p.a. z dniem 4 maja 2019 r. Jednym z głównych celów noweli było wprowadzenie do k.p.a. norm regulujących zasady związane z realizacją obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 RODO. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że „przetwarzanie danych osobowych w postępowaniach uregulowanych w KPA zasadniczo mieści się w zakresie stosowania RODO – i przedmiotowym, i podmiotowym”<sup>125</sup>.

2. Analizowany przepis stanowi, iż realizacja uprawnień przewidzianych w art. 73 § 1 nie narusza prawa osoby, której dane dotyczą, do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 15 RODO, czyli m.in. prawa do uzyskania od administratora potwierdzenia, czy przetwarzane są dane osobowe jej dotyczące. Powyższe jest związane z konkretyzacją zasady przejrzystości przetwarzania wywodzonej z art. 12-15 RODO,

---

<sup>125</sup> G. Sibiga, *Nowelizacja...*, s. 1 i n.

ale – jak wskazuje się w doktrynie – przepisy k.p.a. nie tylko uszczegóławiają, ale i modyfikują przepisy RODO<sup>126</sup>. Jeżeli dane są przetwarzane to osoba, której dane dotyczą, w myśl art. 74a k.p.a. jest uprawniona do uzyskania dostępu do nich oraz następujących informacji: 1) cele przetwarzania; 2) kategorie odnośnych danych osobowych; 3) informacje o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane osobowe zostały lub zostaną ujawnione, w szczególności o odbiorcach w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych; 4) w miarę możliwości planowany okres przechowywania danych osobowych, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu; 5) informacje o prawie do żądania od administratora sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania danych osobowych osoby, której dane dotyczą, oraz do wniesienia sprzeciwu wobec takiego przetwarzania; 6) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego; 7) jeżeli dane osobowe nie zostały zebrane od osoby, której dane dotyczą – wszelkie dostępne informacje o ich źródle; 8) 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. Udzielenie informacji osobie, której dane dotyczą, podczas jakiegokolwiek czynności zwalnia od konieczności ponownego udzielenia informacji w przyszłości, o ile przekazana informacja nie zdezaktualizowała się.

## II

Jeżeli dane osobowe są przekazywane do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej osoba, której dane dotyczą, ma prawo do uzyskania informacji o tym, jakie zapewniono odpowiednie zabezpieczenia, od których to przekazanie jest uzależnione. Ponadto administrator ma obowiązek dostarczenia osobie, której dane dotyczą, kopii danych osobowych podlegających przetwarzaniu, o ile nie wpływa to niekorzystnie na prawa i wolności innych.

---

<sup>126</sup> Tamże.

## Rozdział 4

### Dowody

#### **Art. 75. [Dowody w sprawie; pojęcie dowodu i zasada otwartego katalogu środków dowodowych]**

§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

§ 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.

#### I

Wobec braku definicji legalnej nazwy „dowód”, próba jego zdefiniowania dokonywana jest w doktrynie. Kwestia ta nadal nie jest bezspornie rozstrzygnięta, choć stanowiska wydają się być zbieżne w zakresie utożsamiania „dowodu” jako „środka dowodowego”, który umożliwia dowodzenie, czyli służy do przekonania organu prowadzącego postępowanie o istnieniu lub nieistnieniu danych faktów, względnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach<sup>127</sup>. Środków dowodowych dostarcza źródło dowodowe, jakim może być rzecz czy osoba, od których pochodzi informacja i z której wynika określony dowód pozwalający ustalić fakty dotyczące sprawy. Tym samym środek dowodowy stanowi integralną część dowodu, w oparciu o jaki organ przeprowadza postępowanie dowodowe, a którego rezultatem jest uzyskanie konkretnej informacji na temat określonego faktu.

---

<sup>127</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 190.

W ocenie W. Dawidowicza, „dowód” jako wynik procesu dowodzenia jest pojęciem „konkretnym”, natomiast środki dowodowe można traktować w sposób abstrakcyjny jako pewne źródła informacji<sup>128</sup>. Można stwierdzić, że środek dowodowy pełni rolę pośredniczącą między organem prowadzącym postępowanie a dowodzonym faktem.

W świetle powyższego rozumienie „dowodu” sprowadza się do czynności w postępowaniu dowodowym, które zmierzają do ustalenia stanu faktycznego sprawy, następnie wydawane jest rozstrzygnięcie. W myśl art. 7 w toku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej ma obowiązek dokładnego ustalenia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. Zatem stan faktyczny powinien być ustalony w sposób niewątpliwy i pewny, nie ma tu miejsca na okoliczności nieokreślone i niepewne. Jako jeden z zasadniczych elementów merytorycznego rozstrzygnięcia musi zostać wyjaśniony wszechstronnie. Stąd organ rozstrzygający sprawę winien dysponować odpowiednimi dla charakteru sprawy dowodami, potwierdzającymi zaistnienie określonych faktów. Dlatego ustawodawca nakazuje jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, wskazując tym samym na istotne znaczenie dowodu dla wydania prawidłowej decyzji. Dysponentem w zakresie dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów jest organ administracji w ramach zasady ich swobodnej oceny, która musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego.

## II

Organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest dotrzeć do rzeczywiście istniejącego stanu faktycznego sprawy przy wykorzystaniu wszystkich możliwych i legalnych dowodów. W art. 75 § 1 ustawodawca wymienia środki dowodowe, za pomocą których organ może dokonać pełnych a zarazem prawidłowych ustaleń faktycznych. Przepis ten nie zawiera zamkniętego katalogu środków dowodowych dopuszczonych w postępowaniu dowodowym, zaś użycie w treści przepisu sformułowania „w szczególności” pozwala przyjąć, że wyliczenie

---

<sup>128</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 110.

to jest jedynie przykładowe (wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 820/17, LEX nr 2648370). Zatem organ prowadzący postępowanie może dopuścić inny dowód (środek dowodowy), w tym również nie nazwany wprost w k.p.a., który może przyczynić się do wyjaśnienia rzeczywistego stanu rzeczy, a nie jest sprzeczny z prawem. Dowód ten musi być realny i aktualnie dostępny, a przede wszystkim dopuszczalny i relewantny (uchwała SN z dnia 30 października 1985, III CZP 59/85, OSNC 1986, nr 9, poz. 140). Nadto zasada prawdy obiektywnej wymaga, by dopuścić jako dowód w sprawie wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego. Wobec tego, przedmiotem dowodu mogą być tylko fakty mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy Kodeksu zasadniczo nie hierarchizują wniosków dowodowych (m.in. wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., IV SA/Wr 237/12, LEX nr 1273090; wyrok WSA z dnia 22 lutego 2011, II SA/Bk 822/10, LEX nr 1085799). A zatem, każdy dowód, jaki mógłby przybliżyć organ prowadzący postępowanie ku prawdzie, powinien być przeprowadzony.

### III

Dowody wymienione w art. 75 § 1 zalicza się do dowodów nazwanych, czyli uregulowanych w przepisach k.p.a. Są to: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny, dowód z przesłuchania stron. Spośród całego katalogu nazwanych środków dowodowych najczęściej stosowany jest dowód z dokumentów<sup>129</sup>. Jest to podyktowane istotą postępowania, która polega na ustaleniu indywidualnej sytuacji prawnej w oparciu o normy prawa materialnego. Przepisy te niejednokrotnie zobowiązują do dostarczenia dokumentów organom administracyjnym<sup>130</sup>. Mimo że dokumenty zostały wymienione w art. 75 § 1 na pierwszym miejscu, nie należy *ad hoc* im nadawać – jak wspomniano powyżej – szczególnego znaczenia w hierarchii dowodów.

<sup>129</sup> A. Ziółkowska, *Dokumenty jako dowody w postępowaniu administracyjnym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 4, s. 144.

<sup>130</sup> C. Martysz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym*, (w:) T. Widła (red.), *Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi*, Katowice 2005, s. 147.

## IV

1. Dokumentem w szerokim znaczeniu jest każdy przedmiot, w którym zawarta jest jakaś myśl, przejaw ludzkiej działalności<sup>131</sup>. Dokument stanowi rzeczowe świadectwo pewnego zjawiska, sporządzone w formie właściwej dla danego czasu i miejsca. Za tego typu dokumenty mogą być uznane wszelkie rzeczy ruchome zawierające jakąś treść, w szczególności plany, szkice, rysunki, fotografie itp.<sup>132</sup>. Dowód z dokumentu jest dowodem nazwanym, bezpośrednim, osobowo-rzeczowym<sup>133</sup>. W zakresie klasyfikacji bezpośredniej dokument występuje jako przedmiot, który może być fizycznie stwierdzony – fakt wydania danego dokumentu. Również druga klasyfikacja – środki rzeczowe i osobowe – w przypadku dokumentów niemożliwe jest przydzielenie ich do jednej grupy, gdyż dokumenty podlegają wprawdzie oględzinom środków rzeczowych, ale są też wyrazem pisemnych odczuć osób<sup>134</sup>.

2. W ramach postępowania administracyjnego istotne jest rozróżnienie dokumentów urzędowych od dokumentów prywatnych. W świetle orzecznictwa SN dokumentem prywatnym jest każdy dokument pisemny, niespełniający wymagań przewidzianych dla dokumentów urzędowych (wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 804/98, Legalis; wyrok SN z dnia 3 października 2001 r., I CKN 804/98, Legalis). Dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej stanowi jedynie dowód tego, że osoba, która je sporządziła złożyła pewne oświadczenie w nim zawarte, lecz nie przesądza o tym, czy oświadczenie to jest zgodne z prawdą, ważne i skuteczne (wyrok KIO z dnia 29 sierpnia 2014 r., KIO 1681/14, LEX nr 1532517).

3. Z dokumentami prywatnymi nie wiąże się domniemanie prawne, iż ich treść przedstawia rzeczywisty stan rzeczy. Dokument prywat-

---

<sup>131</sup> S. Kotecka, *Zmiany w postępowaniu cywilnym dotyczące dokumentów elektronicznych*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych. Wydanie specjalne” 2011, s. 17.

<sup>132</sup> A. Citko, *Dokument elektroniczny w życiu administracji*, „Edukacja Prawnicza” 2010, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/dokument-elektroniczny-w-zyciu-administracji.html>

<sup>133</sup> J. Studzińska, P. Cioch, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2012, s. 257.

<sup>134</sup> M. Czubalski, *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 1, s. 121.

ny jest jednak samodzielnym środkiem dowodowym, o którego mocy dowodowej organ rozstrzyga według ogólnych zasad oceny dowodów, tj. według własnego przekonania i na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału.

## V

Zgodnie z art. 75 § 1 jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Określenie „nie jest sprzeczne z prawem” należy rozumieć szeroko – jako sprzeczność z wszelkiego rodzaju przepisami prawa, a nie wyłącznie z przepisami prawa administracyjnego. Dowód może być sam w sobie sprzeczny z porządkiem prawnym, jak również może to być dowód uzyskany w sposób sprzeczny z prawem. Dowody sprzeczne z prawem mogą być związane z brakiem zdolności do podejmowania czynności postępowania przez organ, naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu przy przeprowadzanych czynnościach dowodowych, sposobem gromadzenia materiału dowodowego czy nieprawidłowościami, związanymi z uczestnictwem strony w wyjaśnianiu stanu faktycznego. Natomiast pod pojęciem dowodów pozyskanych z naruszeniem prawa rozumie się dowody zdobyte wskutek podjęcia niedozwolonych przez prawo czynności, takich jak np. założenie podsłuchu czy włamanie do mieszkania, uzyskanie bez uprawnień dostępu do systemu informatycznego bądź posługiwanie się urządzeniami podsłuchowymi czy wizualnymi w celu uzyskania informacji, do której nie jest się uprawnionym. Za sprzeczne z prawem uznaje się dowody, gdy przepisy prawa wprost wykluczają możliwość ich wykorzystania w postępowaniu z uwagi na metodę lub źródło ich uzyskania oraz dowody uzyskane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

## VI

Z art. 75 § 2 wynika, że organ administracji publicznej jest obowiązany przyjąć od strony oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, wyłącznie w sytuacji, jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub



stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji. Oznacza to, że organ administracji może odmówić przyjęcia oświadczenia, gdy określony fakt lub stan prawny może być stwierdzony wyłącznie na podstawie urzędowego dokumentu.

## VII

Odebranie oświadczenia odbywa się na wniosek strony. Z brzmienia art. 75 § 2 wynika, że podstawową formą złożenia oświadczenia przez stronę jest forma ustna. Z tej czynności organ jest obowiązany sporządzić protokół podpisany przez stronę.

## VIII

Na stronie ciąży obowiązek złożenia oświadczenia zgodnie z prawdą pod groźbą odpowiedzialności karnej. Przed odebraniem oświadczenia organ uprzedza stronę o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

### **Art. 76. [Dokumenty urzędowe – pojęcie, domniemania, moc dowodowa]**

§ 1. Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzanych przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4.

§ 3. Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach.

## I

1. Dokumentem urzędowym jest dokument sporządzony w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy

publicznej w zakresie ich działania, jak również inny podmiot w zakresie zleconym mu przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. W doktrynie nie ulega również wątpliwości, że dokumenty urzędowe mogą być wystawiane zarówno m.in. przez organy administracji rządowej, jak i organy samorządu terytorialnego. Przyjmuje się, że wystawcą dokumentu urzędowego jest podmiot, który jest twórcą wyrażonego w nim oświadczenia, a nie sporządzający go w sensie materialnym i technicznym<sup>135</sup>.

2. Dokument urzędowy powinien być ponadto sporządzony w przepisanej prawem formie. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego regulują, że dokumenty stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Tym samym korzystają ze zwiększonej mocy dowodowej na zasadzie domniemania zgodności treści dokumentu z prawdą, która nakazuje uznać za zgodne z prawdą to, co w sposób urzędowy zostało w dokumencie zaświadczone. Dla wyprowadzenia wniosków o zgodności treści dokumentu urzędowego z prawdą wystarczające jest samo przedłożenie dokumentu przez stronę, o ile dokument ten spełnia wymogi stawiane przez ustawę dokumentom urzędowym.

## II

W postępowaniu administracyjnym moc dowodową posiadają nie tylko oryginalne dokumenty, ale również ich uwierzytelnione odpisy. Należy przyjąć, że niewierzytelniona kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Niewłaściwe byłoby jednak wnioskowanie, że kserokopia dokumentu urzędowego nie może być środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym. Różnica w mocy dowodowej polega na tym, że kserokopia właściwie uwierzytelniona korzysta z mocy dokumentu oryginalnego, natomiast brak właściwego uwierzytelnienia powoduje, że taki dokument musi być oceniany w świetle całego materiału dowodowego (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., II GSK 1961/13, LEX nr 1637119; wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2012 r., II GSK 1016/11,

---

<sup>135</sup> A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 331.

LEX nr 1244439; wyrok NSA z dnia 12 października 2011 r., II OSK 2007/10, LEX nr 1152123; wyrok NSA z dnia 21 września 1999 r., III SA 7375/98, LEX nr 40052).

### III

Kodeks postępowania administracyjnego nie wyklucza składania dokumentów w językach obcych, jednakże, aby dokumenty miały moc dowodową, muszą zostać przetłumaczone na język polski. Stosownie do postanowień art. 5 u.j.p. podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim. Przepis ten obowiązuje organy do posługiwania się urzędowymi tłumaczeniami obcojęzycznych dokumentów (wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., I FSK 268/15, LEX nr 2167179), przy czym dowodem w postępowaniu administracyjnym będzie treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie. Tłumaczenie nie zastępuje dokumentu sporządzonego w języku obcym, a służy jedynie ustaleniu, jaka jest jego treść (wyrok WSA z dnia 28 września 2017 r., III SA/Lu 242/17, LEX nr 2399239; wyrok WSA z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/OI 1221/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 maja 2007 r., I GSK 1613/06, LEX nr 351041). W przypadku, gdy na terenie gminy występuje język pomocniczy (język mniejszości), organ gminy może żądać przedłożenia uwierzytelnionego tłumaczenia na język polski dokumentów sporządzonych w tym języku<sup>136</sup>.

### IV

Zaprzeczenie zgodności ze stanem rzeczywistym dokumentu zawsze wymaga przeprowadzenia dowodu. Samo wyrażenie przypuszczenia, że dokument jest niezgodny z prawdą, nie może być traktowane jako zaprzeczenie prawdziwości dokumentu i nie podważa jego mocy dowodowej. Strona postępowania powinna udowodnić, że dokument ten nie pochodzi od organu, który go wystawił lub że zawar-

---

<sup>136</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 232.

te w nim oświadczenie jest niezgodne z prawdą (postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 247/01, Legalis).

### **Art. 76a. [Odpis dokumentu – forma pisemna i elektroniczna]**

§ 1. Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub 2, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. Organ administracji publicznej zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzenie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.

§ 2. Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym.

§ 2a. Jeżeli odpis dokumentu został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, poświadczenie jego zgodności z oryginałem, o którym mowa w § 2, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są 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.

§ 2b. Upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony, poświadcza zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Poświadczenie obejmuje podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, a na żądanie strony, również godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu.

§ 3. Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym albo przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie ma charakter dokumentu urzędowego.

§ 4. Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, organ administracji publicznej zażąda od strony składającej odpis dokumentu, o którym mowa w § 2, przedłożenia oryginału tego dokumentu.

## I

Uwierzytelnieniem jest umieszczenie na odpisie lub kserokopii dokumentu oświadczenia zaopatrzonego podpisem zawierającym stwierdzenie jego zgodności z oryginałem (wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2006 r., I OSK 1112/05, LEX nr 275435).

## II

Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. nr 216, poz. 1676), której celem było odformalizowanie postępowania cywilnego, administracyjnego, sądownoadministracyjnego oraz podatkowego, poprzez złagodzenie obowiązku przedstawienia oryginału dokumentów urzędowych przez stronę. Równocześnie łagodzi ona wymagania dowodowe dotyczące ustalenia stanu faktycznego w oparciu o oryginały dokumentów urzędowych<sup>137</sup>.

## III

1. Z komentowanego przepisu wynika, że jeśli dany dokument znajduje się w aktach organu władzy publicznej albo podmiotu wykonującego władzę administracyjną z mocy prawa, albo z mocy umowy prawa publicznego w zakresie wydawania decyzji w sprawach indywidualnych oraz w zakresie wydawania zaświadczeń – wystarczy, że strona zamiast oryginału dokumentu złoży odpis lub wyciąg z tego dokumentu. W przypadku, w którym strona nie może samodzielnie uzyskać odpisu dokumentu lub wyciągu z dokumentu, organ może wystąpić o jego dostarczenie. Niewątpliwie podmiotem uprawnionym do uwierzytelnienia dokumentów urzędowych jest organ, który dokumenty te wytworzył (postanowienie NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., I OSK 2351/11, LEX nr 1149364).

---

<sup>137</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 325.

2. Przez wyciąg z dokumentu należy rozumieć dokument, który w sposób skrócony lub fragmentaryczny odzwierciedla treść dokumentu oryginalnego.

3. Odpisem jest dokument wiernie odzwierciedlający treść oryginału orzeczenia albo jego kopia. Dokument ten nie musi być uwierzytelniony lub poświadczony za zgodność (postanowienie SN z dnia 27 stycznia 2006, III CK 369/05, LEX nr 178249).

#### IV

Art. 76a § 2 dopuszcza możliwość uwierzytelniania odpisów dokumentów przez profesjonalnych pełnomocników stron, reprezentujących zawody zaufania publicznego. Zamiast oryginału strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została potwierdzona przez notariusza lub konsula albo przez występującego w sprawie pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Krąg podmiotów wskazanych w tym przepisie przez ustawodawcę jest zamknięty, wyliczenie jest enumeratywne. Art. 76a wskazuje na możliwość uwierzytelniania przez profesjonalnych pełnomocników wszystkich dokumentów — zarówno urzędowych, zagranicznych, jak i prywatnych.

#### V

Uwierzytelić pismo może strona, która jest jego autorem lub jej pełnomocnik (postanowienie NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., I OSK 2351/11, LEX nr 1149364).

#### VI

W sytuacji, kiedy odpis dokumentu, który ma być złożony przez stronę na żądanie organu, został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, poświadczenie jego zgodności z oryginałem następuje przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP, organ wzywający do złożenia odpisu nie może odmówić jego przyjęcia z tego powodu, że jest on sporządzony w formie do-

kumentu elektronicznego. Przepis wyrażony w art. 76a 2a przewiduje bowiem możliwość składania wymaganych odpisów w formie dokumentu elektronicznego.

**Art. 77. [Obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego; notoria powszechne i urzędowe]**

§ 1. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

§ 2. Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu.

§ 3. Organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania.

§ 4. Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie.

I

W postępowaniu administracyjnym prawny obowiązek dowodzenia spoczywa na organie administracji publicznej, który obowiązany jest podjąć niezbędne kroki w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy, a także do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Zatem organ obowiązany jest zebrać i przeprowadzić dowody istotne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (z urzędu lub na wniosek strony) i wydać rozstrzygnięcie. Organ nie może pominąć rozpatrzenia jakiegokolwiek dowodu, może natomiast odmówić dowodowi wiarygodności, wskazując na przyczynę takiej oceny. Podstawą niewadliwej decyzji w każdej sprawie może być tylko ocena zgromadzonego przez organ administracji pełnego materiału dowodowego, pozwalającego na ustalenie zgodnego bądź zbliżonego do rzeczywistości stanu faktycznego sprawy.

## II

Prawny obowiązek dowodzenia przez organ istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynika nie tylko z potrzeby ustalenia prawdy obiektywnej, ale także z konieczności ochrony interesu społecznego. Strony mają co prawda prawo składania wniosków dowodowych (art. 78 § 1), jednak skorzystanie z tego uprawnienia nie determinuje wyniku postępowania. Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu zgłoszonego przez stronę lub dopuszczonego z urzędu.

## III

Fakty niewymagające dowodów dzielą się na fakty powszechnie znane i fakty znane organowi z urzędu. Fakty powszechnie znane, tzw. fakty notoryjne powszechnie, to fakty zgodne z obiektywną rzeczywistością; są to okoliczności zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i mającemu doświadczenie życiowe człowiekowi (wyrok SN z dnia 12 maja 2000 r., II UKN 540/99, LEX nr 49141; wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99, LEX nr 54453). W świetle zasady prawdy obiektywnej, za fakty notoryjne mogą być uznane tylko te fakty, które odpowiadają rzeczywistości i którym nie można zaprzeczyć. Kryterium oceny, czy dany fakt ma charakter faktu powszechnie znanego, musi więc być obiektywne, a nie subiektywne. Zbiór faktów powszechnie znanych jest nieograniczony, przy czym źródła wiadomości o faktach notoryjnych mogą być różne. Często strony, jak również organ nie mają nawet świadomości, z jakiego źródła uzyskali informację o fakcie notoryjnym. Strona czy organ, powołując się na fakt powszechnie znany także nie ma obowiązku wskazywania źródła wiedzy o tym fakcie. Niemniej o uznaniu określonego faktu za fakt powszechnie znany nie przesądza źródło wiedzy o tym fakcie, lecz rodzaj faktu, który charakteryzuje się tym, że wiadomość o nim powinien powziąć z różnych źródeł każdy rozsądny i mający doświadczenie życiowe mieszkaniec miejscowości, w której znajduje się siedziba organu. Dotyczy to więc ogólnie znanych



wydarzeń historycznych, politycznych, zjawisk ekonomicznych, przyrodniczych itp. Niemniej zważywszy na daleko idące konsekwencje, wynikające z zaliczenia określonego faktu do powszechnie znanych, wykładnia tego pojęcia powinna być ścisła. W szczególności nie można uznawać za fakty powszechnie znane faktów dotyczących zdarzeń o charakterze specjalistycznym, które – z natury rzeczy – znane są ograniczonemu kręgowi osób. Podobnie zamieszczenie w Internecie informacji o fakcie także nie nadaje mu cechy faktu powszechnie znanego. Należy mieć przy tym na względzie, że w Internecie znajdują się informacje dotyczące niemal wszystkich dziedzin, jak również zdarzeń o zasięgu globalnym, krajowym i lokalnym (wyrok SN z dnia 10 lutego 2010 r., V CSK 269/09, LEX nr 578076). Uznanie, że dany fakt jest faktem powszechnie znanym w znaczeniu procesowym należy do organu.

#### IV

Na podstawie samego faktu notoryjnego organ nie może rozstrzygnąć danej sprawy, gdyż mają one znaczenie pomocnicze. Fakty te zwalniają jednak strony i organ od obowiązku ich dowodzenia.

#### V

1. Fakty znane organowi z urzędu, to fakty znane pracownikowi organu z urzędu. Będą to fakty, z którym pracownik organu zapoznał się w toku swego urzędowania i w związku z urzędowaniem i z jakimi organ zetknął się bezpośrednio przy dokonywaniu czynności procesowych. Nie mogą stanowić faktów znanych organowi z urzędu fakty, o których organ dowiedział się przy wykonywaniu czynności procesowych w innej sprawie lub które powziął w inny sposób poza urzędowaniem.

2. Fakty znane organowi z urzędu mogą mieć wpływ przede wszystkim na dokonanie lub niedokonanie określonej czynności procesowej. W odróżnieniu od faktów powszechnie znanych, organ powinien zakomunikować je stronie. Gwarancje sprawiedliwego przygotowania i wydania decyzji przez organ administracji wymagają, aby strony zostały przed rozstrzygnięciem poinformowane o tych okolicznościach,

tak aby możliwe było wypowiedzenie się co do nich i ewentualne dostosowanie żądań lub linii obrony.

### **Art. 78. [Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu – przesłanki dopuszczenia i odmowy]**

§ 1. Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

§ 2. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania (§ 1), które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy.

## I

1. Organ administracji jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, to jednak strona dbając należycie o swoje interesy winna współdziałać z organem prowadzącym postępowanie. Z tego też względu powinna przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu lub które tylko ona może przedstawić (wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., II OSK 1560/10, LEX nr 1083620), bowiem ich zatajenie może doprowadzić do wydania negatywnej dla strony decyzji. Organ ma natomiast obowiązek uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli jego przedmiotem jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 820/17, LEX nr 2648370).

2. Do uznania tego, że dana okoliczność ma znaczenie dla sprawy decydujące jest stwierdzenie, że okoliczność ta jest niezbędna do ustalenia zgodnego z prawdą obiektywną stanu faktycznego sprawy, na podstawie którego organ prowadzący postępowanie podejmuje rozstrzygnięcie. Innymi słowy, okoliczność musi dotyczyć przedmiotu sprawy i mieć znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy. Ocena tego, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, czy nie, należy do organu, a nie do strony. Oznacza to, że organ

nie jest związany żądaniami dowodowymi strony i wyłącznie od niego zależy rozstrzygnięcie, czy dopuścić dany dowód, czy nie.

## II

Jeżeli strona wskazuje dowód, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, to w świetle art. 78 § 1, według którego żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, chyba że okoliczności te stwierdzone są wystarczająco innym dowodem organ administracji może nie uwzględnić jej wniosku dowodowego jedynie w sytuacji, gdy żądanie dotyczy tezy dowodowej już stwierdzonej na korzyść strony. Natomiast jeżeli strona wskazuje dowód, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, przy czym jest zgłoszony na tezę dowodową odmienną, taki dowód powinien być przeprowadzony przez organ (m.in. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2002 r., I SA/KA 2164/00, LEX nr 54319; wyrok WSA z dnia 17 listopada 2009, III SA/Wr 325/09, LEX nr 589381; wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., IV SA/Wr 237/12, LEX nr 1273090).

## III

Odmowa przeprowadzenia dowodu wnioskowanego przez stronę będzie dopuszczalna wówczas, gdy brak jest jakiejkolwiek możliwości przyczynienia się danej czynności dowodowej do wyjaśnienia sprawy, albo też dana okoliczność w sposób niebudzący żadnych wątpliwości została już udowodniona. Jeżeli strona wnosząc o ponowne przesłuchanie świadka, nie wskazuje żadnych nowych okoliczności, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, oczekując w gruncie rzeczy, że podczas ponownego przesłuchania świadek zmieni zeznania, to nie stanowi to podstawy do uwzględnienia takiego wniosku (wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., IV SA/Wr 237/12, LEX nr 1273090).

## IV

Zamknięcie rozprawy lub zakończenie przeprowadzania dowodów nie pozbawia strony możliwości, aby wystąpić z żądaniem do-

wodowym. Żądanie takie organ obowiązany jest rozpatrzyć i ocenić, ponieważ wniosek dowodowy dotyczyć może okoliczności mających znaczenie dla sprawy, a tym samym może przyczynić się do pełniejszego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Ustawodawca przyznał jednak organowi możliwość odrzucenia żądania dowodowego zgłoszonego po zakończeniu postępowania dowodowego w sytuacji, kiedy dotyczy ono okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. W przypadku jednak, kiedy żądanie przeprowadzenia dowodu dotyczy okoliczności, które mają znaczenie dla sprawy, organ nie może nie uwzględnić tego żądania, nawet jeżeli postępowanie dowodowe zostało zakończone.

### **Art. 79. [Udział strony w przeprowadzeniu dowodu]**

§ 1. Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem.

§ 2. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

## I

Wynikający z art. 7 i art. 77 § 1 obowiązek organu jak najdokładniejszego wyjaśnienia sprawy musi być realizowany przy zapewnieniu stronie czynnego udziału na każdym etapie postępowania. Nakłada to na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań. Czynny udział strony jest szczególnie ważny w postępowaniu dowodowym, ponieważ wówczas strona ma wpływ na ustalenie stanu faktycznego, na którym oparte zostanie rozstrzygnięcie organu. Kontrola prawdziwości twierdzeń stron zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej nie jest możliwa bez zachowania zasady postępowania administracyjnego określonej w komentowanym artykule.

## II

1. Przepis art. 79 § 1 nakłada na organ obowiązek zawiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych i oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Strona zaś ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu oraz składać wyjaśnienia (art. 79 § 2). Uprawnień wynikających z cytowanego wyżej przepisu art. 79 k.p.a. nie może pozbawić strony organ przez zaniechanie zawiadomienia jej o przeprowadzonym dowodzie. Czynność ta nie jest pozostawiona uznaniu organu, lecz jest to obowiązek organu, niezależnie od treści i wagi przeprowadzonego dowodu. O wzięciu bowiem udziału w przeprowadzaniu dowodu może decydować wyłącznie strona, a nie organ, przed którym toczy się postępowanie administracyjne. Naruszenie zaś tego obowiązku stanowi istotne uchybienie przepisom procesowym w postępowaniu administracyjnym (wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986 r., II SA 2015/85, ONSA 1986, nr 1, poz. 13).

2. Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, polegające na pozbawieniu jej udziału w decydujących dla rozstrzygnięcia czynnościach dowodowych, stanowi jedną z podstaw wznowienia postępowania w sprawie (m.in. wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2008 r., VII SA/Wa 1759, LEX nr 508447; wyrok WSA z dnia 6 lutego 2008 r., III SA/Wr 502/07, LEX nr 459993; wyrok NSA z dnia 4 listopada 1998 r., III SA 1035/97, LEX nr 36901; wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986 r., II SA 2015/85, LEX nr 9870).

## III

Naruszenia art. 79 § 1 nie konwaliduje późniejsze zapoznanie się strony z treścią protokołu przesłuchania świadków. Taki dowód należy powtórzyć. Skoro strona nie została zawiadomiona o terminie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania świadków, to zostało naruszone jej prawo do wzięcia w nim udziału, zadawania pytań i składania wyjaśnień. W tej sytuacji zeznania świadków nie mogą stanowić dowodów, będących podstawą do poczynienia ustaleń faktycznych w sprawie (m.in. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., II OSK 981/10, LEX nr 1083725; wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I SA/Bd 884/10, LEX

nr 747171; wyrok WSA z dnia 16 września 2010 r., II SA/Bk 276/10, LEX nr 752270).

### **Art. 79a. [Obowiązek informacyjny organu; dodatkowe dowody]**

§ 1. 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. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się.

§ 2. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.

#### I

Prawodawca nałożył na organ administracji publicznej, w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, obowiązek zamieszczenia informacji o możliwości wypowiedzenia się co do złożonych dowodów i materiałów oraz żądań wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

#### II

Stronie, w wyznaczonym terminie, przysługuje prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przedłożenia dodatkowych dowodów w celu wskazania spełnienia przesłanek uzasadniających wydanie decyzji zgodnej z żądaniem strony.

### **Art. 80. [Zasada swobodnej oceny dowodów]**

Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

## I

Komentowany przepis wyraża jedną z zasad, którą przy rozstrzygnięciu sprawy powinien kierować się organ administracji publicznej. Sformułowaną w art. 80 zasadę można zdefiniować jako dyrektywę, w świetle której organ administracji publicznej ma obowiązek ocenić całokształt zebranego materiału dowodowego pod kątem, czy okoliczność będąca przedmiotem rozpoznania przed organem administracji publicznej została udowodniona i „by organ przy ustalaniu prawdy obiektywnej na podstawie materiału dowodowego nie był skrępowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, to jest zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego (wyjaśniającego) w danej sprawie ustalić stan faktyczny” (wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2006 r., V SA/Wa 530/06, LEX nr 306505).

## II

1. W postępowaniu administracyjnym katalog środków dowodowych nie stanowi *numerus clausus*, o czym świadczy treść art. 75 § 1. Zgodnie z treścią tego przepisu, dowodem może być „(...) wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Ten przepis poprzez użycie zwrotu „w szczególności” podkreśla, że oprócz dokumentów, zeznań świadków, opinii biegłych oraz oględzin, w postępowaniu administracyjnym istnieje możliwość korzystania również ze środków dowodowych, które nie zostały *expressis verbis* wymienione w art. 75 § 1 zd. 2. Takimi środkami dowodowymi, mogą być np.: przesłuchanie stron, z którego w postępowaniu administracyjnym korzysta się wówczas, gdy po „wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku” pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, czy też wywiad środowiskowy, o którym mowa w art. 25 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

2. Warunkiem prawidłowej oceny całokształtu materiału dowodowego i stwierdzenia, że dana okoliczność została udowodniona, jest jego zgromadzenie w aktach sprawy, bowiem jak zauważył NSA w wyroku z dnia 10 kwietnia 1990 r., II SA 149/90, (Legalis): „dopiero wyczerpanie

wszystkich ujawnionych w toku postępowania możliwości dowodowych, dotyczących istotnych okoliczności faktycznych, umożliwi spełnienie wymogu rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz dokonania wszechstronnej oceny tego materiału zgodnie z wymogami art. 80 k.p.a., w tym oceny, czy występujące w tym materiale rozbieżności podważają wiarygodność dowodów wskazanych przez stronę”.

3. Zasada swobodnej oceny dowodów nie oznacza dowolności tej oceny. Z uwagi na fakt, że ocena dowodów jest procesem myślowym, słuszne pozostaje stanowisko judykatury, zgodnie z którym gwarancje zasady swobodnej oceny dowodów stanowią następujące reguły: 1) oceniając materiał dowodowy opierać się należy na materiale dowodowym zebranym przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa (np. pomoc prawna); 2) ocena powinna być oparta na wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego; 3) organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają, na podstawie art. 76 § 1 szczególną moc dowodową; przy czym organ może nie dać wiary określonym dowodom, co może nastąpić dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej ich oceny; 4) rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z zasadami logiki (m.in. wyrok WSA z dnia 29 marca 2012 r., IV SA/Po 1236/11, LEX nr 1139606; wyrok WSA z dnia 22 marca 2012 r., II SA/Łd 1345/11, LEX nr 1139062; wyrok WSA z dnia 8 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 774/06, Legalis; wyrok NSA z dnia 6 maja 1999 r., I SA/Kr 111/98, LEX nr 1693152; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1999 r., I SA/Po 1046/98, LEX nr 1693215; wyrok WSA z dnia 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517).

### III

Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „materiał dowodowy” oznacza wyniki przeprowadzonych (rozpatrzonych) dowodów, a nie całokształt zebranych środków dowodowych<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, W. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.



## IV

Organ administracji publicznej powinien dokonać oceny poszczególnych przeprowadzonych w sprawie dowodów z osobna oraz wszystkich zgromadzonych dowodów we wzajemnej ich łączności (m.in. wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 282/07, LEX nr 460733; wyrok WSA z dnia 21 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1073/05, LEX nr 193908).

## V

Zasada swobodnej oceny dowodów powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji wydanej w oparciu o całokształt materiału dowodowego, potwierdzającego bądź niepotwierdzającego określony stan faktyczny. Innymi słowy, zasada swobodnej oceny dowodów nie jest nieograniczona, bowiem organ administracji publicznej ma obowiązek faktycznego i prawnego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

**Art. 81. [Domniemanie faktyczne; zapewnienie stronie prawa do wypowiedzenia się co do materiału dowodowego]**

Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2.

## I

1. Przepis art. 81 formułuje prawo strony do wypowiedzenia się co do wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu administracyjnym. „Możliwość wypowiedzenia się” przez stronę co do prze-

prowadzonych w postępowaniu dowodów nie jest obowiązkiem strony, a jedynie uprawnieniem. Oznacza to, że „możność wypowiedzenia się” w postępowaniu strony co do przeprowadzonych dowodów jest jej prawem, a nie obowiązkiem; stąd też organ prowadzący postępowanie nie dysponuje żadnymi środkami, zezwalającymi na przymuszenie strony do wypowiedzenia się. Ponadto należy zauważyć, że obowiązek ten odnosi się także do faktów znanych organowi z urzędu, które – zgodnie z art. 77 § 4 należy stronie zakomunikować. Prawo strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów nie jest jednak uprawnieniem bezwzględnym, bowiem – jak wynika z konstrukcji komentowanego przepisu – doznaje ograniczeń.

2. Możliwość odstąpienia od stosowania zasady prawa strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów komentowany przepis reguluje jako sytuację wyjątkową, dopuszczalną wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze uwagi na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Zgodnie z ogólnymi regułami dokonywania wykładni prawa, omawiana regulacja powinna być poddana interpretacji zawężającej. Niezależnie od odstąpienia od zasady prawa strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, na organach administracji publicznej spoczywa obowiązek utrwalenia tego faktu w aktach sprawy w drodze adnotacji, a także przywołanie go w uzasadnieniu rozstrzygnięcia sprawy.

## II

Komentowany przepis nie przesądza formy, w jakiej „możność wypowiedzenia się” strony ma nastąpić, co oznacza, że może ono przybrać zarówno formę pisemną, formę dokumentu elektronicznego, jak i ustną do protokołu. W art. 81 nie został przewidziany również termin, w jakim należy umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału; należy zatem przyjąć, że powinien to być termin, po pierwsze, gwarantujący stronie realną możliwość skorzystania z przysługującego jej uprawnienia, po drugie, powinien to być termin umożliwiający stronie zarówno zapoznanie się z materiałem, jak i ustosunkowanie się do tego materiału, w szczególności wówczas, gdy

chodzi o kwestie sporne i skomplikowane (wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1997 r., I SA/Gd 409/96, „Biuletyn Skarbowy” 1998, nr 2, s. 16).

### III

Pozbawienie strony prawa do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w k.p.a. lub przepisach szczególnych) stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mające istotny wpływ na wynik sprawy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 4 listopada 1998 r., III SA 1035/97, LEX nr 36901).

#### **Art. 81a. [Zasada *in dubio pro reo*]**

§ 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich;
- 2) jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów;
- 3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

### I

Dodany do k.p.a. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935) art. 81a, stanowi *novum* w postępowaniu administracyjnym. W zakresie treści komentowany przepis wzorowany jest na art. 5 § 2 k.p.k., zgodnie z którym „niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego”. Stypizowana w § 1 zasada *in dubio pro reo* wyrażona została w postaci nakazu rozstrzygnięcia na korzyść strony niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego.

## II

1. Pod pojęciem niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego należy rozumieć pojawiające się w postępowaniu administracyjnym sytuacje, w których pomimo wykorzystania wszystkich przewidzianych prawem metod dochodzenia do ustaleń zgodnych z rzeczywistością, nie można poczynić ustaleń niewątpliwych<sup>139</sup>. Wątpliwości co do stanu faktycznego mają charakter interpretacyjny, bowiem „(...) organ administracji publicznej pozostaje (...) w stanie niepewności, którą z możliwych interpretacji faktów uznać za prawidłową”<sup>140</sup>. Należy przyjąć, że zanim organ uzna określone okoliczności co do stanu faktycznego za „niedające się usunąć” powinien zważyć m. in. czy: po pierwsze, okoliczności te na pewno wystąpiły, po drugie – miały one znaczenie dla rozstrzygnięcia określonej sprawy.

2. Próbę zdefiniowania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, o których mowa w art. 81 § 1 podjęto również w orzecznictwie wskazując, że: można o nich mówić dopiero wówczas, jeżeli nie ma dowodów, za pośrednictwem których można ustalić istnienie, bądź też nieistnienie danej okoliczności albo pomimo przeprowadzenia wszelkich możliwych dowodów nie udało się ustalić jednoznacznie istnienia lub nieistnienia danej okoliczności (m.in. wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Po 50/18, Legalis nr 1769329). Przytoczone argumenty pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że granice zasady *in dubio pro reo* wyznaczane są przez: pojęcie „nieusuwalności” wątpliwości co do stanu faktycznego, zasadę swobodnej oceny dowodów oraz zasadę prawdy materialnej.

## III

W art. 81 § 1 wskazane zostały trzy przesłanki stosowania zasady *in dubio pro reo* w postępowaniu administracyjnym. Należą do nich: nałożenie na stronę obowiązku, ograniczenie uprawnienia przysługującego

<sup>139</sup> M. Bartnik, *Zasada procesowa*, (w:) M. Bartnik (red.), *Leksykon polskiej procedury karnej. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2013, s. 486.

<sup>140</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, W. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

jącego stronie, pozbawienie strony przysługującego jej uprawnienia. *Ratio legis* sformułowanego w § 1 w postaci zasady nakazu należy zatem upatrywać w konieczności zapobieżenia sytuacji, w której strona na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez organ stanu faktycznego w sprawie, mogłaby ponieść negatywne konsekwencje w postaci nałożonych sankcji<sup>141</sup>. Stanowisko to potwierdzają również sądy administracyjne wskazując, że przez rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony w rozumieniu art. 81a § 1 k.p.a. należy rozumieć wybór takiego sposobu dokonania oceny zebranego materiału dowodowego, przy którym prawa strony są najlepiej chronione (m.in. wyrok WSA z dnia 29 maja 2019 r., IV SA/Po 266/19, LEX nr 2684081; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Po 50/18, LEX nr 2490188). Tak postawiona teza pozwala przyjąć, że stanowiące podstawę stosowania wobec strony sankcji administracyjnej okoliczności faktyczne powinny być jasne i precyzyjne i nie mogą budzić jakichkolwiek wątpliwości (m.in. wyrok WSA z dnia 28 maja 2019 r., II SA/Rz 283/19, LEX nr 2685304; wyrok WSA z dnia 28 maja 2019 r., II SA/Rz 284/19, LEX nr 2685159; wyrok WSA z dnia 28 maja 2019 r., II SA/Rz 285/19, LEX nr 2685156).

#### IV

W § 2 wskazane zostały ograniczenia zasady *in dubio pro reo*. Organ nie będzie mógł rozstrzygnąć na korzyść strony niedających się usunąć wątpliwości w sytuacji, w której zachodzi: 1) sprzeczność interesów stron postępowania lub w której wynik postępowania wpływa w sposób bezpośredni na interesy osób trzecich; 2) przepisy szczególne wymagają od strony wykazania określonych faktów; 3) wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 4) postępowanie dotyczy spraw osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Komentowany przepis wymaga ustalenia „korzyści strony” oraz „bezpośredniego wpływu na interesy osób trzecich” na tle konkretnej sprawy.

---

<sup>141</sup> Zob. F. Elżanowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020.

**Art. 82. [Zakaz dowodowy]**

Świadcami nie mogą być:

- 1) osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń;
- 2) osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy;
- 3) duchowni co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.

## I

Przepis formułuje zakaz przesłuchania w charakterze świadka: osób niezdolnych do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, osób zobowiązanych do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych oraz duchownych, a także wskazuje zakres okoliczności, co do których nie jest możliwe odebranie od nich zeznań.

## II

Komentowany przepis ustanawia zakaz przesłuchania w charakterze świadka: 1) osób niezdolnych do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń; 2) osób zobowiązanych do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy; 3) duchownych co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.

## III

W postępowaniu administracyjnym świadkiem jest osoba fizyczna, dysponująca określoną informacją, która może przyczynić się do rozstrzygnięcia sprawy. W postępowaniu administracyjnym (identycznie jak w postępowaniu cywilnym oraz w postępowaniu karnym) można wyróżnić świadka w znaczeniu formalnym, czyli osobę wezwaną w takim charakterze do organu prowadzącego postępowanie oraz świadka w znaczeniu materialnym, zatem osobę, która posiada określone in-

formacje, ale jeszcze nie była wzywana do organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Obowiązek składania zeznań jest obowiązkiem powszechnym, gdyż dotyczy wszystkich osób fizycznych, które są w posiadaniu informacji dowodowych. Ograniczenia tego obowiązku wprowadzają przepisy art. 82 i 83, ewentualnie przepisy ustaw szczególnych.

#### IV

Wskazany w art. 82 pkt 1 zakaz przesłuchania w charakterze świadka osób niezdolnych do postrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń jest zakazem o charakterze bezwzględny. Oznacza to, że zeznania złożone przez taką osobę pozostaną bez znaczenia dla rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej, bowiem, po pierwsze, nie mogą stanowić one dowodu w sprawie, po drugie – okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy nie mogą zostać na ich podstawie uznane za udowodnione. Należy jednak pamiętać, że niezwykłe często ustalenie, że świadek jest niezdolny do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, możliwe jest dopiero właśnie po przesłuchaniu. Zaburzenia postrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń mogą mieć zarówno podłoże psychiczne, jak i fizyczne przejawiające się całkowitym lub częściowym wyłączeniu odbierania określonych bodźców i/lub zjawisk.

#### V

Bezwzględny charakter ma również niezdolność do składania zeznań w charakterze świadka przez osoby duchowne co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Wspomniany zakaz dotyczy duchownych wszystkich uznanych związków wyznaniowych, w których instytucja spowiedzi istnieje z nakazu religijnego<sup>142</sup>. Tajemnica spowiedzi gwarantowana jest przez przepisy prawne różnej rangi, wśród których niewątpliwie wymienić należy: 1) gwarantującą prawo do wolności sumienia i wyznania Konstytucję RP; 2) ustawę z dnia 18 maja 1989 r. o gwarancjach wolno-

---

<sup>142</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

ści sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153 ze zm.); 3) Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. Zakazem objęte są tylko i wyłącznie informacje, które duchowny uzyskał podczas spowiedzi.

## VI

W postępowaniu administracyjnym świadkami nie mogą być również osoby zobowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy. W świetle art. 1 ust. 1 u.o.i.n. pod pojęciem informacji niejawnych należy rozumieć informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Przewidziany w art. 82 pkt 2 zakaz ma charakter względny, bowiem osoby zobowiązane do zachowania w poufności informacji niejawnych mogą być świadkami w odniesieniu do okoliczności objętych tajemnicą pod warunkiem, że zostaną zgodnie z prawem zwolnione z obowiązku jej dochowania.

### **Art. 83. [Prawo odmowy zeznań]**

§ 1. Nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

§ 2. Świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich wymienionych w § 1 na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej.

§ 3. Przed odebraniem zeznania organ administracji publicznej uprzedza świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

§ 4. Mediator nie może być przesłuchany w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji zwolnią go od obowiązku zachowania tajemnicy mediacji.



## I

Celem regulacji wskazanej w art. 83, w którym zawarty został katalog podmiotów, mogących skorzystać w postępowaniu administracyjnym z prawa do odmowy zeznań, jest zapewnienie realizacji zasady obiektywizmu.

## II

Zgodnie z § 1 komentowanego artykułu zasadą jest, iż każda osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek złożyć zeznanie. Sankcje za uchylenie się od tego obowiązku określone zostały w art. 88 i art. 88a. Należą do nich: 1) grzywna do 50 zł; 2) grzywna do 2000 zł; 3) grzywna w celu przymuszenia (art. 119-126 u.p.e.a.); 4) środki przymusu bezpośredniego (art. 148-153a u.p.e.a.). Zasada obowiązku składania zeznań doznaje jednak pewnych ograniczeń poprzez enumeratywne wymienienie osób, którym przysługuje prawo do odmowy zeznań, a do których należą: małżonek strony, wstępni, zstępni i rodzeństwo strony oraz jej powinowaci pierwszego stopnia, jak również osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, nawet jeśli przysposobienie, opieka lub kuratela ustały.

## III

W postępowaniu administracyjnym świadek może skorzystać z prawa do odmowy odpowiedzi na pytania. Uprawnienie to obejmuje sytuacje, w których udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić jego samego lub jego bliskich, wymienionych w § 1, na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej.

## IV

Przed rozpoczęciem składania zeznań przez świadka organ administracji publicznej ma obowiązek pouczyć świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za

falszywe zeznania. W świetle art. 233 § 1 k.k.: „Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Warunkiem pociągnięcia świadka do odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań jest pouczenie go o tej odpowiedzialności.

## V

Kodeks postępowania administracyjnego nie przesądza formy przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka, co oznacza, że dopuszczalna jest zarówno forma ustna, forma dokumentu elektronicznego, jak i pisemna. Regułą powinno być przesłuchanie ustne, z którego organ administracji publicznej obligatoryjnie sporządza protokół (art. 67 § 2 pkt 2). Formę pisemną przesłuchania dopuszcza art. 50 § 1 oraz art. 54 § 1 pkt 4, które przewidują możliwość pisemnego złożenia zeznań.

## VI

W § 4 zawarty został przepis formułujący zakaz przesłuchania w charakterze świadka mediatora co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji. Zakaz ten ma charakter względny, ponieważ może zostać uchylony przez uczestników mediacji, którzy dysponują prawem do zwolnienia mediatora z obowiązku dochowania tajemnicy mediacji.

### **Art. 84. [Opinia biegłego]**

§ 1. Gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii.

§ 2. Biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24. Poza tym do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków.

## I

Przepis normuje, po pierwsze, przesłanki dopuszczenia dowodu z opinii biegłego, po wtóre – wymóg skorzystania z opinii biegłego lub biegłych, po trzecie – przesłanki wyłączenia biegłego od udziału w postępowaniu. Konstrukcja przepisu jednoznacznie wskazuje, że w sprawie może być powołany jeden lub kilku biegłych.

## II

Wykładnia literalna art. 84 § 1 pozwala stwierdzić, że organ administracji publicznej w sprawach szczególnie zawiłych, a więc takich, w których wymagane są wiadomości specjalne, może zasięgnąć opinii biegłego lub biegłych. Oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym możliwość dopuszczenia dowodu w postaci opinii biegłego aktualizuje się tylko wówczas, gdy w konkretnej sprawie wymagane są wiadomości specjalne.

## III

1. Biegłym jest osoba powołana przez uprawniony organ postępowania administracyjnego w celu wydania opinii o okolicznościach, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a wymagających posiadania wiadomości specjalnych, czyli takich, które wymagają przeprowadzenia specjalistycznych badań, przekraczających normalną, powszechną wiedzę dostępną dla dorosłego człowieka, o odpowiednim doświadczeniu życiowym, wykształceniu i zasobie wiedzy ogólnej (wyrok SN z dnia 15 kwietnia 1976 r., II KR 48/76, OSNKW 1976, nr 10-11, poz. 133).

2. Słusznie wskazał NSA, że: „rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych wtedy, gdy przy jej rozpoznaniu wyłoni się zagadnienie mające znaczenie, którego wyjaśnienie przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne i nie jest możliwe bez posiadania wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie nauki, sztuki, rzemiosła, techniki, stosunków gospodarczych itp., z którą wiąże się rozpatrywane

zagadnienie” (wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., I GSK 3363/18, Legalis)<sup>143</sup>.

„Dowód z opinii biegłego powinien zostać dopuszczony przez organ, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga bliższego poznania reguł istniejących w danej dziedzinie. Wiadomości specjalne są konieczne w tych sprawach, w których pojawia się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, a którego zakres przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne” (wyrok WSA z dnia 11 lipca 2019 r., II SA/Go 244/19, LEX nr 2701069), a zatem wówczas, gdy „(...) istnieje potrzeba pozyskania wiadomości wybiegających poza zwykłą rutynową działalność organu” (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II GSK 16/17, Legalis).

3. Dowód z opinii biegłego można przeprowadzić wówczas, gdy „(...) po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga bliższego poznania reguł istniejących w danej dziedzinie” (wyrok WSA z dnia 11 lipca 2019 r., II SA/Go 244/19, LEX nr 2701069). To pozwala jednoznacznie stwierdzić, że opinia biegłego stanowi tylko i wyłącznie dowód, którego celem i zadaniem jest umożliwienie organowi postępowania administracyjnego, rozstrzygającemu merytorycznie sprawę, dokonanie ustaleń w zakresie wymagającym dowodów specjalnych, a nie ustalenie stanu faktycznego, bowiem ten ostatni, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, należy do obowiązków organu prowadzącego postępowanie. Biegły natomiast jest powoływany do naświetlenia i wyjaśnienia okoliczności wskazanych przez organ administracji publicznej z punktu widzenia posiadanych przez niego wiadomości specjalnych (m.in. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., II OSK 3077/17, LEX nr 2523766).

#### IV

1. Organ administracji publicznej nie jest związany opinią biegłego, ale – po pierwsze – nie może wkraczać w merytoryczną treść

---

<sup>143</sup> Zob. też: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

opinii biegłego, ponieważ nie dysponuje wiedzą specjalistyczną i jego obowiązkiem jest dokonanie oceny tego dowodu, po drugie – organ postępowania administracyjnego nie może także przyjmować opinii biegłego bezkrytycznie, ponieważ to organ postępowania ma obowiązek badać, czy stanowisko biegłego nie pozostaje w sprzeczności z innymi ustaleniami, uzyskanymi w sprawie w trakcie postępowania oraz sprawdzenia (wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Rz 135/18, LEX nr 2611509).

2. W sytuacji, gdy w przedstawionej opinii, w ocenie organu postępowania administracyjnego, pojawią się jakiegokolwiek wątpliwości i niejasności, organ ma obowiązek wystąpić do biegłego, który wydał opinię, o wyjaśnienie wątpliwych okoliczności poprzez złożenie dodatkowych wyjaśnień bądź wydanie opinii uzupełniającej, bądź też może zwrócić się o wydanie opinii do innego biegłego (wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2018 r., IV SA/Wr 218/18, LEX nr 2516900).

## V

Przepisy k.p.a. nie przewidują formy, w jakiej opinia ma być złożona. Oznacza to, że biegły może złożyć ją zarówno w formie pisemnej, dokumentu elektronicznego, jak i ustnej do protokołu.

## VI

1. W § 2 zd. 1 komentowanego artykułu zawarta została instytucja wyłączenia biegłego od udziału w postępowaniu, która stanowi gwarancję obiektywnego rozpoznania sprawy. W tym zakresie art. 84 § 2 odsyła do art. 24, w świetle którego biegły 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 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 nadrzędności służbowej.

2. Powody wyłączenia biegłego od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa (§ 1 pkt 2), przysposobienia, opieki lub kurateli (§ 1 pkt 3). Orzecznictwo przyjmuje, że „(...) można kwestionować bezstronność tylko imiennie wskazanej osoby, będącej biegłym. W świetle tego przepisu przedmiotem oceny bezstronności biegłego mogą być zarówno okoliczności faktyczne, jak i prawne albo pojedyncze fakty lub zdarzenia czy też sytuacje istniejące przez dłuższy okres czasu, których wystąpienie uzasadnia wątpliwości co do bezstronności biegłego” (wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1589/16, Legalis nr 1790755).

## VII

Przepis art. 84 § 2 zd. 2 wskazuje, iż do biegłych stosuje się przepisy dotyczące świadków. Oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym biegły: 1) nie może pełnić swojej roli w postępowaniu administracyjnym *ex lege*, jeśli zachodzą przesłanki wskazane w art. 82; 2) może odmówić wydania opinii pod warunkiem, że zachodzą przesłanki określone w art. 83 § 2; 3) może odmówić odpowiedzi na pytanie (związane z treścią opinii), jeśli zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 83 § 3.

### **Art. 85. [Przesłanki przeprowadzenia oględzin]**

§ 1. Organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny.

§ 2. Jeżeli przedmiot oględzin znajduje się u osób trzecich, osoby te są obowiązane na wezwanie organu do okazania przedmiotu oględzin.

## I

Zarówno w postępowaniu administracyjnym, cywilnym, jak i karnym gwarancją będącą podstawową zasadą postępowania dowodowego zasady bezpośredniości jest osobiste zetknięcie się organu prowa-

dążącego postępowanie z przedmiotem oględzin. Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje *expressis verbis*, co może być przedmiotem oględzin. Dlatego też należy przyjąć, że przedmiotem oględzin może być: osoba, rzecz lub miejsce, mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Podczas oględzin organ postępowania dokonuje zmysłowego zapoznania się z miejscem, rzeczą, osobą (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., III OSK 369/07, LEX nr 437005). W zależności od tego, co stanowi przedmiot oględzin, mogą być one prowadzone zarówno w siedzibie organu postępowania, jak i poza tą siedzibą.

## II

Jeśli dla osiągnięcia celu oględzin konieczne są wiadomości specjalne, organ postępowania powinien przeprowadzić dowód z oględzin z udziałem biegłego lub biegłych.

## III

W art. 85 § 2 ustawodawca zobowiązuje osoby trzecie, u których znajduje się przedmiot oględzin, do okazania przedmiotu. Za niedopełnienie wspomnianego obowiązku organ postępowania może wymierzyć osobie, u której rzecz się znajduje, a która tej rzeczy nie okazała, grzywnę w wysokości do 50 zł, a w razie powtórnego uchybienia obowiązkowi okazania przedmiotu – grzywnę do 200 zł (art. 88 § 1).

## IV

Oględziny są czynnością, z której obligatoryjnie sporządza się protokół (art. 67 § 2 pkt 3).

### **Art. 86. [Przesłanki przesłuchania strony]**

Jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu.

## I

W postępowaniu administracyjnym przesłuchanie strony jest środkiem dowodowym, z którego organ administracji publicznej może skorzystać w dwóch przypadkach. Po pierwsze, organ administracji publicznej korzysta z tego rodzaju środka dowodowego dopiero wówczas, gdy inne środki dowodowe zostały wyczerpane, po drugie – przesłuchanie strony może mieć miejsce dopiero wówczas, gdy fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy pozostały niewyjaśnione z uwagi na brak dowodów w sprawie. Oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym przesłuchanie strony ma charakter subsydiarny.

## II

Osobowym źródłem dowodowym, a więc podmiotem przesłuchania, o którym mowa w komentowanym przepisie, jest strona postępowania administracyjnego, czyli: każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, czyli zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka nieposiadająca osobowości prawnej (art. 28 i art. 29).

## III

W art. 86 zd. 2 wyrażony został nakaz stosowania w odniesieniu do stron postępowania, o których mowa w komentowanym przepisie, regulacji dotyczących świadków, z wyłączeniem jednak tych, które dotyczą środków przymusu. Oznacza to, że przesłuchiwanym jako osobowe źródła dowodowe stronom przysługują uprawnienia świadków, wśród których niewątpliwie należy wskazać: 1) prawo odmowy odpowiedzi na pytanie w sytuacji, o której mowa w art. 83 § 2; 2) prawo do bycia poinformowanym o konsekwencjach składania fałszywych zeznań (art. 233 k.k.).



## IV

Komentowany przepis nie przesądza formy, w jakiej przesłuchanie stron ma nastąpić, jednak zasadnym wydaje się stwierdzić, że zapisany w art. 67 § 2 pkt 2 obowiązek sporządzenia z czynności przesłuchania strony protokołu, jako podstawową formę tej czynności dowodowej, wskazuje formę ustną, nie wykluczając formy pisemnej i dokumentu elektronicznego.

**Art. 87. [Przeprowadzenie postępowania dowodowego przez pracownika lub członka organu kolegialnego]**

Organ kolegialny, właściwy do wydania decyzji w sprawie, może zlecić przeprowadzenie postępowania dowodowego lub jego części jednemu ze swych członków lub pracowników, jeżeli szczególne przepisy temu się nie sprzeciwiają.

## I

1. Zgodnie z treścią art. 87 organ kolegialny, właściwy do wydania decyzji w sprawie, może zlecić przeprowadzenie postępowania dowodowego lub jego części jednemu ze swych członków lub pracowników, jeżeli szczególne przepisy temu się nie sprzeciwiają. W piśmiennictwie wyrażony został pogląd, iż poprzez art. 87 ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia stosowania zasady bezpośredniości w fazie postępowania wyjaśniającego, toczonego się przed organem kolegialnym<sup>144</sup>.

2. Jak wynika z brzmienia przepisu, możliwe jest zlecenie przeprowadzenia całego postępowania dowodnego, jak i ograniczenie zlecenia do przeprowadzenia w części, w tym zlecenie wykonania konkretnej tylko czynności dowodowej. Zlecenie takie organ kolegialny może skierować również do osoby niebiorącej udziału w orzekaniu, lecz będącej jedynie pracownikiem tego organu.

---

<sup>144</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 33.

## II

Ograniczenie w powyższy sposób obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady bezpośredniości możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu.

**Art. 88. [Naruszenie obowiązku osobistego stawiennictwa]**

§ 1. Kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywną do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie.

§ 2. Organ, który nałożył karę grzywny, może na wniosek ukaranego, złożony w ciągu siedmiu dni od daty otrzymania zawiadomienia o ukaraniu, uznać za usprawiedliwioną nieobecność lub odmowę zeznania, wydania opinii albo okazania przedmiotu oględzin i zwolnić od kary grzywny. Na odmowę zwolnienia od kary służy zażalenie.

§ 3. Ukazanie grzywną nie wyklucza możliwości zastosowania do opornego świadka środków przymusu przewidzianych w przepisach szczególnych.

## I

Dla zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania dowodowego ustawodawca poprzez art. 88 wprowadza środek przymusu w postaci kary grzywny wobec podmiotów w nim wymienionych, tj. świadka, biegłego, jak również osoby trzeciej w sytuacji bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin bądź udziału w innej czynności urzędowej. Przewidziano trzy rodzaje zachowań podlegających karze: niestawienie się na wezwanie organu jako świadek lub biegły, bezzasadna odmowa złożenia zeznania, wydania opinii lub okazania przedmiotu oględzin, odmowa udziału w innej czynności urzędowej. Ponadto z brzmienia przepisu wynika, iż organ prowadzący postępowanie ma możliwość ukarania grzywną za bezzasadną odmowę dokonania lub wzięcia udziału w czynności urzędowej pomimo stawienia

się na wezwanie, ale także wtedy, gdy udział w czynności nie wymaga stawienia się przed organem. Uczestnictwo danej osoby w czynności niewymagającej stawienia się przed organem może polegać bądź na dokonaniu czynności w miejscu zamieszkania tej osoby, bądź na dokonaniu czynności w innej formie niż ustna.

## II

Należy zwrócić uwagę, że do dnia 29 kwietnia 1996 r., tj. do dnia nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonanej ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 43, poz. 189), istniała możliwość karania stron postępowania administracyjnego za naruszenie obowiązku osobistego stawiennictwa na wezwanie organu (z wyjątkiem dowodu z przesłuchania stron – art. 86). Do czasu tej nowelizacji przepis art. 88 § 1 stanowił: „Kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawiał się bez uzasadnionej przyczyny jako strona, świadek, biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 1000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 1500 zł”. Z dniem 30 kwietnia 1996 r., z mocy art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 1 marca 1996 r., uzyskał on treść obowiązującą do chwili obecnej stanowiąc, że „kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawiał się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł”. Od czasu wskazanej nowelizacji, polegającej na zmianie wysokości grzywny i pominięciu w treści przepisu słowa: „strona”, niedopuszczalne stało się wymierzanie stronom

postępowania kary, o jakiej mowa w przepisie art. 88 § 1 jako sankcji za nieusprawiedliwione niestawiennictwo. Grzywna może być wymierzana jedynie innym uczestnikom postępowania administracyjnego, a więc świadkom, biegłym czy osobom uchylającym się od udostępnienia przedmiotu oględzin<sup>145</sup>.

### III

Określone w przepisie wysokości grzywien mają charakter maksymalny. Oznacza to, że w przypadku bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin bądź udziału w innej czynności urzędowej organ przeprowadzający dowód nie może ukarać grzywną większą niż 50 zł. W przypadku ponownego niezastosowania się do wezwania mimo jego prawidłowego doręczenia – większą niż 200 zł.

### IV

O ukaraniu grzywną orzeka organ w formie postanowienia, na które służy zażalenie. Osoba ukarana może domagać się zwolnienia od kary grzywny przez złożenie wniosku w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia o ukaraniu, w którym poda przyczyny niestawienia się lub odmowy złożenia zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin. W razie uznania przez organ przeprowadzający dowód racji przedstawionych we wniosku, zwalnia on od kary grzywny. O zwolnieniu od kary grzywny orzeka organ w formie postanowienia. Na postanowienie o odmowie zwolnienia od kary grzywny służy zażalenie.

### V

Kara grzywny może być orzekana zarówno wobec świadków, biegłych jak i osób trzecich, natomiast przymus bezpośredni dopuszczalny jest wyłącznie wobec świadków. Organem właściwym do orzekania o zastosowaniu określonego środka przymusu jest

---

<sup>145</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2005, s. 195.

organ przeprowadzający dowód, a zatem zarówno organ prowadzący postępowanie w sprawie, jak i organ przeprowadzający dowód w ramach pomocy prawnej.

### **Art. 88a. [Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierza w postępowaniu administracyjnym]**

W razie uchybienia przez żołnierza w czynnej służbie wojskowej, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, obowiązkom, o których mowa w art. 88 § 1, organ przeprowadzający dowód, zamiast wymierzyć żołnierzowi karę grzywny, występuje do dowódcy jednostki wojskowej, w której żołnierz ten pełni służbę, z wnioskiem o pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

#### I

Komentowany przepis ma zastosowanie wyłącznie do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie.

#### II

Wobec żołnierzy w czynnej służbie wojskowej ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odmiennych reguł dyscyplinowania w razie niestawienia się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnej odmowy złożenia zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej. Szczegółowe zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego oraz katalog kar dyscyplinarnych określa ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1508 ze zm.). Stosownie do postanowień art. 17 ust. 2 pkt 1 wskazanej ustawy żołnierz w służbie czynnej ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną również za czyny, za które właściwe organy są uprawnione do nakładania kar porządkowych lub wymierzania kar pieniężnych, jeżeli właściwy organ wystąpił z wnioskiem o ukaranie dyscyplinarne do dowódcy jednostki wojskowej lub kierownika instytucji cywilnej. W razie stwierdzenia

przez organ administracji publicznej, że istnieją podstawy do ukarania żołnierza w czynnej służbie karą grzywny według art. 88 § 1, organ nie wymierza żołnierzowi kary grzywny, lecz występuje do dowódcy jednostki wojskowej, w której żołnierz pełni służbę, z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

## Rozdział 5 Rozprawa

### **Art. 89. [Przesłanki przeprowadzenia rozprawy]**

§ 1. Organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa.

§ 2. Organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

#### I

1. W postępowaniu administracyjnym zasadą jest tzw. postępowanie gabinetowe, czyli postępowanie wyjaśniające prowadzone poza rozprawą.

2. Rozprawa powinna zostać przeprowadzona wówczas, gdy zachodzi jedna z przesłanek wymienionych w komentowanym artykule lub przepisach szczególnych. Jeżeli organ przeprowadzi rozprawę w sytuacji, gdy żadna z powyższych przesłanek nie występuje, rozprawa taka jest przeprowadzona bez podstawy prawnej, a jej ustalenia nie mogą być podstawą wydania decyzji (wyrok WSA z dnia 27 listopada 2018 r., III SA/Lu 450/18, CBOŚA).

#### II

1. Zarówno w przypadku przesłanek wymienionych w § 1, jak i w § 2 organ jest zobowiązany do przeprowadzenia rozprawy. Wynika to z jednoznacznego poglądu doktryny<sup>146</sup>, wbrew temu, że na pierw-

---

<sup>146</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 505.

szy rzut oka wyrażenia „organ przeprowadzi” oraz „organ powinien przeprowadzić” różnią się między sobą stopniem stanowczości (obligatoryjne i fakultatywne przeprowadzenie rozprawy) i tak też jest to zazwyczaj interpretowane w przypadku innych przepisów. Jednak biorąc pod uwagę, że na rozprawę oddziałują wszystkie zasady ogólne postępowania administracyjnego, przesłanki ujęte w § 2 komentowanego artykułu podpadają pod zasadę ugodowego załatwiania spraw administracyjnych, czy też zasadę prawdy obiektywnej i w związku z tym organ administracji publicznej nie został wyposażony przez ustawodawcę w legalną możliwość fakultatywnego zaniechania przeprowadzenia rozprawy, gdy któraś z tych przesłanek jest spełniona i zostanie to stwierdzone przez organ.

2. Poza przesłanką dotyczącą wymogu wynikającego z przepisu prawa, ocena tego, czy przeprowadzenie rozprawy przyspieszy lub uprości postępowanie, czy trzeba uzgodnić interesy stron, czy wyjaśnienie sprawy wymaga udziału świadków, biegłych, dokonania oględzin, należy do organu prowadzącego postępowanie<sup>147</sup>. Przepis art. 89 daje organowi możliwość przeprowadzenia rozprawy, gdy zachodzi ku temu potrzeba. To zaś podlega ocenie przez sam organ, (wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 492/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2008 r., II GSK 361/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2007 r., I OSK 927/06, CBOSA).

### III

1. Użyte w art. 89 § 1 pojęcie „przepis prawa” oznacza inny niż zawarty w k.p.a. przepis rangi ustawowej. Jak wynika z poglądu ugruntowanego w orzecznictwie, w przypadku, gdy z postanowienia szczególnego przepisu wynika obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej przed rozstrzygnięciem sprawy w drodze decyzji administracyjnej, organ administracyjny nie jest władny do odstąpienia od jej przeprowadzenia (wyrok NSA z dnia 2 marca 1983 r., SA/Kr 1179/82, OSPiKA 1984, nr 7-8, poz. 140).

---

<sup>147</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 486.



2. W orzecznictwie można wszakże napotkać dwie rozbieżne linie orzecznicze dotyczące tego, czy wydanie decyzji przez organ administracji publicznej bez przeprowadzenia rozprawy w sytuacji, gdy wymaga tego wyraźnie przepis prawa stanowi, czy też nie stanowi rażącego naruszenia prawa. Z jednej strony NSA orzekł, że wydanie decyzji w takiej sytuacji stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż wyłącza jeden z podstawowych warunków, umożliwiających obiektywne wypowiedzenie się organu administracji w spornej sprawie (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1981 r., SA/Ka 159/81, LexPolonica nr 308309). Podobnie już od pierwszych prób komentowania k.p.a. utrwalił się pogląd, że zlekceważenie nakazu ustawodawcy w zakresie przeprowadzenia rozprawy jest ciężkim naruszeniem prawa. Nakaz ten ma charakter bezwzględny. Zlekceważenie kategorycznego nakazu prawa w zakresie postępowania podważa zaufanie obywatela do organu państwa<sup>148</sup>. Występuje bowiem w tym zakresie niewątpliwy stan prawny, wyznaczony przepisem prawa procesowego, którego jednoznaczny nakaz zostaje naruszony w sposób jasny i niedwuznaczny<sup>149</sup>. Natomiast w wyroku NSA z dnia 2 marca 1983 r., SA/Kr 1179/82, (OSPika 1984, nr 7-8, poz. 140), znajdujemy stwierdzenie, że wydanie decyzji przez organ administracji publicznej bez przeprowadzenia rozprawy w sytuacji, gdy wymaga tego wyraźny przepis ustawy, stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy i powoduje uchylenie decyzji przez NSA.

3. Współcześnie przyjmuje się, że nieprzeprowadzenie rozprawy w sytuacji, gdy wymaga tego wyraźny przepis ustawy, stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które może być podstawą wzruszenia zaskarżonej decyzji w toku postępowania odwoławczego, co nie oznacza, że może być zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 7 listopada 2014 r., I OSK 637/13, CBOSA). Na kanwie konkretnej sprawy sądy formułowały ocenę, że nie można uznać, że pominięcie przeprowadzenia rozprawy spowodowało takie skutki, które są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności (wyrok WSA z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Bk 797/12, CBOSA).

<sup>148</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 281.

<sup>149</sup> G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 61-62.

## IV

Wynikający z przepisu prawa obowiązek przeprowadzenia rozprawy dotyczy także postępowania odwoławczego (wyrok WSA z dnia 6 listopada 2019 r., II SA/Po 756/19, CBOSA). Według stanowiska NSA, obowiązek taki nie istnieje natomiast w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji, nawet wtedy, gdy zakresem tego postępowania objęta jest decyzja rozstrzygająca sprawę, która powinna być przedmiotem rozprawy (wyrok NSA z dnia 5 maja 1992 r., IV SA 111/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 4).

## V

1. Naruszenie obowiązku przeprowadzenia rozprawy w sytuacji wystąpienia którejs z pozostałych przesłanek jest także naruszeniem prawa procesowego i jest to taka postać tego naruszenia, które może mieć wpływ na wynik sprawy<sup>150</sup>.

2. Ocena stopnia tego wpływu (a więc, czy naruszenie miało istotny, czy nieistotny wpływ na wynik sprawy) musi być dokonywana każdorazowo przez właściwy organ administracyjny lub sąd administracyjny w odniesieniu do konkretnej sytuacji procesowej, zdeterminowanej rodzajem przesłanki warunkującej rozprawę<sup>151</sup>. Ze względu na ocenny charakter pojęć użytych w art. 89 (nie dotyczy to omówionej powyżej przesłanki wymogu przepisu prawa) nie istnieje zasadniczo możliwość uznania wystąpienia rażącego naruszenia prawa w sytuacji nieprzeprowadzenia rozprawy przez organ administracyjny.

## VI

Organ administracyjny nie jest obciążony obowiązkiem wielokrotnego przeprowadzania rozpraw administracyjnych w sytuacji, gdy poprzednio przeprowadzone rozprawy nie przyniosły skutku. Jak za-

---

<sup>150</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1986, nr 955, s. 96.

<sup>151</sup> G. Łaszczyca, *Rozprawa...*, s. 59-60.

uważa orzecznictwo, organ nie przeprowadził trzeciej rozprawy administracyjnej, bowiem biorąc pod uwagę brak możliwości rozwiązania sporu w sposób mediacyjny za pomocą dwóch uprzednich rozpraw, organ zasadnie uznał, iż przeprowadzenie kolejnej rozprawy administracyjnej przedłuży czas trwania postępowań oraz nie przyczyni się do osiągnięcia porozumienia między podmiotami. Nieprzeprowadzenie przez organ kolejnej rozprawy administracyjnej nie stanowiło zatem uchybienia procedurze administracyjnej i nie miało wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (wyrok WSA z dnia 27 września 2016 r., VI SA/Wa 708/15, CBOSA).

## VII

Przepis art. 89 § 2 nie nakłada bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia rozprawy w sytuacji spornych interesów stron, a tylko daje możliwość organom jej zarządzenia, gdy zajdzie taka potrzeba (wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., II SA/Łd 317/19, CBOSA).

## VIII

Zdaniem NSA można przyjąć, że poddanie operatu szacunkowego zasadom postępowania dowodowego, określonym w procedurze administracyjnej, daje stronie prawo do zgłaszania zarzutów i uwag. Natomiast, gdy odniesienie się do nich wymaga wiedzy specjalistycznej (wiadomości specjalnych), winien to uczynić rzeczoznawca, który opracował operat. W takiej sytuacji może zaistnieć konieczność wyznaczenia rozprawy na podstawie art. 89 § 2 (wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., I OSK 2135/11, CBOSA).

Przepis art. 89 § 2 będzie miał zastosowanie wtedy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy przeprowadzenie rozprawy jest potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, biegłych albo w drodze oględzin, a zwłaszcza, gdy konieczne jest przesłuchanie więcej niż jednego świadka, a także kilku biegłych. Rozprawa zapewnia bowiem możliwość ich konfrontacji (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, LEX nr 417729).

**Art. 90. [Przygotowanie rozprawy]**

§ 1. Organ administracji publicznej podejmuje przed rozprawą czynności niezbędne do jej przeprowadzenia.

§ 2. W szczególności organ wzywa:

1) strony do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów i do stawienia się na rozprawę osobiście lub przez przedstawicieli albo pełnomocników;

2) świadków i biegłych do stawienia się na rozprawę.

§ 3. Ponadto organ zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie albo do złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia.

## I

Przygotowanie rozprawy jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie. W doktrynie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że organ powinien tak przygotować rozprawę, aby w miarę możliwości zakończyć postępowanie dowodowe w trakcie jednej rozprawy, umożliwić w jej ramach stronom ustosunkowanie się do całości zebranego materiału dowodowego i po rozprawie wydać decyzję załatwiającą sprawę<sup>152</sup>.

## II

1. Przepis art. 90 § 2 nie zawiera zamkniętego katalogu czynności przygotowawczych do rozprawy, organ może podjąć w tym celu także inne czynności, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Takimi czynnościami może być np. kontrola pism procesowych lub odpowiednie rozplanowanie czynności przewidzianych do dokonania w trakcie rozprawy administracyjnej.

2. Jeżeli organ wezwie stronę do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów czy innych dowodów, lecz strona nie wykona tego

---

<sup>152</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks...*, s. 184.

obowiązku, nie pozbawia jej to prawa do żądania przeprowadzenia dowodów czy składania wyjaśnień w trakcie rozprawy. Jak wynika z orzecznictwa, wezwanie, o którym mowa w przepisie art. 90 § 2, ma takie znaczenie, że strona przed rozprawą winna złożyć wyjaśnienia, dokumenty, czy też żądania przeprowadzenia dowodów. Uchybienie przez stronę temu obowiązkowi nie pozbawia jednak strony prawa zgłaszania żądania przeprowadzenia dowodów, czy też składania wyjaśnień w czasie rozprawy, a nawet niezgłoszenie dowodów w czasie rozprawy nie pozbawia strony prawa żądania przeprowadzenia dowodów czy składania dalszych wyjaśnień stosownie do art. 78 § 2 (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, CBOSA).

### III

Stosownie do dyspozycji art. 90 § 2 pkt 1 stawiennictwo stron bądź ich pełnomocników ma charakter obowiązkowy. Z istoty rozprawy, która ma służyć przyspieszeniu lub uproszczeniu postępowania wynika bowiem, że realizację tego celu zapewnić może wyłącznie osobiste stawiennictwo stron postępowania, które w toku rozprawy mogą wraz z organem administracji dążyć do wyjaśnienia kwestii spornych. Wynika to z samej natury rozprawy administracyjnej, która jest formą postępowania wyjaśniającego, mającą na celu koncentrację w jednym miejscu i czasie podmiotów postępowania oraz uczestników postępowania, którzy ustnie i bezpośrednio dokonują poszczególnych czynności procesowych (wyrok WSA z dnia 3 września 2014 r., II SA/Gd 353/14, CBOSA).

#### **Art. 91. [Wezwanie na rozprawę]**

§ 1. W wezwaniu na rozprawę określa się termin, miejsce i przedmiot rozprawy.

§ 2. Stronom, świadkom, biegłym oraz państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym, organizacjom i innym osobom, wezwanym do udziału w rozprawie, doręcza się wezwanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego.

§ 3. Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanego organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i

przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

## I

1. Terminem rozprawy jest data i godzina jej rozpoczęcia.

2. Miejscem rozprawy jest siedziba organu wzywającego. Z innych przyczyn (takich jak wymóg przeprowadzenia oględzin przedmiotów, które nie mogą być dostarczone do siedziby organu lub zamieszkanie stron, świadków i innych osób) rozprawa może odbyć się poza siedzibą organu<sup>153</sup>.

3. Przedmiotem rozprawy jest sprawa administracyjna, w której toczy się postępowanie. Na temat sprawy administracyjnej por. kom. do art. 16 i 104.

## II

Osoba wezwana przez organ nie jest upoważniona do oceny tego, kto powinien, a kto nie powinien, brać udział w postępowaniu. Uczestnicy postępowania nie posiadają uprawnień tego rodzaju (które należą jedynie do organu prowadzącego postępowanie) i powinni dostosować się ściśle do zarządzeń tegoż organu (wyrok NSA z dnia 3 listopada 1999 r., IV SA 1437/98, LEX nr 48262).

## III

Organ administracji publicznej może w czasie rozprawy wyjaśniać nie tylko te aspekty sprawy, które zakomunikował stronom w wezwaniu na rozprawę (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., II GSK 281/10, CBO-SA). Jak bowiem zauważył NSA, skoro celem przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, wynikającym z art. 89 § 2, jest między innymi potrzeba wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, to w ramach tego celu

---

<sup>153</sup> Tamże, s. 187.

mieści się ustalenie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym również tych, które nie były wiadome organowi w momencie wyznaczania rozprawy, a ujawniły się w jej trakcie. Organ administracji publicznej jest bowiem zobowiązany na podstawie art. 7 do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela.

### **Art. 92. [Termin rozprawy]**

Termin rozprawy powinien być tak wyznaczony, aby doręczenie wezwań oraz ogłoszenie o rozprawie nastąpiły przynajmniej na siedem dni przed rozprawą.

Komentowany przepis stanowi jedną z gwarancji realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym<sup>154</sup>. Zakreślony w nim siedmiodniowy termin posiada charakter terminu minimalnego, co wynika ze zwrotu „przynajmniej na siedem dni”. Konkretnie wyznaczenie danego terminu, w zakresie ponad wymagane przez ustawodawcę siedem dni, należy do organu administracyjnego.

### **Art. 93. [Kierowanie rozprawą]**

Rozprawą kieruje wyznaczony do przeprowadzenia rozprawy pracownik tego organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Gdy postępowanie toczy się przed organem kolegialnym, rozprawą kieruje przewodniczący albo wyznaczony członek organu kolegialnego.

## I

1. Wyznaczenie pracownika organu administracji publicznej do kierowania rozprawą administracyjną nie wymaga szczególnej formy.

2. Rozprawą może także kierować pracownik, pełniący funkcję organu administracji publicznej. W odniesieniu do organu kolegialnego,

---

<sup>154</sup> G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, s. 691.

przed którym toczy się postępowanie, rozprawą kieruje przewodniczący albo wyznaczony członek organu kolegiального.

## II

Zasady i tryb przeprowadzania rozprawy nie są szczegółowo określone w k.p.a. W doktrynie przyjmuje się, że w zakresie nieuregulowanym w kodeksie mogą mieć zastosowanie reguły przyjęte w postępowaniu cywilnym<sup>155</sup>.

### **Art. 94. [Nieobecność na rozprawie]**

§ 1. Nieobecność na rozprawie stron należycie wezwanych na rozprawę nie stanowi przeszkody do jej przeprowadzenia.

§ 2. Kierujący rozprawą odroczy ją, jeżeli stwierdzi poważne nieprawidłowości w wezwaniu stron na rozprawę, jeżeli niestawienie się strony zostało spowodowane przeszkodą trudną do przewyciężenia, a także z innej ważnej przyczyny.

## I

1. Odroczenie rozprawy w powyższych przypadkach następuje poprzez wydanie postanowienia, na które nie służy zażalenie. To samo dotyczy odmowy odroczenia rozprawy na wniosek osoby, która ma wziąć w niej udział.

2. Skutkiem nieodroczenia rozprawy, pomimo wystąpienia przesłanek określonych w art. 94 § 2, jest naruszenie przepisów prawa procesowego, które może mieć wpływ na wynik sprawy<sup>156</sup>.

## II

Jak przyjęto w judykaturze, obowiązek prawidłowego zawiadomienia uczestników o rozprawie tak, aby każdemu z nich umożliwić w niej udział także wtedy, gdy stawiennictwo na rozprawie nie jest obo-

<sup>155</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 513 i cyt. tam literatura.

<sup>156</sup> B. Adamiak, *Wadliwość...*, s. 95.



wiązkowe, stanowi rękojmię konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy (wyrok NSA z dnia 7 lipca 2001 r., I SA 389/00, CBOSA). Przeprowadzenie rozprawy pomimo nieprawidłowego wezwania ogranicza uprawnienia strony do bezpośredniego zadawania biegłym pytań i składania wyjaśnień. Stanowi to naruszenie art. 89 § 2 w związku z art. 10 § 1 (wyrok WSA z dnia 20 listopada 2010 r., II SA/Lu 545/09, CBOSA). Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego ujętej w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84), w związku z tym naruszenie obowiązku należytego wezwania stron na rozprawę posiada znamiona naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2005 r., II SA/Łd 955/02, CBOSA).

### III

1. Złożenie przez stronę wniosku o odroczenie rozprawy i wyznaczenie nowego terminu, z powodu złego stanu zdrowia strony, jest przeszkodą trudną do przewyciężenia, uzasadniająca odroczenie rozprawy. Natomiast niestawiennictwo strony z powodu złego stanu zdrowia żony, która także jest stroną tego postępowania (a zatem możliwość wystąpienia konieczności zapewnienia opieki chorej żonie), wobec złożenia przez obie strony wniosku o odroczenie rozprawy, stanowią inną ważną przyczynę, z powodu której organ winien odroczyć rozprawę (wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2007 r., II SA/Wr 34/07, CBOSA).

2. Odroczenia rozprawy nie uzasadnia natomiast złożenie wniosku o odroczenie przez pełnomocnika telefonicznie w dniu rozprawy, bez wykazania przez niego swojej choroby, w sytuacji, gdy wcześniej w toku postępowania pełnomocnik składał wnioski, których celem było tylko przewlekanie sprawy (wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., I SA/Wr 224/96, LEX nr 31232).

## IV

Tylko nieobecność na rozprawie stron, które zostały należycie zawiadomione, nie stanowi przeszkody do jej prowadzenia (art. 94 § 1). Natomiast np. niestawiennictwo biegłego powinno zostać ocenione przez kierującego rozprawą w aspekcie art. 94 § 2, a więc, czy nie zachodzi ważna przyczyna uzasadniająca odroczenie (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., I OSK 1714/07, LEX nr 516049).

## V

Osoba wezwana do osobistego stawiennictwa na rozprawę obowiązana jest dostosować się do wezwania organu. Nieobecność musi być usprawiedliwiona udowodnionymi okolicznościami, wskazującymi na faktyczną niemożność stawienia się na wezwanie (wyrok NSA z dnia 3 listopada 1999 r., IV SA 1437/98, LEX nr 48262).

**Art. 95. [Zakres rozprawy]**

§ 1. Na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego.

§ 2. Kierujący rozprawą może uchylić zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy. Jednakże na żądanie strony należy zamieścić w protokole osnowę treści uchylonego pytania.

## I

1. Niezgłoszenie dowodów w czasie rozprawy nie pozbawia strony prawa do żądania przeprowadzenia dowodów czy składania dalszych wyjaśnień (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, CBOSA).

2. Kierujący rozprawą nie posiada przywileju dowolności w jej prowadzeniu. Niedopuszczalne jest na przykład przepytanie strony z zasad i przepisów ruchu drogowego przez pracownika organu administracji, który kierował rozprawą. Jak słusznie zauważył sąd, organy ad-

ministracji są powołane do wykonywania zadań określonych w przepisach prawa i nie mogą wkraczać w kompetencje innych podmiotów. W tym konkretnym przykładzie pracownik starostwa powiatowego nie jest organem uprawnionym do sprawdzenia wiedzy w zakresie zasad i przepisów ruchu drogowego. Rozprawa w powyższej sprawie została zatem przeprowadzona bez podstawy prawnej (wyrok WSA z dnia 27 listopada 2018 r., III SA/Lu 450/18, CBOSA).

## II

Rozprawa powinna być zorganizowana i przeprowadzona w taki sposób, aby świadkowie, którzy jeszcze nie złożyli zeznań, nie byli obecni przy składaniu zeznań przez innych świadków (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2002 r., SA/Rz 1346/00, LEX nr 1693443). Jak słusznie podkreślono w orzecznictwie, k.p.a. nie przewiduje „zbiorowego” przesłuchiwanie świadków. Świadkowie winni bowiem być przesłuchiwać oddzielnie, a protokół powinien odzwierciedlać to, co każdy z nich zeznał (wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2000 r., V SA 2162/99, LEX nr 80640).

### **Art. 96. [Policja sesyjna]**

Za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy strony, świadkowie, biegli i inne osoby uczestniczące w rozprawie mogą być, po uprzednim ostrzeżeniu, wydalone z miejsca rozprawy przez kierującego rozprawą oraz ukarane grzywną do 100 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie.

## I

**1.** Komentowany artykuł normuje uprawnienie i zarazem obowiązek tzw. policji sesyjnej, przysługujący kierującemu rozprawą. Podstawą zastosowania środków policji sesyjnej jest „niewłaściwe zachowanie się”. Ocena wystąpienia tej przesłanki należy do kierującego rozprawą. Niewłaściwe zachowanie się musi wystąpić w czasie rozprawy oraz w miejscu, w którym się ona odbywa<sup>157</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy

---

<sup>157</sup> G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 701.

rozprawa odbywa się w siedzibie organu administracji publicznej, czy też poza nim.

2. Zakres podmiotowy zastosowania środków policji sesyjnej jest szeroki, obejmuje on strony, świadków, biegłych oraz inne osoby uczestniczące w rozprawie. Tym samym zakres ten obejmuje np. pełnomocników, przedstawicieli ustawowych, czy też osoby reprezentujące jednostki organizacyjne i organizacje społeczne. Zakres ten obejmuje bowiem każdą osobę fizyczną, biorącą udział w rozprawie administracyjnej.

## II

1. Zastosowanie środków policji sesyjnej obwarowane jest warunkiem bezwzględnym w postaci obowiązku udzielenia ostrzeżenia o możliwości wykorzystania tychże środków. Ostrzeżenie musi być udzielone konkretnej osobie, nie zaś ogólnie wszystkim uczestnikom rozprawy lub też abstrakcyjnie i nikomu w szczególności. Oznacza to, że nawet gdy kierujący rozprawą pouczył osoby, które stały się na rozprawie, o treści art. 96, to takie pouczenie, uczynione na początku rozprawy i skierowane do wszystkich obecnych, nie stanowi ostrzeżenia w rozumieniu art. 96.

2. Fakt ostrzeżenia niewłaściwie zachowującego się uczestnika rozprawy powinien być odnotowany w protokole. Jeżeli ostrzeżenie okaże się nieskuteczne i osoba ostrzeżona nadal będzie zachowywać się niewłaściwie, to kierujący rozprawą będzie mógł skorzystać ze swoich uprawnień już bez kolejnego ostrzeżenia (wyrok WSA z dnia 20 września 2007 r., II SA/Łd 607/07, CBOSA).

3. Potencjalne błędy, jakie poczynić może organ administracji publicznej oraz kierujący rozprawą, prześledzić można na przykładzie casusu zwieńczonego powyższym orzeczeniem. I tak, jeżeli ostrzeżenie nie zostało ujawnione w protokole, czyni to stwierdzenie o uprzednim ostrzeżeniu głośnym i uniemożliwia ocenę, czy w istocie zachowanie danej osoby podczas rozprawy było niewłaściwe i na czym polegała naganność jej zachowania. Zawarte w protokole stwierdzenie, iż przeszkadzała ona w rozprawie jest, zdaniem sądu, nazbyt ogólne, natomiast podjęta próba uściślenia tego stwierdzenia w uzasadnieniu

decyzji poprzez wskazanie, iż osoba ta przeszkadzała w składaniu wyjaśnień stronom i świadkom nie znajduje potwierdzenia w protokole. Brak w nim bowiem informacji, iż fakty takie miały miejsce oraz że spotkały się z reakcją ze strony prowadzącego rozprawę. Tak więc protokół rozprawy winien w takich sytuacjach oddawać wiernie jej przebieg i zawierać konkretny opis sytuacji nagannej, która najpierw doprowadziła do ostrzeżenia przez prowadzącego rozprawę, a następnie do ukarania strony. Wątpliwości sądu nie rozwiał także załączony do akt sprawy stenogram z nagrania rozprawy administracyjnej. Został on bowiem sporządzony w taki sposób, iż przy poszczególnych wypowiedziach brak nazwisk ich autorów. Ponadto treść stenogramu nie zwiera informacji, w jakim momencie kierujący rozprawą postanowił o ukaraniu danej osoby grzywną, co stanowi ewidentną sprzeczność z treścią protokołu (wyrok WSA z dnia 20 września 2007 r., II SA/Łd 607/07, CBOSA).

## Rozdział 5a Mediacja

### **Art. 96a. [Charakter mediacji, jej cel i uczestnicy]**

§ 1. W toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwała na to charakter sprawy.

§ 2. Mediacja jest dobrowolna.

§ 3. Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.

§ 4. Uczestnikami mediacji mogą być:

- 1) organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo
- 2) strony postępowania.

## I

**1.** Rozdział 5a (Mediacja) w dziale II (Postępowanie) dodany został wraz z przyjęciem ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935) (dalej ustawa nowelizująca z 2017 r.). Zawiera on przepisy regulujące nieznanym wcześniej polskiej procedurze administracyjnej tryb mediacji, tj. rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed organem administracji w sposób polubowny z udziałem bezstronnego i niez zaangażowanego mediatora. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r., mediacja została do k.p.a. wprowadzona m.in. po to, aby wyjaśniać w sposób polubowny, już na wstępnym etapie postępowania administracyjnego, różnicę zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną oraz organem administracji i tym samym zapobiec wszczęciu po-

stępowania sądownoadministracyjnych<sup>158</sup>. Celem wprowadzenia postępowania mediacyjnego było zbliżenie administracji do społeczeństwa i zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym strony funkcjonują (partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym)<sup>159</sup>. Autorzy projektu ustawy przypisali mediacji rolę katalizatora zmian prowadzących do transformacji kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym.

2. Rozpoczynający rozdział 5a Mediacja przepis art. 96a określa podstawowe warunki przeprowadzenia postępowania w trybie mediacyjnym. Za kluczowe uznać należy poczynione już w § 1 ww. przepisu zastrzeżenie, iż mediacja może być stosowana, jeżeli pozwala na to charakter sprawy. Przyjąć należy zatem, że nie w każdej sprawie administracyjnej – z uwagi na jej charakter – prowadzona może być mediacja. Lakonicznie i ogólnie sformułowane ograniczenie czyni jednak ocenę tej kwestii w dużej mierze uznaniową. Przyjąć można jednak założenie, że mediacja jako tryb zmierzający do wypracowania kompromisowego rozstrzygnięcia – z jednej strony odpowiadającego przepisom prawa, z drugiej zaś możliwego do zaakceptowania przez strony postępowania – może być prowadzona w sprawach, gdzie rozstrzygnięcie organu ma charakter uznaniowy, a zatem dopuszczalna jest pewna elastyczność w kształtowaniu przez organ sytuacji prawnej stron. Zastrzec należy jednak, że dyskrejonalny model stosowania prawa nie przesądza o dopuszczalności mediacji, a jedynie zwiększa prawdopodobieństwo, iż sprawa będzie mogła być procedowana w trybie mediacji. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2017 r. wskazano zaś, że mediacja może mieć istotne znaczenie w przypadku postępowania administracyjnego: w sprawach, w których występuje wielość stron, w sprawach, w których może być zawarta ugoda, w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną

---

<sup>158</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, Druk Sejmowy nr 1183. <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>159</sup> Tamże.

mediacji), w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji)<sup>160</sup>. Na przeciwnym biegunie umieścić można zaś postępowania, w których decyzja będzie mieć charakter związany. Te z kolei czynią ewentualną mediację właściwie bezcelową.

3. Mediacja ma charakter dobrowolny (art. 96a § 2). Nie może być zatem traktowana jako obligatoryjna faza jakiegokolwiek postępowania. Jest ona zatem możliwym, acz niekoniecznym etapem postępowania administracyjnego, którego wystąpienie w pełni zależy od woli potencjalnych uczestników mediacji. Prawo organu do zawiadomienia stron z urzędu o możliwości przeprowadzenia mediacji (art. 96b § 1) nie koliduje z jej dobrowolnym charakterem, bowiem dla faktycznego zainicjowania mediacji konieczna jest zgoda wszystkich biorących w niej udział podmiotów. Tym samym organ próbować może skłaniać strony do mediacji, co nie zmienia jej dobrowolnego charakteru.

4. Zgodnie z brzmieniem art. 96a § 3 celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2017 r., sposób uregulowania celów mediacji administracyjnej jest w swej istocie analogiczny do sposobu ich ujęcia w przypadku mediacji sądownoadministracyjnej (art. 115 § 1 p.p.s.a.). „Mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego, w szczególności w sprawach skomplikowanych (np. ustalenie warunków zabudowy albo wydanie pozwolenia na budowę zwłaszcza w przypadku dużych i kontrowersyjnych społecznie inwestycji infrastrukturalnych, ustalenie dopuszczalnego sposobu użytkowania obiektu budowlanego), może mieć także charakter prewencyjny (uniknięcie skierowania sprawy do sądu administracyjnego poprzez wyjaśnienie przesłanek i podstawy prawnej rozstrzygnięcia)”<sup>161</sup>. Przyjąć należy zatem, że w toku mediacji nie tylko możliwe, ale wręcz zasadne jest podjęcie działań zmierzających do

---

<sup>160</sup> Tamże.

<sup>161</sup> Tamże.



wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, analizy przepisów mających zastosowanie i podjęcie próby dokonania ewentualnych ustaleń dotyczących załatwienia sprawy, które będą satysfakcjonujące dla uczestników mediacji<sup>162</sup>. Ustalenia te muszą się mieścić w granicach obowiązującego prawa. W wyniku mediacji rozstrzygana sprawa może zakończyć się decyzją organu administracji publicznej albo ugodą stron postępowania. Oba akty muszą być jednak zgodne nie tylko z ewentualnymi ustaleniami, dokonanymi w trakcie mediacji, ale również odpowiadać obowiązującemu prawu.

5. Mediacja prowadzona może być zarówno między stronami, jak i między stroną lub stronami a organem administracji, co ustawodawca wyraźnie wskazał w treści art. 96a § 4. Można zatem wyróżnić dwa odrębne podtypy mediacji. Pierwszy to mediacja prowadzona między stronami o spornych interesach i zmierzająca do wypracowania ich wspólnego stanowiska, które będzie mogło stanowić punkt wyjścia dla zawarcia ugody administracyjnej lub wydania decyzji przez organ, który uwzględni ustalenia stron (tzw. mediacja horyzontalna). W tym przypadku organ nie jest podmiotem bezpośrednio zaangażowanym w mediację i oczekuje *de facto* na jej wynik. Ten rodzaj mediacji stanowi potencjalnie niezwykle użyteczny etap postępowania z punktu widzenia zawarcia ewentualnej ugody administracyjnej przez strony. Drugi z podtypów mediacji dotyczy rokowań prowadzonych pomiędzy stronami a organem (tzw. mediacja wertykalna). Stanowi on działanie niezwykle wymagające. Zastrzec należy bowiem, że postępowanie mediacyjne w żaden sposób nie zwalnia organu z konieczności uwzględniania i restrykcyjnego stosowania zasady praworządności. Organ, niezależnie od trybu postępowania, związany jest bowiem literą prawa i podjęte przez niego rozstrzygnięcia przede wszystkim cechować musi legalność.

---

<sup>162</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 497.

### **Art. 96b. [Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji]**

§ 1. Organ administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek strony, zawiadamia strony oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1, w przypadku gdy ten organ nie zajął stanowiska, o możliwości przeprowadzenia mediacji.

§ 2. We wniosku strona może wskazać mediatora.

§ 3. W zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zwraca się do stron o:

- 1) wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji,
- 2) wybranie mediatora

- w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

§ 4. Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji zawiera pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz ponoszenia jej kosztów.

## I

1. Komentowany przepis wskazuje, że organ administracji zobowiązany jest do obligatoryjnego dokonania analizy każdego postępowania pod kątem ewentualnej możliwości skierowania sprawy do mediacji. Zasada polubownego załatwienia sprawy (art. 13) nakłada na organ administracji publicznej obowiązek rozważania możliwości polubownego załatwienia kwestii spornych przez prowadzenie mediacji<sup>163</sup>. Etap ten nie został sformalizowany, lecz użyte przez ustawodawcę w art. 96b § 1 sformułowanie, że „organ administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek strony, zawiadamia strony oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1, w przypadku, gdy ten organ nie zajął stanowiska o możliwości przeprowadzenia mediacji” wskazuje, iż ewentualność skierowania sprawy na tory mediacji musi być brana przynajmniej pod uwagę przez organ administracji publicznej<sup>164</sup>. Tylko takie założenie pozwala na ewentualne zawiadomienie stron z urzędu przez organ o możliwości podjęcia mediacji. Dokonanie oceny możliwości prowadzenia mediacji i podjęcie w tym aspekcie działań przygotowawczych

---

<sup>163</sup> Tamże, s. 500.

<sup>164</sup> Kwestią odrębną jest natomiast konkluzja stanowiąca wynik tak prowadzonej analizy sprawy – a więc zawiadomienie stron o możliwości prowadzenia mediacji lub brak takiej inicjatywy.

i informacyjnych określane jest jako faza premediacji<sup>165</sup>. Zaznaczyć należy przy tym, że faza przygotowań do mediacji może odbywać się także z inicjatywy stron, które wystąpią o jej przeprowadzenie niezależnie od organu.

2. W ramach działań poprzedzających fazę mediacji organ kieruje do stron zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji, w którym zwraca się o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji oraz o wybranie przez uczestników mediacji mediatora – w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Strony winny zatem ustosunkować się do powyższego zawiadomienia w zawitym terminie 14 dni<sup>166</sup>. W zawiadomieniu tym organ zamieszcza również pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz o zasadach ponoszenia jej kosztów (art. 96b § 3 i 4). Tym samym organ pouczyć winien adresata zawiadomienia o ustawowych warunkach prowadzenia mediacji, tj. jej dobrowolności, podmiotach potencjalnie mogących uczestniczyć w mediacji, prawie wskazania mediatora oraz warunkach, jakie spełniać musi taka osoba (w razie niewskazania mediatora przez strony możliwości jego wskazania przez organ), zasadach odraczenia rozpatrzenia sprawy przez organ w razie skierowania sprawy do mediacji, obowiązku zachowania bezstronności przez mediatora, zasadach zapoznania mediatora z aktami sprawy, tajności mediacji, obowiązku mediatora dążenia do polubownego załatwienia sprawy i zasadach ponoszenia kosztów mediacji oraz możliwości odstąpienia strony od mediacji. Istotne jest przy tym, iż strony zobowiązane są ustosunkować się do zawiadomienia w terminie 14 dni.

### **Art. 96c. [Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji]**

Mediacji nie przeprowadza się w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji w terminie, o którym mowa w art. 96b § 3.

<sup>165</sup> A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 49.

<sup>166</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2018.

## I

1. Wyrażona w art. 96c zasada dobrowolności mediacji wiąże się z odwróceniem domniemania zgody na przeprowadzenie mediacji. Tym samym dla zainicjowania postępowania mediacyjnego konieczne jest wyrażenie wyraźnej zgody przez wszystkich jej uczestników. Przyjąć należy również, że zgoda taka nie może mieć formy milczącej ani też zostać oparta o jej domniemanie. Brak zgody chociażby jednego potencjalnego uczestnika mediacji wyklucza możliwość jej prowadzenia. Rozwiązanie to wynika z samego charakteru tej formy procesowej jako wymagającej zaangażowania wszystkich jej uczestników i jednomyślnej akceptacji takiej formy procesowej. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż skuteczność mediacji warunkowana jest w dużej mierze dobrą wolą jej uczestników, co wyklucza właściwie możliwość jej prowadzenia w sytuacji braku jakiegokolwiek przymusu. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r. zaznaczono przy tym, że zgoda na przeprowadzenie mediacji musi być przy tym świadoma (połączona ze znajomością zasad jej prowadzenia). Z tego też względu podkreślano, iż w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 96b § 1, organ powinien zawrzeć wyjaśnienie dotyczące podstawowych zasad mediacji<sup>167</sup>.

2. Konieczność akceptacji skierowania sprawy do mediacji dotyczy stron i organu administracji publicznej. W tym kontekście istotne jest stanowisko WSA, wyrażone w postanowieniu z dnia 11 października 2018 r., VI SA/Wa 1636/18, (CBOSA). Sąd wskazał w nim, że zgodnie z art. 96a § 2 mediacja jest dobrowolna i nie przeprowadza się jej w przypadku niewyrażenia zgody na jej przeprowadzenie (art. 96c). Dalej sąd wywodził, że „niewyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji, czy też stwierdzenie przez organ, że nie jest związany wnioskiem o przeprowadzenie mediacji nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień czy obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. albowiem nie jest to czynność przypisana jedynie organowi, nie jest władcza i

---

<sup>167</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl>.

nie wywołuje określonych skutków prawnych. Jest to czynność, której może dokonać każdy potencjalny uczestnik postępowania (art. 96a § 4 pkt 1 i 2 k.p.a.)”. W związku powyższym czynność taka nie podlega kontroli sądu administracyjnego (postanowienie WSA z dnia 6 września 2018 r., II SA/Łd 514/18, CBOSA).

### **Art. 96d. [Postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji]**

§ 1. Jeżeli uczestnicy mediacji wyrazili zgodę na przeprowadzenie mediacji, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Postanowienie doręcza się stronom oraz organowi, o którym mowa w art. 106 § 1.

§ 2. W postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji wskazuje się mediatora wybranego przez uczestników mediacji, a jeżeli uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, wskazuje się mediatora wybranego przez organ administracji publicznej, posiadającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju.

## I

1. Aktem procesowym formalnie inicjującym fazę mediacji w postępowaniu administracyjnym jest postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji, wydawane przez organ prowadzący sprawę administracyjną. Jest ono kierowane do stron postępowania oraz – w razie gdy postępowanie wymaga współdziałania innego organu lub organów administracji w trybie art. 106 – także do tych podmiotów. Warunkiem wydania powyższego aktu jest wcześniejsza zgoda wszystkich uczestników mediacji na jej przeprowadzenie wyrażona w terminie określonym art. 96b § 3, zatem 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji. Zaznaczenia wymaga przy tym, że jeśli mediacja zainicjowana została na wniosek jednej ze stron postępowania, to inicjatywa ta traktowana może być jako działanie równoznaczne ze zgodą na przeprowadzenie mediacji<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2018.

2. W treści postanowienia organ określa osobę mediatora wskazanego przez strony. W razie zaś gdyby strony takiej osoby nie wskazały, organ samodzielnie wskazuje mediatora spełniającego warunki określone w art. 96f. Podkreślenia wymaga, że organ dokonując samodzielnego wyboru mediatora nie może ograniczać się do kwestii zbadania spełnienia przez niego formalnych kryteriów wynikających z brzmienia art. 96f. Ustawodawca wyraźnie wskazał bowiem, że osoba ta winna posiadać wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju. Tym samym organ dokonując wyboru w tym zakresie winien brać pod uwagę wykształcenie oraz doświadczenie mediatora, tak by gwarantował on wysoki poziom merytoryczny prowadzonej mediacji i rzeczywiste wsparcie dla jej uczestników<sup>169</sup>.

3. Na wydane przez organ administracji postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji nie służy zażalenie<sup>170</sup>. Ustawodawca nie wskazał bowiem wyraźnie, by istniała taka możliwość, a zgodnie z brzmieniem art. 141 § 1 na wydane w toku postępowania postanowienie służy stronie zażalenie, gdy kodeks *expressis verbis* tak stanowi. Zaznaczenia wymaga również, że w oparciu o art. 96d organ wydać może jedynie postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji, nie zaś o odmowie skierowania sprawy do mediacji<sup>171</sup>. W tym drugim przypadku ustawodawca nie przewidział konieczności wydawania odrębnego postanowienia. Brak zgody organu lub którejkolwiek ze stron będzie równoznaczny z brakiem możliwości przeprowadzenia mediacji.

4. Zaznaczenia wymaga, że w obrocie prawnym pojawiają się postanowienia o odmowie skierowania do mediacji (postanowienie WSA z dnia 6 września 2018 r., II SA/Łd 514/18, CBOSA). Traktowane winny być one jednak jako forma odmowy na wniosek strony o skierowanie sprawy do mediacji.

5. Odnosząc się do elementów formalnych postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji, wskazać należy, że poza elementami określonymi w art. 124 k.p.a. winno ono zawierać określenie osoby media-

---

<sup>169</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 702.

<sup>170</sup> J. Wegner-Kowalska, *Mediacja*, (w:) Z. Kmiecik (red.), *Reforma...*, s. 98.

<sup>171</sup> K. Klonowski, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

tora oraz informację o odroczeniu rozpatrzenia sprawy na okres do 2 miesięcy<sup>172</sup>.

### **Art. 96e. [Odroczenie rozpatrzenia sprawy; postanowienie o zakończeniu mediacji]**

§ 1. Organ administracji publicznej, kierując sprawę do mediacji, odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy.

§ 2. Na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów termin określony w § 1 może zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc.

§ 3. W przypadku nieosiągnięcia celów mediacji określonych w art. 96a § 3 w terminie, o którym mowa w § 1 albo 2, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę.

## I

1. Skierowanie sprawy do mediacji jest równoznaczne z odroczeniem jej rozstrzygnięcia na czas nie dłuższy niż dwa miesiące. Określenie czasu przewidzianego na mediację stanowić powinno element wydawanego na podstawie art. 96d postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji<sup>173</sup>. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 35 § 5 okresu, na jaki odroczone rozstrzygnięcie sprawy, a zatem czasu trwania mediacji, nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy.

2. Wyjściowy termin mediacji może ulec przedłużeniu, jednak o nie więcej niż miesiąc. Przyczyną wydłużenia mediacji może być zgodny wniosek uczestników mediacji lub inne ważne powody. Ostatnia z przesłanek sformułowana została przez ustawodawcę w bardzo ogólny sposób. Teoretycznie daje ona organowi możliwość wydłużenia mediacji nawet przy braku takiej woli ze strony jej uczestników. Nie zdefiniowano przy tym terminu „ważne powody” ani nie sformułowano przykładowego katalogu przyczyn, jakie mogłyby spełniać ten warunek. Możliwość wydłużenia postępowania mediacyjnego w oparciu o

---

<sup>172</sup> J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>173</sup> Tamże.

tę przesłankę winna być zatem oceniana zawsze *in concreto* w odniesieniu do indywidualnych cech sprawy administracyjnej i okoliczności postępowania mediacyjnego. Tytułem przykładu wskazać można tu np. zdarzenia losowe o charakterze siły wyższej<sup>174</sup>. Wydaje się jednak, że podstawową przesłanką, jaka winna przemawiać za ewentualnym przedłużeniem mediacji, jest szansa na jej pozytywne zakończenie.

3. Upływ terminu, o jakim mowa w art. 96e § 1 lub terminu wydłużonego na podstawie jego § 2 bez osiągnięcia porozumienia przez uczestników mediacji, wiąże się z koniecznością wydania przez organ prowadzący postępowanie postanowienia o zakończeniu mediacji, co skutkuje załatwieniem sprawy w zwykłym trybie administracyjnym. Wobec braku wyraźnego zastrzeżenia przez ustawodawcę możliwości zaskarżenia tego postanowienia, przyjmując należy, że nie służy od niego zażalenie<sup>175</sup>. Z chwilą wydania postanowienia o zakończeniu mediacji, organ proceduje w zwykłym trybie i uprawniony jest do rozstrzygnięcia sprawy w przewidzianej prawem formie.

### Art. 96f. [Mediator]

§ 1. Mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

§ 2. W przypadku gdy organ prowadzący postępowanie jest uczestnikiem mediacji, mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

§ 3. Mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie.

<sup>174</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 503.

<sup>175</sup> J. Wegner-Kowalska, *Mediacja*, (w:) Z. Kmiecik (red.), *Reforma...*, s. 98.



## I

1. Prawodawca w art. 96f §1 ustanowił *de facto* dwie kategorie mediatorów o różnym zakresie uprawnień. Pierwsza obejmuje osoby fizyczne, posiadające pełną zdolność do czynności prawnych i korzystające z pełni praw publicznych. Podmiot spełniający te kryteria uprawniony jest do prowadzenia mediacji wyłącznie między stronami, a więc gdy organ administracji nie jest jej uczestnikiem (tzw. mediacji horyzontalnej). Druga kategoria mediatorów obejmuje osoby wpisane na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego. Podmioty spełniające te zaostrzone kryteria mogą prowadzić każdego typu postępowanie mediacyjne, w tym takie, którego uczestnikiem jest organ prowadzący postępowanie (tzw. mediacja wertykalna).

2. Druga kategoria mediatorów (których określić można mianem profesjonalnych lub dysponujących pełnymi prawami mediacyjnymi) wymaga dokładniejszego omówienia. W jej ramach mieszczą się dwie ich podkategorie, choć podział ten nie wpływa na zakres ich uprawnień w ramach mediacji administracyjnej. Zaliczono do niej: mediatorów wpisanych na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego oraz mediatorów wpisanych na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego. Warunki, jakie spełniać musi mediator z pierwszej podkategorii, tj. znajdujący się na liście prowadzonej przez prezesa sądu okręgowego precyzują przepisy rozdziału 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie prowadzenia listy stałych mediatorów (Dz.U. z 2016 r., poz. 122). Zgodnie z brzmieniem art. 157a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, stałym mediatorem może być osoba fizyczna która: 1) spełnia warunki określone w art. 1832 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Ko-

deks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.); 2) ma wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji; 3) ukończyła 26 lat; 4) zna język polski; 5) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 6) została wpisana na listę stałych mediatorów prowadzoną przez prezesa sądu okręgowego. Warunki wpisu na listę regulowane są zaś wskazanym wyżej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Drugą z podkategorii mediatorów dysponujących pełnymi uprawnieniami mediacyjnymi są osoby wpisane na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego. Choć ustawodawca nie wskazał na to wprost, przyjąć należy, że grupa ta jest tożsama z tą, do której odnosi się art. 183<sup>3</sup> § 3 k.p.c., który stanowi, że „organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych oraz uczelnie mogą prowadzić listy mediatorów oraz tworzyć ośrodki mediacyjne”<sup>176</sup>. Wpis na listę wymaga wyrażonej na piśmie zgody mediatora. Informację o listach mediatorów oraz ośrodkach mediacyjnych przekazuje się prezesowi sądu okręgowego”. Oceny spełnienia przez mediatora warunków uprawniających do prowadzenia mediacji z udziałem organu administracji publicznej dokonywać należy zatem z uwzględnieniem treści przywołanych wyżej przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych i k.p.c.

3. Niezależnie od kwalifikacji mediatora, ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że osobą prowadzącą mediację nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie. Ograniczenie to stanowi logiczną i zrozumiałą konsekwencję wymogu bezstronności mediatora.

4. Do objęcia funkcji mediatora konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek pozytywnych: wybór takiej osoby przez uczestników mediacji lub – w razie braku ich deklaracji w tym zakresie – wskazanie przez organ administracji oraz spełnienie przesłanek formalnych z art. 96f. Warunkiem jest tu także brak zaistnienia przeszkód, o których mowa w art. 96f § 3 oraz w art. 96g § 2.

---

<sup>176</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2018.

**Art. 96g. [Zachowanie bezstronności przy prowadzeniu mediacji]**

§ 1. Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2.

§ 2. Mediator odmawia przeprowadzenia mediacji w przypadku wątpliwości co do jego bezstronności i niezwłocznie zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji.

## I

1. Jedną z podstawowych zasad mediacji musi być bezstronność mediatora i jego niezależność od uczestników mediacji. Do wartości tej odwołuje się także prawodawca w regulacjach zawartych w rozdziale 5a (Mediacja) działu II k.p.a.<sup>177</sup> Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście art. 96g, w którym wprost sformułowano wymóg zachowania przez mediatora bezstronności. Swoistą gwarancją spełnienia tego kryterium jest obowiązek ujawniania przez mediatora okoliczności, które rzutować mogłyby na jego bezstronność, do których zaliczyć należy przede wszystkim odpowiednio odnoszone do sytuacji mediatora przesłanki wyłączenia pracownika wymienione w art. 24 § 1 i 2. Ustawodawca nie ograniczył przesłanek stanowiących przeszkodę do prowadzenia mediacji wyłącznie do okoliczności wskazanych w art. 24 § 1 i 2. Zostały one określone szerzej jako okoliczności mogące wzbudzić wątpliwości co do bezstronności mediatora. Dopiero w tym szeroko zakreślonym katalogu wskazano na odpowiednio stosowane do mediatora przesłanki wymienione w art. 25 § 1 i 2. Te okoliczności uznane zostały zatem za mogące w sposób najbardziej jaskrawy godzić w bezstronność mediatora. Jest to o tyle zrozumiałe, że osoba prowadząca mediację cieszyć się musi zaufaniem wszystkich jej uczestników i cecha ta niejako warunkuje

---

<sup>177</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 564.

je skuteczność samego procesu mediacji<sup>178</sup>. Z tego też względu każde zdarzenie lub cecha mediatora, mogące prowadzić do powstania wśród uczestników mediacji wątpliwości co do jego bezstronności, stanowi istotną przeszkodę dla jej prawidłowego przebiegu. Dlatego wszelkie tego typu okoliczności winny być ujawniane przez mediatora, a wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane w kierunku ujawniania faktów mogących ograniczać zaufanie do mediatora.

2. W razie wystąpienia okoliczności mogących (niekoniecznie bezpośrednio wpływających) ograniczać bezstronność mediatora, ten odmawia prowadzenia mediacji i zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji. Przyjąć należy, że jeśli takowe zdarzenie nastąpiło już w toku postępowania mediacyjnego, mediator winien stosować powyższą regułę odpowiednio i wyłączyć się z postępowania.

3. Ustawodawca nie sformułował regulacji odnoszących się do ewentualnego ustąpienia mediatora w trakcie prowadzonych czynności mediacyjnych i możliwości jego zastąpienia przez inną osobę<sup>179</sup>. Wariantu takiego nie można wykluczyć. Warunkiem byłaby tu jednak zgoda wszystkich uczestników mediacji na jej kontynuację przez inną osobę, wybraną przez jej uczestników lub wskazaną przez organ<sup>180</sup>.

## **Art. 96h. [Dane kontaktowe uczestników mediacji]**

Organ administracji publicznej niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe uczestników mediacji oraz ich pełnomocników, w szczególności numery telefonów i adresy poczty elektronicznej, jeżeli je posiada.

### I

1. Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie winien dążyć do jak najsprawniejszego umożliwienia mediatorowi nawiązania

<sup>178</sup> A. Zienkiewicz, *Główne obawy stron co do rozwiązywania sporów poprzez mediację*, (w:) J. Czapska, M. Szelaż-Dylewski (red.), *Mediacje w prawie*, Kraków 2014, s. 29-44.

<sup>179</sup> A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 116-117.

<sup>180</sup> Tamże, s. 117.

kontakty ze wszystkimi uczestnikami mediacji oraz ich ewentualnymi pełnomocnikami. Z tego też powodu jest on zobowiązany, niezwłocznie po skierowaniu sprawy do mediacji, przekazać mediatorowi znajdujące się w jego dyspozycji dane adresowe i teleadresowe uczestników mediacji. Organ przekazać może tylko takie dane, którymi sam dysponuje. O ile zatem regułą jest (art. 41), że dysponuje on adresem korespondencyjnym stron, to nie zawsze posiadać będzie ich numery telefonów lub adresy poczty elektronicznej. Forma przekazania tych informacji odpowiadać winna regułom określonym w art. 14, tj. mieć formę piśmienną lub dokumentu elektronicznego. Można jednak przyjąć, że dla zwiększenia sprawności komunikacji równoległe z przesłaniem pisma, zawierającego odpowiednie dane kontaktowe, organ nawiązać może z mediatorem np. kontakt telefoniczny i przekazać stosowne informacje dotyczące uczestników mediacji również tą drogą.

2. O ile organ administracji publicznej nie może zwlekać z przekazaniem mediatorowi danych adresowych jej uczestników to, powstrzymać się musi z udostępnianiem mediatorowi akt postępowania do chwili, gdy jej uczestnicy nie zgłoszą ewentualnego sprzeciwu wobec udostępnienia mediatorowi akt postępowania. Uczestnicy mediacji mogą to uczynić w terminie 7 dni od dnia doręczenia im postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji. Tym samym organ w terminie niezwłocznym przekazać winien mediatorowi jedynie niezbędne dane adresowe uczestników mediacji, powstrzymując się jednocześnie od udostępniania mu akt postępowania do chwili upływu terminu, w jakim uczestnicy mediacji wyrazić będą mogli swój sprzeciw.

### **Art. 96i. [Zapoznanie się mediatora z aktami sprawy]**

Mediator zapoznaje się z aktami sprawy i ma prawo sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, chyba że uczestnik mediacji w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami.

## I

1. Zgodnie z brzmieniem art. 96a przyjąć należy, że regułą jest dostęp mediatora do akt postępowania administracyjnego, w ramach którego prowadzona jest mediacja. Dopiero wyraźna deklaracja którejkolwiek z uczestników mediacji o braku jego zgody na zapoznanie mediatora z aktami sprawy prowadzi do wyłączenia tego uprawnienia mediatora. Każdy z uczestników mediacji może w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji sprzeciwić się zapoznaniu mediatora z aktami postępowania. Oświadczenie takie złożyć należy organowi administracji<sup>181</sup> jako dysponentowi akt administracyjnych, niezależnie od tego czy uczestniczy on w mediacji, czy też nie.

2. W razie nieprzedłożenia organowi deklaracji dotyczącej wyłączenia dostępu mediatora do akt sprawy, mediator posiada do nich swobodny dostęp, na warunkach takich jak strony. Tym samym w sposób odpowiedni stosować należy wobec niego przepisy art. 73-75. Mediator ma zatem prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Czynności te co do zasady dokonywane są w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu, lecz na zasadach art. 73 § 3 organ może zapewnić mediatorowi dostęp do akt sprawy w swoim systemie teleinformatycznym. Jednocześnie zastrzec należy, że nawet wobec braku sprzeciwu uczestników mediacji co do dostępu mediatora do akt sprawy, organ na zasadach art. 74 może odmówić mediatorowi zapoznania się z całością lub niektórymi informacjami z akt postępowania<sup>182</sup>. Przyjąć należy, że uprawnienia mediatora co do zapoznania się z aktami sprawy nie mogą być dalej idące niż stron postępowania, które *de facto* wyrażają zgodę na jego dostęp do akt. Skoro zatem organ w szczególnych przypadkach odmówić może stronie przeglądania akt sprawy, to regulacja ta dotyczyć może także mediatora.

3. Brak możliwości zapoznania się mediatora z aktami sprawy nie wyłącza przy tym możliwości prowadzenia samej mediacji. Jak wska-

<sup>181</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

<sup>182</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2018.

zано w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r. „zapoznanie się z aktami nie jest przesłanką *sine qua non* przeprowadzenia mediacji. Rolą mediatora nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz pomoc jej uczestnikom w znalezieniu wspólnego stanowiska. W konsekwencji brak dostępu do akt sprawy nie powinien być przeszkodą w przeprowadzaniu mediacji ani też prowadzić do zakończenia mediacji”<sup>183</sup>. W sytuacji jednak, gdy brak przeszkód dla dostępu do akt postępowania przyjąć można, że zapoznane mediatora z aktami sprawy stanowi nie tyle jego uprawnienie co jeden z warunków rzetelnego prowadzenia mediacji.

### **Art. 96j. [Niejawność mediacji]**

§ 1. Mediacja nie jest jawna.

§ 2. Mediator, uczestnicy mediacji i inne osoby biorące udział w mediacji są obowiązani zachować w tajemnicy wszelkie fakty, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej.

§ 3. Propozycje ugodowe, ujawnione fakty lub oświadczenia złożone w toku mediacji nie mogą być wykorzystywane po jej zakończeniu, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji.

## I

1. Jednym z podstawowych warunków sprzyjających sukcesowi mediacji jest – poza bezstronnością mediatora – poufność samego procesu mediacji. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r.: „sukces mediacji zależy w dużej mierze od przekonania jej uczestników, że mogą wyjawić swoje rzeczywiste interesy i intencje bez obawy, że zostaną one wykorzystane przez drugą stronę w dalszym toku postępowania przed organem administracji publicznej lub sądem administracyjnym. Gwarantuje to m.in. zasada poufno-

---

<sup>183</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183. <http://www.sejm.gov.pl>.

ści, do której zachowania zobowiązani są wszyscy uczestnicy mediacji oraz inne osoby biorące udział w mediacji<sup>184</sup>. Gwarancje swoiście rozumianego bezpieczeństwa wypowiedzi uczestników mediacji zapewnienia nie tylko wyrażona w art. 96j § 1 zasada niejawności mediacji, ale również sformułowany w § 3 tegoż przepisu zakaz wykorzystywania po zakończeniu mediacji zgłoszonych w jej trakcie propozycji ugodowych, ujawnionych faktów lub oświadczeń złożonych w toku mediacji, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji. Tym samym, zarówno na dalszych etapach postępowania, w ramach którego prowadzona była mediacja, jak również w ramach innych postępowań tak administracyjnych, jak również prowadzonych w ramach procedur odrębnych, nie mogą być wykorzystywane fakty i ustalenia ujawnione w toku mediacji.

2. Przepis art. 96j stanowi swoistą gwarancję poufności mediacji. W art. 96j § 1 sformułowano generalną zasadę, zgodnie z którą mediacja nie jest jawna, doprecyzowaną następnie w dalszej części tegoż przepisu. Tajność mediacji ujęta została zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>185</sup>. Ustawodawca sformułował wobec mediatora, uczestników mediacji i innych osób biorących w niej udział nakaz zachowania w tajemnicy wszelkich faktów, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji. Zakaz obejmuje zatem zarówno bezpośrednich uczestników mediacji, jak i podmioty, które uczestniczą w mediacji nie we własnym imieniu lecz działając na rzecz poszczególnych jej uczestników (np. pełnomocnicy, tłumacze, eksperci)<sup>186</sup>. Swoistym wzmocnieniem tego nakazu (tajemnicy) jest wyrażony w art. 83 § 4 zakaz przesłuchiwania mediatora w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji. Ograniczenia te nie mają jednak charakteru absolutnego. Uczestnicy mediacji mogą bowiem przez złożenie odpowiednich oświadczeń woli uchylić jej tajność (art. 96j § 2). Wymaga to jednak jednomyślności uczestników mediacji. Zakres, w jakim zasada tajności mediacji zostaje uchylona, zależy od decyzji jej uczestników,

---

<sup>184</sup> Tamże.

<sup>185</sup> J. Wegner-Kowalska, *Mediacja*, (w:) Z. Kmiecik (red.), *Reforma...*, s. 101.

<sup>186</sup> Tamże.



którzy mogą zdecydować o jej pełnej jawności lub jawności poszczególnych ustalonych w toku mediacji faktów. Jest to zależne od treści ich oświadczeń woli w tym zakresie. Decyzja taka podjęta musi być jednomyślnie, zarówno co do intencji ujawnienia przebiegu mediacji, jak również zakresu, w jakim ma to być dokonane i podlegających ujawnieniu informacji. Uczestnicy mediacji przez zgodne oświadczenie woli mogą również zwolnić mediatora z obowiązku zachowania tajemnicy i umożliwić mu złożenie zeznań (art. 83 § 4). Podkreślenia wymaga jednak, że regułą jest tajność mediacji, a wyjątkiem jej jawność i w tym kontekście interpretowane i oceniane winny być działania i deklaracje uczestników mediacji.

3. W ujęciu przedmiotowym tajność mediacji dotyczy całości ujawnionych w jej trakcie faktów, okoliczności i stanowisk poszczególnych jej uczestników. Wyjątek stanowią w tej materii jedynie informacje podlegające ujawnieniu w protokole mediacji. Jest to przy tym jedyny dokument odnoszący się do prowadzonej mediacji włączany, do akt postępowania administracyjnego<sup>187</sup>. Tajność mediacji wymusza bowiem niejako prowadzenie przez mediatora odrębnych akt postępowania mediacyjnego, które nie mogą być ujawniane i włączane do akt postępowania administracyjnego.

4. Interes uczestników mediacji, wynikający z wyłączenia jej jawności, zabezpiecza również wyrażony w art. 96j § 3 zakaz wykorzystywania po zakończeniu mediacji zgłoszonych w jej trakcie propozycji ugodowych, ujawnionych faktów lub oświadczeń złożonych w toku mediacji, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji. Tym samym, zarówno na dalszych etapach postępowania, w ramach którego prowadzona była mediacja, jak również w ramach innych postępowań tak administracyjnych jak prowadzonych w ramach procedur odrębnych nie mogą być wykorzystywane fakty i ustalenia ujawnione w toku mediacji<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 569.

<sup>188</sup> A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja...*, s. 119-120.

**Art. 96k. [Dążenie do polubownego rozwiązania sprawy]**

Mediator prowadzi mediację, dążąc do polubownego rozwiązania sporu, w tym przez wspieranie uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych.

## I

1. Zadania, jakie realizować winien mediator, stanowią właściwie odbicie celów samej mediacji. Z tej też przyczyny regulacje zawarte w art. 96k nie mogą być interpretowane w oderwaniu od całości unormowań rozdziału 5a (Mediacja), a w szczególności art. 96 § 3. Celem mediacji jest zatem wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Osiągnięciu tych celów służyć ma aktywna postawa mediatora przejawiająca się jego wsparciem w formułowaniu przez uczestników propozycji ugodowych, co finalnie doprowadzić powinno do polubownego załatwienia istniejącego między stronami mediacji sporu<sup>189</sup>.

2. Ogólne sformułowanie celów mediacji i zadań mediatora pozostawia w tym zakresie duży margines interpretacyjny. Sam przebieg mediacji nie został przy tym szczegółowo uregulowany. Jako że z samej swej istoty ma ono jednak charakter odformalizowany, rozwiązanie takie należy uznać za korzystne. Pozwala w sposób elastyczny dopasować formy mediacji i stosowane metody wspierania jej stron do charakteru danej sprawy, stopnia jej skomplikowania i faktycznych potrzeb uczestników mediacji. Nadrzędnym celem mediacji jest bowiem osiągnięcie kompromisu mieszczącego się w ramach obowiązującego prawa. Ten zaś, ściśle związany z indywidualną postawą poszczególnych uczestników mediacji, ich wzajemnym zaufaniem do siebie oraz mediatora oraz gotowością do jasnego formułowania swoich stanowisk i czynienia ewentualnych ustępstw, wymaga zindywidualizowanego podejścia do każdego postępowania mediacyjnego oraz poszczególnych jego etapów<sup>190</sup>. Tym

<sup>189</sup> J. Wegner-Kowalska, *Mediacja*, (w:) Z. Kmiecik (red.), *Reforma...*, s. 101.

<sup>190</sup> A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.

samym wachlarz koniecznych do podjęcia przez mediatora czynności obejmować może szeroki zakres działań. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy: „mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego, w szczególności w sprawach skomplikowanych (np. ustalenie warunków zabudowy albo wydanie pozwolenia na budowę zwłaszcza w przypadku dużych i kontrowersyjnych społecznie inwestycji infrastrukturalnych, ustalenie dopuszczalnego sposobu użytkowania obiektu budowlanego), może mieć także charakter prewencyjny (uniknięcie skierowania sprawy do sądu administracyjnego poprzez wyjaśnienie przesłanek i podstawy prawnej rozstrzygnięcia)”<sup>191</sup>.

3. Mając na względzie całość uregulowań kodeksowych można jednak wyróżnić dwa podstawowe etapy mediacji (które, co prawda, nie muszą następować chronologicznie). Pierwszy z nich umownie sprowadzić można do *quasi* postępowania wyjaśniającego – dotyczy ono wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy. Dla załatwienia sprawy konieczne jest bowiem ustalenie kluczowych dla niej faktów oraz wyjaśnienie regulacji prawnych. Drugi z etapów – gdy ustalone będą już umowne granice sprawy i wyjściowe stanowiska uczestników mediacji – polegać będzie na próbie wypracowania ze wsparciem mediatora rozwiązania kompromisowego, tj. dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. W tym zakresie istotny jest sformułowany w art. 96k nakaz, by mediator wspierał uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych. Jego postawa powinna być aktywna, ma on dążyć nie tylko do moderowania dyskusji między stronami, ewentualnie jej technicznej organizacji, ale również do wsparcia w przygotowaniu propozycji ugodowych lub ich sformułowaniu. Ustawodawca nie przesądził, czy mediator może samodzielnie zgłaszać propozycje ugodowe, lecz przyjęć należy, że zależeć to będzie od indywidualnych cech danego postępowania i stopnia przygotowania merytorycznego poszczególnych uczestników mediacji<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>192</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2018.

4. Przepisy kodeksu w żaden sposób nie przesądzają formy, w jakiej zorganizowana winna być mediacja, tj. sposobu organizacji kontaktów między jej uczestnikami, ich liczby ani technik moderowania takich kontaktów. Przyjąć należy zatem, iż sprawa ta pozostawiona jest gestii mediatora. W kontekście formy, w jakiej prowadzona jest mediacja, zwrócić należy jednak uwagę na postanowienia rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1088), które w niektórych przypadkach uzależnia wynagrodzenie mediatora od liczby posiedzeń mediacyjnych.

### **Art. 96l. [Koszty mediacji]**

§ 1. Mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia.

§ 2. Koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji pokrywa organ administracji publicznej, a w sprawach, w których może być zawarta ugoda - strony w równych częściach, chyba że postanowią one inaczej.

§ 3. Koszty mediacji są pokrywane niezwłocznie po jej zakończeniu.

## I

1. Zasadą mediacji prowadzonej w ramach postępowania administracyjnego jest prawo mediatora do żądania wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z prowadzoną mediacją. Wyjątkowo mediator może wyrazić zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia. W razie braku wyraźnego *zrzeczenia się wynagrodzenia* przez mediatora, postępowanie to uznać należy za odpłatne. Wydaje się przy tym, że skoro możliwa jest rezygnacja mediatora z całości wynagrodzenia, to stosując zasadę *argumentum a maiori ad minus* przyjąć należy, że dopuszczalne będzie również częściowe *zrzeczenie się wynagrodzenia* przez mediatora. W każdym jednak przypadku wola taka musi być wyrażona w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości i w żadnej mierze nie może być domniemywana.

2. Ustawodawca dokonał zróżnicowania podmiotów ponoszących finansowe ciężary mediacji w zależności od jej rodzaju. W sytuacji, gdy mediacja prowadzić może do zawarcia ugody administracyjnej (ma zatem charakter horyzontalny – prowadzona jest między stronami postępowania, bez udziału organu) koszty ponoszą jej uczestnicy w częściach równych. Ustawodawca poczynił w tym miejscu zastrzeżenie, zgodnie z którym zasada równego rozdziału kosztów mediacji między stronami może być modyfikowana w drodze ich zgodnego oświadczenia woli. W pozostałych przypadkach, tj. gdy mediacja nie może prowadzić do zawarcia ugody (przyjąć należy, że dotyczy to przede wszystkim mediacji z udziałem organu administracji) jej koszty ponosi organ administracji.

## II

1. Do kosztów mediacji zaliczyć należy, co do zasady, wynagrodzenie mediatora i zwrot wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji. Na podstawie art. 263a k.p.a. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1088). Zgodnie z jego treścią, sposób ustalania wynagrodzenia mediatora zależy od rodzaju sprawy objętej postępowaniem. Jak wskazano w § 2 ust. 1 rozporządzenia, w sprawach o należności pieniężne wynagrodzenie mediatora wynosi 1% wartości tych należności, jednak nie mniej niż 150 złotych i nie więcej niż 2000 złotych za całość postępowania mediacyjnego. W dalszej części wskazano natomiast, że w sprawach dotyczących: 1) koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej; 2) budownictwa i architektury; 3) zagospodarowania przestrzennego; 4) ochrony środowiska i przyrody; 5) gospodarki wodnej; 6) nieruchomości; 7) rolnictwa i leśnictwa; 8) własności przemysłowej – wynagrodzenie mediatora wynosi za pierwsze posiedzenie 150 złotych, a za każde kolejne – 100 złotych, łącznie nie więcej niż 2000 złotych.

Według § 2 ust. 3, ustawodawca ustanawia zasady naliczania wynagrodzeń w sprawach niemieszczących się w żadnej z kategorii określo-

nych w § 2 ust. 1 i 2. Wówczas wynagrodzenie mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego wynosi za pierwsze posiedzenie 150 złotych, a za każde kolejne – 100 złotych, łącznie nie więcej niż 450 złotych. Tym samym niezależnie od rodzaju sprawy, ilości podjętych przez mediatora działań oraz czasu trwania mediacji jego wynagrodzenie nie może przekroczyć 2000 zł.

2. Na ogólne koszty mediacji, poza samym wynagrodzeniem mediatora, wpływają też wydatki ponoszone w związku z jej prowadzeniem. Tu także ustawodawca określił ich limity. Zgodnie z § 3 rozporządzenia, zwrotowi podlegają udokumentowane i niezbędne wydatki mediatora poniesione w związku z przeprowadzeniem mediacji na pokrycie kosztów: 1) przejazdów – w wysokości i na warunkach określonych w przepisach dotyczących wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej; 2) wynajmu pomieszczenia niezbędnego do przeprowadzenia posiedzenia mediacyjnego, w wysokości nieprzekraczającej 70 złotych za jedno posiedzenie; 3) korespondencji, w wysokości nieprzekraczającej 30 złotych.

3. Jednocześnie prawodawca zabezpieczył ekonomiczny interes mediatora w razie, gdy do mediacji nie dojdzie bez jego winy. Zgodnie z brzmieniem § 4 rozporządzenia, w razie nieprzystąpienia uczestników do mediacji mediatorowi przysługuje zwrot poniesionych wydatków w wysokości nieprzekraczającej 70 złotych. Jeśli mediator jest podatnikiem, zobowiązanym do rozliczenia podatku od towarów i usług, jego wynagrodzenie naliczone zgodnie ze wskazanymi wyżej zasadami podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, obliczoną zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług.

### III

1. Zgodnie z brzmieniem art. 264 §1a, jeżeli w sprawie została przeprowadzona mediacja, organ administracji publicznej, niezwłocznie po doręczeniu protokołu z przebiegu mediacji wydaje postanowienie w sprawie ustalenia wysokości kosztów mediacji. Od postanowienia tego zgodnie z art. 264 § 2 osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie. Ustalone w powyższy sposób koszty mediacji winny być po-

kryte przez zobowiązany do tego podmiot lub podmioty niezwłocznie po zakończeniu mediacji, tj. sporządzeniu i doręczeniu uprawnionym osobom protokołu mediacji.

2. Skoro protokół mediacji nie musi zawierać informacji o liczbie posiedzeń ani innych czynników wpływających na koszty mediacji mediator, po zakończeniu mediacji, powinien sporządzić spis kosztów mediacji.

### **Art. 96m. [Protokół z przebiegu mediacji]**

§ 1. Mediator sporządza protokół z przebiegu mediacji.

§ 2. Protokół z przebiegu mediacji zawiera:

- 1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji;
- 2) imiona i nazwiska (nazwy) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji;
- 3) imię i nazwisko oraz adres mediatora;
- 4) dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy;
- 5) podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu.

§ 3. Mediator niezwłocznie przedkłada protokół z przebiegu mediacji organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy i doręcza odpis tego protokołu uczestnikom mediacji.

## I

1. Obowiązkiem mediatora jest sporządzenie po zakończeniu mediacji protokołu z jej przebiegu. Podkreślenia wymaga, że wobec zasady tajności mediacji, dokument ten nie tylko nie musi, ale wręcz nie powinien stanowić wiernego odzwierciedlenia wszystkich podejmowanych w toku mediacji czynności i dokonywanych w ich trakcie ustaleń. Stanowi on podsumowanie postępowania mediacyjnego i ograniczać winien się do elementów wskazanych w art. 96m § 2 z zastrzeżeniem możliwości uzupełnienia go o dodatkowe dokumenty w oparciu o art. 96n § 2. Jego sporządzenie stanowi jeden z nielicznych sformalizowanych obowiązków mediatora<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

2. Określone w komentowanym przepisie warunki sporządzenia protokołu z mediacji oraz jego cechy formalne stanowią rozwiązanie o charakterze *lex specialis* w stosunku do ogólnych regulacji kodeksowych, odnoszących się do dokumentowania czynności procesowych, w tym przede wszystkim art. 67. Z tego też względu podkreślenia wymaga, iż rozdział 5a k.p.a. zawiera, co do zasady, wyczerpujące regulacje odnoszące się do treści protokołu mediacji. Powinien on zawierać: 1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji; 2) imiona i nazwiska (nazwy) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji; 3) imię i nazwisko oraz adres mediatora; 4) dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy; 5) podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu.

3. W szczególnych sytuacjach protokół mediacji na podstawie art. 96n § 2 może zostać uzupełniony o sporządzone lub ujawnione w toku mediacji dokumenty i materiały, które stanowią mają podstawę do załatwienia sprawy, zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji. Uczynienie ze wskazanych wyżej materiałów załącznika do protokołu z mediacji wydaje się najlepszą metodą wprowadzenia ich do akt postępowania administracyjnego. Jednocześnie wyraźnego zaznaczenia wymaga, że protokół z mediacji nie stanowi podsumowania ostatniego posiedzenia mediacyjnego, lecz całości mediacji. Odnosząc się do czasu i miejsca prowadzenia mediacji zasadne jest wskazanie ram czasowych prowadzonej mediacji. Sam protokół mediacji datowany będzie w sposób odrębny. Zawierać winien on dane wszystkich uczestników mediacji oraz samego mediatora wraz z adresami. Przyjąć należy, że w razie, gdy którykolwiek z uczestników mediacji był reprezentowany przez pełnomocnika, informacja ta uwzględniona winna być w protokole.

4. Najistotniejszym elementem protokołu mediacji jest informacja o ustaleniach dotyczących załatwienia sprawy. Podkreślenia wymaga, że może być to informacja dwojakiego rodzaju – wskazująca na osiągnięcie lub brak osiągnięcia celów mediacji. W tym ostatnim przypadku mediator wyraźnie musi zakomunikować brak dokonania jednomyślnych ustaleń co do załatwienia sprawy; w drugim zaś przedstawić treść zaakceptowanych przez uczestników mediacji ustaleń



dotyczących załatwienia sprawy, mieszczących się w granicach obowiązującego prawa. Element ten stanowić będzie podstawę dla ewentualnego rozstrzygnięcia sprawy w drodze ugody lub decyzji. Z tej też przyczyny zawierać musi możliwie precyzyjne i dokładne informacje o postulowanym sposobie jej załatwienia, tak by możliwa była ich łatwa transformacja w treść ugody lub decyzji. W niektórych przypadkach element uzupełniający mogą stanowić tu – za zgodą uczestników mediacji – dokumenty ujawnione lub wytworzone w toku mediacji, np. mapki, plany itp. Protokół uwierzytelniony winien zostać podpisami mediatora oraz uczestników mediacji. Ustawodawca nie zasygnalizował wprost czy dokument taki, jak również podpisy mogą mieć formę elektroniczną, lecz w świetle obecnego brzmienia art. 14 ewentualność taką – jeśli pozwalają na to warunki techniczne – należy dopuścić.

5. Po sporządzeniu protokołu mediator winien doręczyć go organowi prowadzącemu postępowanie, a jego odpisy uczestnikom mediacji. Ustawodawca określił, że czynność ta dokonana winna być niezwłocznie. Brak dokładnego sprecyzowania tego terminu nie powinien jednak stanowić istotnej przeszkody procesowej. Przyjąć należy, że termin „niezwłocznie” rozumieć można w tym wypadku jako podjęcie działań skierowanych na doręczenie protokołu i jego odpisów bezpośrednio po jego sporządzeniu i podpisaniu.

6. Protokół mediacji stanowić będzie, co do zasady, jedyny dokument wytworzony w toku mediacji i załączony do akt postępowania administracyjnego. Wszelkie inne wytworzone i ujawnione w toku mediacji dokumenty, niezależnie od ich rodzaju i formy stanowić będą odrębne akta mediacyjne, które ze względu na zasadę tajności mediacji, nie mogą być ujawniane, a tym bardziej włączane do akt postępowania.

### **Art. 96n. [Załatwienie sprawy zgodnie z ustaleniami mediacji]**

§ 1. Jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.

§ 2. Do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w aktach postępowania, ujawnionych w toku mediacji

przez jej uczestników, jeżeli te dokumenty i materiały nie stanowią podstawy do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.

## I

1. Konsekwencją zrealizowania celów mediacji, tj. podjęcia przez jej uczestników zgodnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy i odzwierciedlenia ich w protokole mediacji, jest związanie organu tymi ustaleniami. Związanie to nie ma jednak charakteru absolutnego. Zastrzec należy, że warunkiem jest tu zgodność poczynionych w tym trybie ustaleń z przepisami powszechnie obowiązującego prawa<sup>194</sup>. Wartością i zasadą nadrzędną dla organu jest praworządność. Organ nie może akceptować, a tym bardziej wprowadzać do obrotu prawnego postanowień lub rozwiązań naruszających porządek prawny. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2017 r. wyraźnie zaznaczono, że: „wiązące dla organu administracji będą jedynie ustalenia zgodne z obowiązującym prawem. Wynika to z art. 6 i zostało dodatkowo podkreślone w treści art. 96a § 3, który stanowi, że celem mediacji jest m.in. przyjęcie ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Normy prawne wynikające w szczególności z przepisów bezwzględnie obowiązujących tudzież takich, które nie dają organowi żadnej uznaniowości w sprawie, nie mogą być ww. ustaleniami naruszone, w pierwszym rzędzie dlatego, że taka sprawa w ogóle nie posiada zdolności mediacyjnej<sup>195</sup>”. Dalej wskazywano natomiast że: „związanie organu ustaleniami protokołu następuje jedynie w granicach obowiązującego prawa. Oznacza to, że wiążące dla organu będą jedynie te ustalenia, które nie naruszają przepisów k.p.a. ani żadnych innych przepisów prawa<sup>196</sup>”. Powyższe ograniczenia mają istotne znaczenie z punktu widzenia procesowego. Organ każdorazowo obowiązany jest bowiem do poddania wyników mediacji ocenie. Transformacja ustaleń mediacyjnych w akt stosowania prawa nie następuje

<sup>194</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 514.

<sup>195</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>196</sup> Tamże.

automatycznie, lecz w procesie ich oceny i analizy przez organ, który uprawniony jest również do ich zanegowania. Pewne wątpliwości budzić może sytuacja, w której konkluzje uczestników mediacji tylko w części nie odpowiadają przepisom prawa. Wówczas zasadne wydaje się uwzględnienie przez organ przy rozstrzygnięciu sprawy ustaleń zgodnych z porządkiem prawnym a pominięcie pozostałych.

2. Wskazane wyżej rozważania dotyczą, co oczywiste, sytuacji, w której w wyniku mediacji nie doszło do zawarcia ugody administracyjnej. Jeśli bowiem uczestnikami mediacji są jedynie strony postępowania (ma ona charakter horyzontalny) przeniesienie poczynionych w jej ramach ustaleń na grunt aktu stosowania prawa może odbywać się w innym trybie. Zgodnie z brzmieniem art. 121a, ugoda administracyjna może zostać zawarta przed mediatorem. Wówczas zgodne ustalenia stron dotyczące załatwienia sprawy przenoszone są do treści ugody przez mediatora. Ugoda taka – sporządzona na tym etapie bez udziału organu administracji – podlega jednak nadal ocenie organu administracji pod względem jej zgodności z prawem. Jak wyraźnie wskazano w art. 121a, mają do niej odpowiednie zastosowanie przepisy art. 117-121 k.p.a. Tym samym ugoda taka wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej. Ten odmówi natomiast zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu współdziałającego w trybie art. 106 k.p.a., albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron.

3. Ustawodawca w § 2 komentowanego artykułu wzmacnia zasadę poufności mediacji wskazując, że do akt postępowania nie włącza się dokumentów ujawnionych lub wytworzonych w toku mediacji. Wyjątkiem jest tu sytuacja, gdy są one niezbędnym elementem ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. Należy założyć, że wówczas jawność takich dokumentów wynika wprost z woli uczestników mediacji, którzy wskazują je jako elementy dokonanych ustaleń.

## Rozdział 6

### Zawieszenie postępowania

#### **Art. 97. [Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania]**

§ 1. Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie:

- 1) w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);
- 2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;
- 3) w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych;
- 3a) w razie wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego, gdy postępowanie toczyło się z udziałem zarządcy sukcesyjnego, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);
- 4) gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd;
- 5) na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji, o którym mowa w art. 2 pkt 44 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1937 i 2491 oraz z 2018 r. poz. 685, 723 i 1637).

§ 2. Gdy ustąpią przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1-4, organ administracji publicznej podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony.

§ 3. Organ administracji publicznej podejmie postępowanie, o którym mowa w § 1 pkt 5, na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

## I

Przyjęło się, że regulacja zawarta w art. 97 § 1 pkt 2 („organ administracji publicznej zawiesza postępowanie w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony”) dotyczy wyłącznie przedstawicieli ustawowych osoby fizycznej<sup>197</sup>. Śmierć pełnomocnika strony nie stanowi przyczyny zawieszenia postępowania, która może toczyć się dalej dopiero po wezwaniu strony niestawającej (wyrok WSA z dnia 11 października 2007 r., VI SA/Wa 1210/07, CBOSA).

## II

1. Postępowanie administracyjne zawiesza się, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Z zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 mamy do czynienia wówczas, gdy ziszcza się cztery elementy: 1) zagadnienie to wyłącza się w toku postępowania administracyjnego; 2) jego rozstrzygnięcie należy do innego organu niż ten, który sprawę prowadzi, lub sądu; 3) wymaga ono „uprzedniego” rozstrzygnięcia, tzn. musi poprzedzać rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji; 4) istnieje zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji<sup>198</sup>. Taka zależność rozstrzygnięcia sprawy ma istnieć w ogóle, nie zaś ograniczać się do pozytywnej lub negatywnej decyzji (wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1980/12, CBOSA). Przyjmuje się, że powyższy przepis wymaga bezpośredniego związku pomiędzy zagadnieniem wstępnym a sprawą (wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., II SA/Wr 152/15, CBOSA). Jeżeli zaś w sprawie wyłącza się zagadnienie, które wykazuje jedynie pośredni, luźny związek z rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji, nie ma ono charakteru zagadnienia wstępnego w rozumieniu komentowanego przepisu. Mogą wiązać się z nim, co prawda, określone skutki procesowe, ale powsta-

<sup>197</sup> J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 192.

<sup>198</sup> G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 89.

nie takiego zagadnienia nie rodzi obowiązku zawieszenia postępowania administracyjnego<sup>199</sup>.

2. Od załatwienia kwestii stanowiącej zagadnienie wstępne musi zależeć zarówno treść przysługującego administracyjnego, jak i możliwość kontynuowania postępowania. Dlatego też przyjęto w orzecznictwie, że rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego stanowić powinno konieczną przesłankę dla wiążącego wyznaczenia konsekwencji normy prawnej w postępowaniu administracyjnym. Wystąpienie zagadnienia wstępnego i brak jego rozstrzygnięcia wykluczać musi zarówno pozytywne, jak i negatywne dla strony merytoryczne zakończenie postępowania administracyjnego. Prejudycjalność zachodzi tylko wtedy, gdy rozstrzygnięcie co do pewnej kwestii prawnej stanowi wiążącą przesłankę wydania decyzji w postępowaniu głównym. Oznacza to, że bez rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez inny organ lub sąd wydanie decyzji w danej sprawie jest niemożliwe. Musi więc istnieć wyraźny związek przyczynowy pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej a zagadnieniem wstępnym. W przypadku braku takiego związku zawieszenie postępowania na tej podstawie nie jest dopuszczalne (wyrok NSA z dnia 17 lipca 2003 r., II SA 427/02, CBOSA).

3. Samo stwierdzenie, że wynik innego postępowania może mieć, a nawet niewątpliwie będzie miał wpływ na losy sprawy administracyjnej, nie daje jeszcze podstaw do zawieszenia postępowania, jeżeli w chwili orzekania możliwe jest rozpatrzenie sprawy przez organ administracyjny i wydanie decyzji. Na interpretację zagadnienia wstępnego jako przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego nie mają, co do zasady, wpływu względy natury celowościowej ani ekonomiki postępowania (wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II OSK 3316/14, CBOSA).

4. Zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 może być jednak tylko zagadnienie prawne, którego rozstrzygnięcie należy do właściwości innego organu lub sądu, i które może być odrębnym przedmiotem postępowania przed takim organem lub sądem. Nie chodzi tu zatem o wyjaśnienie nawet poważnych wątpliwości, dotyczą-

---

<sup>199</sup> G. Łaszczyca, *Pojęcie zagadnienia wstępnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7, s. 63.

cych aspektów prawnych sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego (wyrok WSA z dnia 13 listopada 2014 r., IV SA/Po 542/14, CBOSA).

### III

1. Niejasne jest stanowisko judykatury w kwestii tego, czy „innym organem” w rozumieniu komentowanego przepisu może być także ten sam organ. Takie stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 951/12, (CBOSA), który stwierdził, że uwzględniając istotę instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego, a w tym kontekście również i stopień złożoności oraz przenikania się kompetencji organów administracji jako organów właściwych do rozstrzygnięcia (w ramach powierzonych im kompetencji) konkretnych i przedmiotowo odrębnych od siebie spraw administracyjnych (co może następować, i następuje, w różnych trybach i w oparciu o różne podstawy prawne) podkreślić należy znaczenie funkcjonalnego podejścia do wykładni przepisu art. 97 § 1 (a w związku z tym potrzebę odejścia od językowego znaczenia tekstu prawnego). Tylko bowiem wówczas rezultat procesu jego wykładni będzie korespondował z rzeczywistą intencją ustawodawcy, tworzącego konkretne przesłanki stosowania instytucji zawieszenia postępowania w jasno i wyraźnie określonym celu, a mianowicie w związku z potrzebą uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego o prawnym charakterze. Należy w związku z tym przyjąć, że „innym organem” jest także ten sam organ, ale działający w prowadzonym na innych podstawach prawnych innym postępowaniu i orzekający w innej sprawie (por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., I OSK 2508/15, ONSAiWSA 2017, nr 6, poz. 109; wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., II GSK 552/10, CBOSA).

2. Podobnie w wyroku z dnia 22 lutego 2019 r., II GSK 5456/16, (CBOSA), NSA przyjął, że dynamicznie zmieniające się prawo administracyjne wymusza w określonych prawem sytuacjach przyjęcie innego, niż tylko gramatyczny, modelu wykładni w kierunku wykładni funkcjonalnej, nieniweczącej celu instytucji zawieszenia postępowania, jakim jest uprzednie, niezbędne rozstrzygnięcie wynikłej w toku postępowania kwestii prawnej bez szkody dla biegu i ciągłości

tego postępowania. Zdaniem NSA, nie przecząc zatem jednoznacznej treści przepisu art. 97 § 1 pkt 4, kształtującej obowiązek zawieszenia postępowania z powodu konieczności rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny, niż prowadzący postępowanie organ, za zgodne z prawem uznać należy wykorzystanie tej instytucji procesowej przez organ, który załatwiając indywidualną sprawę administracyjną – z racji przyznanych kompetencji – władny jest równocześnie rozstrzygnąć niezbędną wątpliwą kwestię prawną (por. m.in. wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., II GSK 2480/17, CBOSA).

3. Z drugiej jednak strony, w doktrynie zaakcentowano stanowisko, że z zakresu pojęcia zagadnienia wstępnego należy wyłączyć te sytuacje, gdy do rozstrzygnięcia kwestii wynikłej w toku postępowania jest właściwy ten sam organ<sup>200</sup>. Pogląd ten został następnie wyrażony w orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., I OSK 68/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., II GSK 1147/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 września 2010 r., II GSK 820/09, CBOSA).

Gdy ten sam organ rozpatruje dwie związane ze sobą sprawy, nie może zawiesić postępowania. Najpierw organ powinien rozpatrzyć tę sprawę, od której jest uzależnione wydanie innej decyzji. Zawieszenie postępowania w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego należy do tego samego organu, stanowi istotne naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (wyrok WSA z dnia 6 lipca 2010 r., I SA/Bk 151/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2007 r., III SA/Wa 3062/06, CBOSA).

#### IV

1. Odwołując się do bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie tego, co nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu komentowanego przepisu, można wskazać między innymi poniższe przykłady.

2. Zagadnienie wstępne, od którego rozstrzygnięcia zależy wydanie decyzji, nie powstaje w sytuacji, gdy organ uznaje za stosowne wyjaśnić wątpliwości prawne w rozpoznawanej sprawie przez zasięgnięcie opi-

<sup>200</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 521.



nii organu zwierzchniego (wyrok NSA z dnia 17 marca 1988 r., SAB/Gd 14/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 41), czy w razie konsultowania się z innym zespołem tego samego urzędu. W takim przypadku nie można zawiesić postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4.

3. Prawomocne rozstrzygnięcie kwestii ważności planu miejscowego nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 w sprawie o ustalenie warunków zabudowy (m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II OSK 3316/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Po 874/18, CBOSA).

4. Możliwość zmiany przeznaczenia terenu w dopiero opracowywanym nowym planie zagospodarowania przestrzennego nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę (wyrok NSA z dnia 24 września 1987 r., IV SA 502/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 10), ani w sprawie o nakazanie rozbiórki. Uchwalenie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego nie rozstrzyga bowiem zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4. Przez zagadnienie wstępne należy bowiem rozumieć rozstrzygnięcie zapadłe w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, od którego wyniku zależy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji w postępowaniu głównym. Nie jest zaś zagadnieniem wstępnym wynik postępowania, w którym następuje uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura ta nie jest bowiem postępowaniem administracyjnym ani też sądowym, lecz postępowaniem legislacyjnym w gminie, prowadzącym do zmiany aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2420/11, CBOSA).

5. Wystąpienie organu administracji do sądu powszechnego z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej nie stanowi podstawy do zawieszenia postępowania administracyjnego według art. 97 § 1 pkt 4 (wyrok NSA z dnia 2 listopada 1999 r., II SA/Kr 78/98, ONSA 2000, nr 4, poz. 164).

6. Śmierć zapisanego w księdze wieczystej właściciela nieruchomości podlegającej rozgraniczeniu nie stanowi powodu zawieszenia postępowania rozgraniczeniowego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4, może natomiast skutkować koniecznością zastosowania art. 30 § 5 (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1999 r., II SA/Po 750/98, OSP 2000, nr 4, poz. 61).

7. Kwestia uprzedniego rozstrzygnięcia przez sąd cywilny sprawy o ustanowienie służebności drogi koniecznej nie stanowi zagadnienia wstępnego. Od jego rozstrzygnięcia nie jest bowiem w sposób bezpośredni uzależnione wydanie decyzji. Rozstrzygnięcie tejże sprawy nie jest niezbędne do rozpatrzenia wniosku inwestora i wydania decyzji w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę dla przedmiotowej inwestycji (wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., II SA/Wr 152/15, CBOSA).

8. Spór sądowy o rozwiązanie umowy najmu i eksmisję z zajmowanego lokalu nie jest zagadnieniem wstępnym, od którego zależy zameldowanie na pobyt stały, jeżeli w dniu dokonania zgłoszenia meldunkowego wnioskodawca odpowiada obu przesłankom zameldowania na pobyt stały, a więc również dysponuje tytułem prawnym do przebywania w lokalu w postaci umowy najmu (wyrok NSA z dnia 22 października 1991 r., SA/Wr 936/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 90).

9. Wyjaśnienie okoliczności faktycznych sprawy nie może być zagadnieniem wstępnym, gdyż należy to wyłącznie do obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne w danej sprawie (m.in. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II OSK 1559/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2016 r., II OSK 1909/15, CBOSA).

10. Rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego nie jest także oczekiwanie na wydanie rozporządzeń wykonawczych, w związku z tym nie można tego traktować jako przesłanki uzasadniającej zawieszenie postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2005 r., II GSK 80/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 80).

## **Art. 98. [Przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania]**

§ 1. Organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

§ 2. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane.

## I

1. Postępowanie administracyjne może być zawieszona na żądanie strony, jeżeli wystąpią następujące przesłanki: 1) o zawieszenie postępowania wystąpi strona, na której wniosek zostało ono wszczęte; 2) żądaniu zawieszenia postępowania nie sprzeciwiają się inne strony; 3) zawieszenie postępowania nie zagraża interesowi społecznemu.

2. Powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie, ponieważ tylko w takim wypadku organ ma możliwość spełnienia żądania strony (wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2011 r., II SA/Wa 1863/10, CBOSA).

## II

1. Określone w powyższym przepisie wymaganie, dotyczące braku sprzeciwu innych stron wobec żądania zawieszenia postępowania, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy w postępowaniu mamy do czynienia ze współuczestnictwem.

2. Zwrot „nie sprzeciwiają się inne strony” w judykaturze rozumiany jest jako oświadczenie woli pozostałych stron, wyrażające zgodę na zawieszenie postępowania (postanowienie NSA z dnia 6 września 2007 r., II OSK 392/07, CBOSA). W postępowaniu, w którym występuje wielość stron, niezbędne jest uzyskanie ich zgody na zawieszenie takiego postępowania (wyrok WSA z dnia 5 maja 2009 r., II SA/Wr 664/08, CBOSA).

3. Omawiana przesłanka nie będzie zatem spełniona, jeżeli chociażby jedna ze stron zgłosi swój sprzeciw. Przepis nie określa formy prawnej wyrażenia sprzeciwu wobec żądania zawieszenia postępowania, a zatem strona zgłaszająca sprzeciw może to uczynić w dowolnej formie, np. ustnie do protokołu (wyrok NSA z dnia 28 października 2016 r., I OSK 2999/14, CBOSA). Sprzeciw pozostałych stron powinien spełniać wymagania stawiane przez art. 63 k.p.a.

### **Art. 99. [Obowiązek starań dla usunięcia przeszkody w prowadzeniu postępowania]**

Organ administracji publicznej, który z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1-3a zawiesił postępowanie wszczęte z urzędu, poczyni równocześnie

niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Tak samo postąpi organ w razie zawieszenia z tej samej przyczyny postępowania wszczętego na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy.

## I

Zgodnie z komentowanym przepisem organ, który zawiesił postępowanie, jest zobowiązany poczynić niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Należać będzie do nich np. wystąpienie do sądu o ustanowienie kuratora spadku lub o ustanowienie przedstawiciela dla osoby, która utraciła zdolność do czynności prawnych, chyba że przedstawiciel został już wyznaczony.

## II

Przepis stanowiący o tym, że „tak samo postąpi organ w razie zawieszenia z tej samej przyczyny postępowania wszczętego na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy” budzi uzasadnione wątpliwości. Jego literalne brzmienie sugeruje bowiem, że organ może nie podejmować niezbędnych kroków w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania, jeżeli interes społeczny przemawia przeciwko załatwieniu sprawy, a postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony. Powstaje ponadto pytanie, czy interes społeczny w ogóle może przemawiać za tym, aby organ tych czynności nie wykonywał.

Zgodzić się wypada z poglądem, że interes społeczny zawsze przemawia za tym, aby organ, który zawiesił postępowanie wszczęte na wniosek strony, zobowiązany był podjąć niezbędne działania w celu usunięcia przeszkody, ze względu na którą postępowanie to zawieszono<sup>201</sup>. Konkludując, zdanie drugie komentowanego przepisu winno być z niego usunięte, gdyż niczemu nie służy, a wręcz wprowadza „zamieszanie”.

---

<sup>201</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 132.

**Art. 100. [Wystąpienie o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego]**

§ 1. Organ administracji publicznej, który zawiesił postępowanie z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4, wystąpi równocześnie do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwie stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego organu lub sądu.

§ 2. Jeżeli zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego, organ administracji publicznej załatwi sprawę, rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie.

§ 3. Przepis § 2 stosuje się także wówczas, gdy strona mimo wezwania (§ 1) nie wystąpiła o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony. W tym ostatnim przypadku organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia.

**I**

1. Organ administracyjny, który zawiesił postępowanie z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 (gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd) jest obowiązany wystąpić do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie tegoż zagadnienia lub wezwać stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie.

2. Organ ma obowiązek wystąpić o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego tylko wtedy, gdy posiada legitymację do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania przed stosownym organem lub sądem. Komentarzowy przepis nie ustanawia przy tym szczególnej legitymacji procesowej do złożenia takiego wniosku. Nie przyznaje on organowi administracji publicznej zdolności sądowej ani też uprawnienia do wystąpienia do sądu w sprawie, która dotyczy strony prowadzonego przez ten organ postępowania (wyrok SN z dnia 4 czerwca 2003 r., I CKN 471/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 126).

3. Jeżeli organ administracyjny nie może wystąpić do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego z powodu braku legitymacji procesowej, jest on zobligowany wezwać stronę do

złożenia odpowiedniego wniosku do właściwego organu lub do złożenia powództwa do właściwego sądu w określonym terminie. Organ administracji publicznej może zaniechać tego wezwania, jeżeli strona wykáže, że złożyła już odpowiedni wniosek lub wniosła powództwo. Powinno to zostać potwierdzone stosownymi dokumentami.

## II

Postanowienie o zawieszeniu postępowania powinno zawierać rozstrzygnięcie co do tego, kto wystąpi o rozstrzygnięcie występującego w sprawie zagadnienia wstępnego – sam organ, o czym orzeknie w tym postanowieniu, czy strona, którą ten organ zobowiąże do tego. Oznacza to, że określone w art. 100 § 1 obowiązki są elementem koniecznym postanowienia o zawieszeniu postępowania z powodów określonych w art. 97 § 1 pkt 4. Niedopełnienie tego obowiązku w niniejszej sprawie stanowi także istotne naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2007 r., III SA/Wa 3062/06, CBOSA).

## III

Przepis art. 100 § 2 upoważnia organ administracji publicznej do legalnego naruszenia kompetencji innego organu administracji lub sądu, o ile zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego. Przepis ten pozwala organowi na przekroczenie zasady podziału kompetencji albo nawet zasady podziału władz. Zgodnie z § 3 przepis ten stosuje się także wówczas, gdy strona mimo wezwania nie wystąpiła o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony.

## IV

Rozstrzygnięcie zagadnienia prejudycjalnego we własnym zakresie przez organ następuje w decyzji administracyjnej załatwiającej sprawę

„główną”. Użyta bowiem w komentowanym przepisie formuła „organ administracji publicznej załatwi sprawę, rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie” wskazuje na jednoczesny moment „załatwienia sprawy” i „rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego we własnym zakresie”, a tym samym wymaga zawarcia takich rozstrzygnięć w jednej decyzji administracyjnej (wyrok WSA z dnia 7 sierpnia 2014 r., VI SA/Wa 116/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 5 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1180/07, CBOSA)<sup>202</sup>.

### **Art. 101. [Postanowienie w sprawie zawieszenia albo podjęcia postępowania]**

§ 1. O postanowieniu w sprawie zawieszenia albo podjęcia postępowania organ administracji publicznej zawiadamia strony.

§ 2. W przypadku zawieszenia postępowania na żądanie strony lub jednej ze stron (art. 98 § 1) organ pouczy je o treści przepisu art. 98 § 2.

§ 3. Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania służy stronie zażalenie.

#### I

Na podstawie komentowanego przepisu organ może wydać cztery rodzaje postanowień: 1) postanowienie o zawieszeniu postępowania; 2) postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania; 3) postanowienie o podjęciu zawieszzonego postępowania; 4) postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania. Zażalenie przysługuje stronie na postanowienia z kategorii pierwszej i czwartej. Postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania oraz postanowienie o podjęciu zawieszzonego postępowania są niezaskarżalne.

#### II

1. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, aktualną treść art. 101 § 3 należy odczytywać w ten sposób, że zażalenie przy-

---

<sup>202</sup> G. Łaszczycy, *Zawieszenie...*, s. 118-121.

sługuje wyłącznie na postanowienie o zawieszeniu postępowania oraz na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania.

Zdaniem orzecznictwa, takie rozumienie art. 101 § 3 jest wynikiem przede wszystkim wykładni językowej tego przepisu. Przed nowelizacją z dnia 11 kwietnia 2011 r. przepis ten brzmiał: „Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania służy stronie zażalenie”. Dodając do dotychczasowej treści przepisu wyrażenie „albo odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania” ustawodawca spowodował zmianę znaczenia zwrotu „w sprawie zawieszenia postępowania”. Sformułowanie „w sprawie” odnosi się zatem nie tylko do zwrotu: „zawieszenia postępowania”, ale też do zwrotu „odmowy podjęcia postępowania”, przez co powyższy przepis w istocie wyraża myśl: „na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo w sprawie odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania służy stronie zażalenie”. Skoro w przepisie art. 101 posłużono się zwrotem „w sprawie odmowy podjęcia postępowania”, przez który ustawodawca rozumie jedynie postanowienia negatywne, to nie ma podstaw, aby w stosunku do postanowień „w sprawie zawieszenia postępowania” dokonywać wykładni rozszerzającej ten zwrot. Taką interpretację przepisu potwierdza również jego wykładnia celowościowa. Sąd, odwołując się do zamierzeń ustawodawcy przedstawionych w związku z nowelizacją wyjaśnił, że jej istotą było pozostawienie środka zaskarżenia na postanowienia tamujące postępowanie administracyjne i jednocześnie wyłączenie możliwości zaskarżania postanowień, które nie wstrzymują biegu postępowania administracyjnego, a więc na postanowienia o odmowie zawieszenia oraz o podjęciu zawieszzonego postępowania administracyjnego. Uzasadnienia takiego założenia poszukiwać przede wszystkim należy na gruncie zasady szybkości postępowania (art. 12), wymagającej od organu administracji publicznej wnikliwego i szybkiego działania w sprawie (m.in. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., II OSK 1914/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., II OSK 987/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 czerwca 2016 r., II SA/Kr 363/16, CBOSA).

### III

Jak zauważono w orzecznictwie, w sferze skutków prawnych podjęcie zawieszzonego postępowania oznacza uchylene skutków jego



zawieszenia. Tak więc przede wszystkim uruchomiony zostaje bieg postępowania. Zasadą jest przy tym podjęcie postępowania w tym stadium, w którym zostało wstrzymane, a ściślej w odniesieniu do zaniechanej lub przerwanej czynności procesowej (wyrok WSA z dnia 27 lipca 2006 r., IV SA/Po 178/05, CBOSA).

### **Art. 102. [Czynności organu w czasie zawieszenia postępowania]**

W czasie zawieszenia postępowania organ administracji publicznej może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego.

#### I

Wspomniane w komentowanym przepisie czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego dotyczą zapobieżenia takiemu niebezpieczeństwu, które powstało wskutek zawieszenia postępowania. Potrzeba dokonania powyższych czynności nie może przy tym uchylać stanu zawieszenia postępowania w danej sprawie, nie są to bowiem czynności właściwe postępowaniu administracyjnemu<sup>203</sup>.

#### II

Wykonywanie przez organ administracji publicznej czynności procesowych po ustąpieniu przyczyn uzasadniających zawieszenie postępowania, które nie zostało jednak podjęte, stanowi istotne naruszenie prawa procesowego (wyrok WSA z dnia 14 listopada 2013 r., III SA/Kr 482/13, CBOSA).

#### III

Decyzja rozstrzygająca sprawę wydana w czasie, gdy postępowanie w sprawie było zawieszane, jest wydana z rażącym naruszeniem pra-

---

<sup>203</sup> W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 132.

wa. Organ powinien w tej sytuacji wydać najpierw postanowienie o podjęciu zawieszono go postępowania (wyrok WSA z dnia 12 listopada 2007 r., II SA/Wa 1340/07, CBOSA).

### **Art. 103. [Zawieszenie postępowania a bieg terminów]**

Zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie.

#### I

1. Zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg wszystkich terminów przewidzianych w kodeksie, które rozpoczęły swój bieg przed zawieszeniem postępowania. Chodzi tu o terminy procesowe, zarówno ustawowe, jak i wyznaczone. Nie dotyczy natomiast terminów materialnoprawnych (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2016 r., VIII SA/Wa 947/16, CBOSA).

2. Bieg terminów wstrzymany zostaje na czas zawieszenia postępowania. Czas ten bywa jednak określany różnie. W doktrynie napotkać można stanowisko, że jest to okres od daty zawieszenia postępowania (określonej w postanowieniu o zawieszeniu postępowania) do daty podjęcia tegoż postępowania (określonej w postanowieniu o podjęciu zawieszono go postępowania)<sup>204</sup>. Według innego poglądu, czas wstrzymania biegu terminów na skutek zawieszenia postępowania określany jest jako okres liczony od dnia doręczenia postanowienia o zawieszeniu postępowania do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszono go postępowania<sup>205</sup>. W orzecnictwie wyrażono stanowisko, że skutek wstrzymania biegu terminów ustaje z datą doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszono go postępowania (wyrok WSA z dnia 27 lipca 2006 r., IV SA/Po 178/05, CBOSA). Chodzi tu o najpóźniejsze doręczenie stronom postanowienia o podjęciu zawieszono go postępowania (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2016 r., VIII SA/Wa 947/16, CBOSA).

<sup>204</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 543-544.

<sup>205</sup> M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 549.

## II

Zawieszenie postępowania, wstrzymując bieg terminów przewidzianych w kodeksie powoduje, że bieżą one dalej dopiero z chwilą podjęcia zawieszonych postępowania. Tym samym zawieszenie postępowania eliminuje możliwość powstania przewlekłości postępowania, związanej z upływem terminu załatwienia sprawy (wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2017 r., II SAB/Lu 138/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., I OSK 1222/15, CBOSA).

## Rozdział 7

### Decyzje

#### **Art. 104. [Procesowe pojęcie decyzji]**

§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

§ 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

#### I

1. Komentowany przepis art. 104 (ani żaden inny k.p.a.) nie definiuje pojęcia „decyzji administracyjnej”.

2. Orzeczenia organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych nie zawsze określane są w przepisach terminem „decyzja”. Zdarza się, że ustawodawca używa określeń takich jak zezwolenie, pozwolenie, koncesja, licencja, nakaz, zakaz. Także w praktyce administracyjnej pisma będące decyzjami, kierowane do adresata (będącego stroną postępowania), nie zawsze są oznaczone w części nagłówkowej jako „decyzja”. Nie stanowi to jednak przeszkody do uznania aktu za decyzję, gdyż utrwalony jest pogląd, że o tym, czy dany akt jest decyzją, czy też nie, przesądza nie jego nazwa, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu załatwiającego tę sprawę (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSP 1982, nr 9, poz. 169).

3. Zasadą, wynikającą z przepisu art. 104 jest, że organ administracji publicznej załatwia sprawę indywidualną przez wydanie decyzji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W świetle orzecznictwa (m.in. wyrok NSA z dnia 5 stycznia 1993 r., SAB/Wr 47/92, LEX nr 26093; wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., II SAB/Gd 40/19, CBOSA), „przez załatwienie sprawy należy rozumieć rozstrzygnięcie sprawy decyzją administracyjną, chyba że przepisy Kodeksu postępowania ad-

ministracyjnego stanowią inaczej (...), dlatego jako załatwienie sprawy może zostać potraktowane także wydanie postanowienia, którego przedmiotem jest wstępna ocena skierowanego do organu żądania”. Z kolei w wyroku WSA z dnia 5 listopada 2019 r., II SAB/Lu 41/19, (CBOSA), przyjęto, że „wniosek strony powinien być załatwiony w każdym wypadku w sposób formalny”, tj. poprzez wydanie decyzji (art. 104 § 1), postanowienia (art. 123 § 1), w tym o odmowie wszczęcia postępowania zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a.

4. W orzecznictwie z treści art. 104 § 1 wyprowadza się domniemanie załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji. W jego świetle, jeżeli przepis prawa wyraźnie nie wprowadza innej formy ukształtowania uprawnień i/lub obowiązków adresata, organ powinien ustalić je w drodze decyzji administracyjnej (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84, OSPiKA 1986, nr 9, poz. 176; wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1991, nr 7, poz. 171; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., I OSK 586/06, CBOSA). Takie rozwiązanie zwiększa sferę ochrony prawnej jednostki (zob. m.in. wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1991, nr 7, poz. 171).

Zasada domniemania załatwiania spraw w formie decyzji oznacza m.in., że jednostka ma prawo do tego, by jej oparte na prawie materialnym żądania były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Zachowanie takich standardów gwarantuje regulacja zawarta w k.p.a. Natomiast brak jest tak rozbudowanych standardów w razie przyjęcia innych (niż decyzja) form konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki (np. w wyniku czynności materialno-technicznej). Nawet poddanie tych form kontroli sądu administracyjnego nie zapewnia właściwych standardów, bowiem ich zastosowanie zazwyczaj nie jest poprzedzone postępowaniem, w ramach którego jednostce służyłyby podstawowe prawa procesowe (m.in. wyrok WSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., III SA/Gl 611/19, LEX nr 2720702). Odmiennie orzekł m.in. NSA w wyroku z dnia 4 września 2019 r., I OSK 2268/18, (CBOSA), według którego konstytutywnym elementem, definiującym pojęcie sprawy administracyjnej, jest powiązanie z kompetencją danego organu formy prawnej decyzji administracyjnej. Jeżeli dana sprawa z zakresu administracji publicznej nie jest normatywnie powiązana (za pośrednictwem odpowiedniego przepisu kompetencyjnego) z formą

prawną decyzji administracyjnej, to organ administracji publicznej nie jest uprawniony do domniemywania tego rodzaju prawnej formy działania (zgodnie z zasadą wykładni literalnej i restryktywnej przepisów kompetencyjnych).

5. Podstawowym celem decyzji administracyjnej jest rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w całości lub w części. Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, czyli rozstrzygnięcie merytoryczne, wywołuje podwójny skutek, tj. materialnoprawny i procesowy<sup>206</sup>. Skutek materialnoprawny polega na ukształtowaniu sytuacji prawnej strony poprzez udzielenie jej uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia czy nałożenie na nią obowiązku. Procesowy skutek decyzji administracyjnej polega natomiast na zakończeniu postępowania w danej sprawie w danej instancji<sup>207</sup>, bez rozstrzygnięcia w sferze prawa materialnego. Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty polega np. na nałożeniu na stronę obowiązku w postaci nakazu rozbiórki budynku, przyznaniu uprawnienia w postaci zasiłku celowego na zakup leków, odmowy przyznania uprawnienia pozwalającego na rozbudowę budynku, cofnięcia uprawnienia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

6. „Inny sposób zakończenia sprawy” niż przez rozstrzygnięcie, co do istoty, traktowany jest przez Kodeks jako wyjątkowy i polega na wydaniu orzeczenia mającego jedynie skutek procesowy. Decyzją wywołującą jedynie skutek procesowy, która nie orzeka o istocie sprawy, jest decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2003 r., III SA 2225/01, CBOSA). Decyzjami wywołującymi wyłącznie skutek procesowy są także m. in. decyzja organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (art. 138 § 2), decyzja organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji w całości lub w części (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*), decyzja organu odwoławczego o umorzeniu postępowania w drugiej instancji (art. 138 § 1 pkt 3). Innymi sposobami załatwienia sprawy, które nie wymagają decyzji, są także m.in.

<sup>206</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

<sup>207</sup> Tamże.

zawarcie ugody, załatwienie sprawy milcząco, wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a).

7. Podjęcie decyzji rozstrzygającej sprawę częściowo (obejmującej tylko część sprawy administracyjnej) może mieć miejsce jedynie wyjątkowo, tj. gdy wniosek strony dotyczący uprawnienia i/lub obowiązku strony pozwała na wydzielenie części nadających się do osobnego rozpatrzenia. Zatem rozstrzygnięcie częściowe jest możliwe, m.in. gdy decyzja organu pierwszej instancji zawiera kilka rozstrzygnięć a organ odwoławczy nie podziela niektórych z nich. W świetle orzecznictwa, sprawa administracyjna charakteryzuje się z reguły niepodzielnością, jednakże zdarzają się sytuacje, że jedna sprawa będzie podzielna od strony przedmiotowej i w takim przypadku dopuszczalne jest częściowe umorzenie postępowania (wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 858/18, CBOSA). Wydanie decyzji częściowej nie kończy postępowania w całej sprawie, więc trwa nadal stan zawisłości sprawy<sup>208</sup>.

## II

1. Pojęcie sprawy administracyjnej, o którym mowa w art. 104 § 1 powinno być interpretowane w łączności z pojęciem sprawy indywidualnej rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej (lub milcząco), jakim posługuje się art. 1 pkt 1 i 2.

2. Zdaniem W. Dawidowicza, sprawa administracyjna to „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji (...) 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 z urzędu określonym obowiązkiem”<sup>209</sup>. Można zatem przyjąć, że sprawa administracyjna wyraża oparte na prawie materialnym interesy prawne jednego lub więcej podmiotów, uzasadniające żądanie od organu administracji udzielenia określonego uprawnienia, albo opartą na tymże prawie kompetencję organu administracji do oddziaływania na interesy prawne niepodporządkowanych mu dwóch

<sup>208</sup> A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 103.

<sup>209</sup> W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 7-8.

lub więcej podmiotów przez nałożenie na nie z urzędu decyzją określonego obowiązku (obowiązków)<sup>210</sup>.

### III

1. Pojęcie decyzji jest ujmowane w ujęciu materialnym oraz procesowym.

2. Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym to władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego i określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie<sup>211</sup>. Decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym. W świetle orzecznictwa, w ujęciu materialnym decyzją jest kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organu administracyjnego, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej, jednostki nie mającej osobowości prawnej (gdy przepisy na to pozwalają) oraz osoby prawnej, w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne (m.in. uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, nr 3, poz. 59; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II GSK 9/09, LEX nr 552773).

3. Pojęcie decyzji administracyjnej w znaczeniu procesowym (formalnoprawnym) należy wywodzić z treści art. 104 w zw. z art. 105 i 107 oraz art. 1 pkt 1 k.p.a. Zgodnie z tymi przepisami jest to sformalizowana czynność procesowa (akt procesowy), która kończy postępowanie w danej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II GSK 9/09, LEX nr 552773).

### IV

1. Powszechny jest pogląd, że o tym czy dany akt jest decyzją, czy też nie przesądza nie jego nazwa, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu,

<sup>210</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 161.

<sup>211</sup> M. Kamiński, *Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym*, „Casus” 2007, nr 2, s. 33.



będącego podstawą działania organu załatwiającego tę sprawę (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSP 1982, nr 9, poz. 169; wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Gl 667/12, LEX nr 1296128; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2018 r., II GSK 734/16, LEX nr 2448854).

W sytuacji, gdy określony akt nie został nazwany decyzją, to jest nią w istocie, jeżeli zawiera niezbędne charakterystyczne elementy przewidziane dla decyzji administracyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, (OSP 1982, nr 9, poz. 169), pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1, jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Konstrukcja ta, zwana tzw. minimum decyzyjnym (minimum decyzji administracyjnej), jest pomocna w przypadkach, gdy organ administracji przesyła stronie „pismo”, „stanowisko”, „opinię” itd., niezawierającą wszystkich elementów wymaganych przez art. 107 k.p.a. lub przepisy szczególne, uniemożliwiając jej w ten sposób rozstrzygnięcie sprawy, a następnie – możliwość wniesienia środka prawnego. Jeżeli w takim „piśmie” można odnaleźć cztery wskazane wyżej elementy, przyjmuje się, że „pismo” jest decyzją administracyjną, wprawdzie wadliwą, lecz kończącą postępowanie i umożliwiającą wniesienie środków prawnych<sup>212</sup>.

2. Za decyzję administracyjną należy uznać pismo organu, które zawiera elementy wymienione w przepisie art. 107 k.p.a., jednak zostało błędnie nazwane inaczej (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2018 r., II GSK 734/16, LEX nr 2448854).

## V

1. Indywidualizacja potencjalnego adresata decyzji stanowi element *sine qua non* sprawy administracyjnej.

2. Problem indywidualizacji adresata pojawia się w takich sprawach administracyjnych, w których mamy do czynienia z grupą osób, która

---

<sup>212</sup> A. Skóra, *Ogólne ...*, s. 75.

staje się stroną postępowania administracyjnego (podmiotem zbiorowym), a zatem z adresatem oznaczonym w sposób generalny. Przykładem mogą być sprawy rozstrzygane decyzjami Głównego Inspektora Farmaceutycznego, zakazujące wprowadzenia do obrotu określonego produktu leczniczego, wyrobu medycznego lub decyzje o wycofaniu ich z obrotu (m.in. art. 120 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 944 ze zm.). Decyzje takie adresowane są do każdego ze wskazanych w przepisach podmiotów: wytwórców, hurtowników, aptekarzy, podmiotów dokonujących obrotu tymi produktami i wyrobami *in genere*, bez możliwości ich indywidualizacji<sup>213</sup>. Por. również art. 27 ust. 2, art. 27a, art. 27b u.p.i.s.

3. Nie mamy do czynienia z adresatem określonym w sposób generalny (jednym „podmiotem zbiorowym”) np. w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (u.p.z.p.), czy w postępowaniach z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.), w sytuacji wystąpienia „przeciwników wniosku” inwestora. „Przeciwnicy wniosku” domagają się – w związku ze zgłoszonym żądaniem inwestora – wspólnie ochrony, ale każdy swojego indywidualnego interesu prawnego. Powyższy interes nie ma więc charakteru grupowego, lecz indywidualny.

## VI

1. Na tle przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.) ukształtował się w orzecznictwie pogląd, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop przyznawany jest w drodze czynności materialno-technicznej (tj. przez wypłatę), zaś odmowa przyznania tego świadczenia powinna przybrać formę decyzji administracyjnej (m.in. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r., I OSK 542/13, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 4 czerwca 2019 r., II SA/Ol 313/19, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 16 września 2019 r., III SA/Gd 218/19, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., II SAB/Op 22/19, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2019 r., II SAB/Rz 90/19, CBO-SA).

---

<sup>213</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 115.

2. Formę decyzji administracyjnej przyjmuje orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, które wydawane jest przez tworzone w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych zespoły orzekające w sprawach opinii i orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1327 ze zm.); podmiotom tym przysługuje status organów administracji publicznej. Jednak tego typu decyzje są specyficzne, gdyż łączą cechy zewnętrznego aktu administracyjnego oraz specjalistycznej opinii biegłego (m.in. wyrok WSA z dnia 2 lipca 2014 r. IV SA/Po 223/14, CBOSA).

### **Art. 105. [Przesłanki i forma umorzenia postępowania administracyjnego]**

§ 1. Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

§ 2. Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

## I

1. Umorzenie postępowania administracyjnego oznacza jego zakończenie bez osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez organ administracji publicznej poprzez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia i/lub nałożenie obowiązku. Wydanie decyzji o umorzeniu postępowania zamyka tym samym w danej instancji drogę do ukształtowania uprawnień i/lub obowiązków strony (m.in. wyrok WSA z dnia 5 września 2002 r., SA/Sz 3020/00, LEX nr 1693598; wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Op 437/19, CBOSA).

2. „Decyzja wydana na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. nie rozstrzyga o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach stron przyjmując, że nie ma przesłanek do merytorycznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy” (m.in. wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VIII SA/

Wa 858/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Op 437/19, CBOSA).

3. Umorzenie postępowania skutkuje zakończeniem postępowania w danej sprawie w danej instancji. Rozstrzygnięcie to może być wydane na każdym etapie postępowania, tj. w postępowaniu przed organem pierwszej (art. 105 i 61 § 2) i drugiej instancji (art. 105, art. 138 § 1 pkt 2 i 138 § 1 pkt 3 (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 1985 r., III SA 1105/84, GAP 1987, nr 5, s. 43; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r., SA/Wr 111/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 21; wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., I SA/Wa 1927/14, CBOSA) oraz w trybach nadzwyczajnych.

4. W świetle zasad postępowania administracyjnego strona ma prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, stanowiącej przedmiot postępowania. Umorzenie postępowania administracyjnego jest instytucją procesową, która stanowi wyjątek od tej zasady, stosowaną jedynie wtedy, gdy zajądą przesłanki określone w przepisach k.p.a. lub w przepisach szczególnych.

5. Umorzenie postępowania następuje w formie decyzji administracyjnej (m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2008 r., IV SA/Gl 714/07, Legalis). Decyzja o umorzeniu powinna pod względem formalnym spełniać wszystkie wymagania przewidziane w art. 107 k.p.a. i/lub w przepisach szczególnych. Szczególnie ważne jest wyjaśnienie przez organ administracji w uzasadnieniu decyzji przesłanek umorzenia postępowania (m.in. wyrok WSA z dnia 13 listopada 2014 r., VII SA/Wa 992/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 lutego 2013 r., III SA/Po 1162/12, CBOSA).

„Umarzając postępowanie organu pierwszej instancji organ odwoławczy musi uzasadnić z jakiego powodu postępowanie to jest jego zdaniem bezprzedmiotowe, w kontekście art. 105 § 1 k.p.a. (...) Uzasadnienie organu odwoławczego sprowadza się do obszernego wyjaśnienia trybu wszczynania postępowania – z urzędu i na wniosek, oraz podania przyczyny uchylecia postanowienia organu I instancji. Brak natomiast wyjaśnienia podstaw uznania przez organ odwoławczy, że postępowanie organu I instancji jest bezprzedmiotowe, co oznacza naruszenie innych przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a.)” (wyrok WSA z dnia 8 października 2012 r., II SA/Kr 468/12, CBOSA).

6. Przepis art. 105 wskazuje dwa sposoby umorzenia postępowania: umorzenie postępowania przez organ z urzędu (in. obligatoryjne – art. 105 § 1) oraz umorzenie na wniosek strony (fakultatywne – art. 105 § 2). Treść przepisu art. 105 § 1 została zakreślona w sposób ogólny i obejmuje wszelkie przypadki bezprzedmiotowości postępowania, czyli wystąpienie trwałych i nieusuwalnych przeszkód, uniemożliwiających rozpatrzenie sprawy. Natomiast w świetle przepisu art. 105 § 2 przyczyną umorzenia postępowania może być oświadczenie woli złożone przez stronę, na której wniosek zostało ono wszczęte, przy braku sprzeciwu innych stron postępowania, oraz gdy organ uzna, że umorzenie nie będzie sprzeczne z interesem społecznym. Jednak w obu przypadkach umorzenie postępowania wiąże się z powstaniem trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuowaniu postępowania. Natomiast w sytuacji, gdy przeszkoda w prawidłowym prowadzeniu postępowania ma charakter przemijający i usuwalny, organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania. W świetle orzecznictwa skutki prawne fakultatywnego umorzenia postępowania na mocy art. 105 § 2 nie różnią się w skutkach prawnych od umorzenia obligatoryjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 858/18, CBOSA).

7. Przesłanki umorzenia nie mogą być traktowane w sposób rozszerzający, gdyż instytucja umorzenia postępowania ma charakter wyjątkowy. Pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie, wedle którego przepis art. 105 § 1, przewidujący tzw. obiektywną bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, nie może być interpretowany rozszerzająco (m.in. wyrok SN z dnia 20 stycznia 2011 r., III SK 20/10, LEX nr 794506; wyrok WSA z dnia 6 maja 2008 r., I SA/Gd 50/80, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 marca 2020 r., II SA/OI 9/20, CBOSA; wyrok SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 50/95, OSNAPiUS 1996, nr 11, poz. 150).

8. Szczególne przyczyny, z uwagi na wystąpienie których organ zobowiązany jest umorzyć postępowanie administracyjne, przewidują przepisy art. 61 § 2 i art. 98 § 2.

9. Ustawy szczególne mogą wprowadzać odrębne – od wymienionych w art. 105 k.p.a. – podstawy umorzenia postępowania (zob. przepisy art. 40 ust. 1 i ust. 3 u.u.o.c., mające zastosowanie w postępowaniu

w sprawach udzielania ochrony międzynarodowej oraz pozbawiania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej).

**10.** Postępowanie administracyjne może być umorzone zarówno w całości, jak i w części. Sprawa administracyjna charakteryzuje się z reguły niepodzielnością, jednakże zdarzają się sytuacje, że jedna sprawa będzie podzielna od strony przedmiotowej i wówczas dopuszczalne jest częściowe umorzenie postępowania (wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 858/18, CBOSA).

**11.** Kodeks nie zawiera przepisu dającego organom administracji publicznej możliwość wydania decyzji o odmowie umorzenia postępowania wszczętego z urzędu.

**12.** Przepis art. 105 może być odpowiednio stosowany do postępowań wпадkowych, kończących się wydaniem postanowienia (por. m.in. wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Gd 766/19, CBOSA).

**13.** Umorzenie postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości nie jest równoznaczne z jego bezzasadnością<sup>214</sup>. Bezzasadność żądania strony oznacza brak przesłanek do uwzględnienia wniosku strony i przybiera postać decyzji (merytorycznej) o odmowie uwzględnienia wniosku strony (m.in. wyrok WSA z dnia 2 marca 2010 r., III SA/Lu 572/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 1 lutego 2011 r., II SA/Rz 1107/10, CBOSA)<sup>215</sup>. Bezprzedmiotowość to albo brak w ogóle sprawy administracyjnej, bądź odpadnięcie jednego z elementów sprawy administracyjnej: pierwotne (przed wszczęciem postępowania) lub następcze (w toku postępowania). Bezprzedmiotowość postępowania stoi na przeszkodzie merytorycznemu załatwieniu sprawy.

## II

**1.** Zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą oficjalności, organ administracji powinien *ex officio* badać, czy postępowanie dotknięte jest wadą skutkującą jego umorzeniem. W razie stwierdzenia takiej wady, zobowiązany jest wydać decyzję o umorze-

<sup>214</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 421-422.

<sup>215</sup> Tamże.

niu postępowania (m.in. wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., I OSK 2356/16, CBOSA). Nie pozbawia to jednak strony – w przypadku braku z urzędu takiej reakcji ze strony organu – prawa do złożenia wniosku o umorzenie postępowania, w którym może powołać się na jego bezprzedmiotowość. Dotyczy to także trybu z art. 105 § 1 (obligatoryjnego umorzenia). W przypadku współuczestnictwa materialnego lub formalnego, sygnalizacji takiej dokonać może organowi każda ze stron postępowania, zarówno strona główna, jak i strony uboczne (pozostałe).

Zasada oficjalności postępowania administracyjnego (art. 7) oznacza aktywną rolę organu administracji publicznej w kształtowaniu jego przebiegu. Organ administracji postrzegać można jako „gospodarza”, mającego – poprzez czynności procesowe – zasadniczy wpływ na jego tok. Wprawdzie strona dysponuje możliwością uruchomienia postępowania, jeśli możliwość taka wynika z przepisów prawnomaterialnych, jednak wpływ na jego przebieg, np. przez złożenie wniosku o umorzenie postępowania, podlega ocenie organu administracji publicznej<sup>216</sup>. Kryterium tej oceny w stosunku do fakultatywnego umorzenia postępowania jest niesprzeczność z interesem społecznym.

2. Przepis art. 105 § 1 ma zastosowanie w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej, mogącej być przedmiotem postępowania (m.in. wyrok SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 50/95, OSNAPiUS 1996, nr 11, poz. 150; wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r., II OSK 1393/09, LEX nr 611777; wyrok SN z dnia 20 stycznia 2011 r., III SK 20/10, LEX nr 794506; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2014 r., VII SA/Wa 992/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 marca 2020 r., II SA/OI 9/20, CBOSA).

3. „Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i/lub faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Oznacza to, że określone lub wszystkie elementy badanego stanu faktycznego i prawnego są tego rodzaju, że niepotrzebne jest postępowanie mające na celu wyjaśnienie wszystkich tych okoliczności w sprawie. Chodzi tu o kryterium bezprzedmiotowości odnoszące się do postępowania, ale w taki sposób, że wynik tego postępowania nie

---

<sup>216</sup> A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 259 i n.; A. Skóra, *Ogólne...*, s. 20.

powinien mieć charakteru merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, lecz jedynie być formalnym jego zakończeniem. Bezprzedmiotowość postępowania może (...) wynikać z istnienia przesłanki podmiotowej bądź też przesłanki przedmiotowej w prowadzonym postępowaniu. W szczególności, gdy w znaczeniu prawnym brakuje przedmiotu postępowania, można mówić o braku przesłanki przedmiotowej do merytorycznego rozstrzygnięcia. Podobnie jest w przypadku braku przesłanki podmiotowej, a więc w sytuacji braku strony postępowania mającej interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia” (m.in. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r., SA/Łd 2424/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 80; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2014 r., VII SA/Wa 992/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 858/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27 lutego 2020 r., II SA/Wr 445/19, CBOSA).

4. W przepisie art. 105 § 1 ustawodawca nie sformułował enumeratywnego katalogu przesłanek umorzenia postępowania, tj. *expressis verbis* nie wymienił przeszkód, jakie wywołują tego rodzaju skutek procesowy. Przepis ten konstruuje ogólną przesłankę określaną jako „jakakolwiek bezprzedmiotowość” postępowania (m.in. wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II SA/Gl 15/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2014 r., VII SA/Wa 992/14, CBOSA).

5. Z bezprzedmiotowością mamy do czynienia, gdy w toczącym się postępowaniu zabraknie jednego z niezbędnych dla sprawy administracyjnej elementów, jakie wymienione zostały w art. 1 pkt 1 k.p.a.<sup>217</sup>

Niezbędne jest zatem, co do zasady, występowanie: organu, przed którym toczy się postępowanie, przynajmniej jednego podmiotu posiadającego przymiot strony postępowania, normy prawnej stanowiącej podstawę władczego działania organu (w formie decyzji administracyjnej) oraz źródła praw lub obowiązków strony postępowania, stanu faktycznego, regulowanego wskazaną wyżej normą prawną. Brak lub nieusuwalna wadliwość któregoś z powyższych elementów czyni postępowanie bezprzedmiotowym.

6. Bezprzedmiotowość zachodzi wtedy, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji albo nie miała charakteru sprawy ad-

---

<sup>217</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 686.



ministracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła taki charakter w jego toku (m.in. wyrok WSA z dnia 5 lipca 2013 r., II SA/Kr 461/13, LEX nr 1343019; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2014 r., VII SA/Wa 992/14, CBOSA).

### III

1. Bezprzedmiotowość o charakterze podmiotowym polega na tym, że przestaje istnieć podmiot stosunku prawnego. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy następuje np. śmierć podmiotu uprawnionego, zmiana (przekształcenie, zakończenie bytu prawnego) podmiotu uprawnionego lub likwidacja uprawnionej jednostki organizacyjnej. Do grupy tej należy zaliczyć także utratę przez stronę kwalifikacji niezbędnych do wykonywania określonej funkcji (m.in. wyrok WSA z dnia 5 lipca 2013 r., II SA/Kr 461/13, LEX nr 1343019; wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r., I OSK 1337/06, LEX nr 382248).

2. Przyczyną umorzenia postępowania jest m.in. sytuacja, w której podmiot będący stroną przestaje istnieć, a uprawnienie i/lub obowiązek, które miały być rozstrzygnięte, miały charakter *stricte* osobisty, nierozzerwalnie związany z osobą strony. W przypadku, gdy uprawnienie i/lub obowiązek nie miało charakteru osobistego w miejsce zmarłej strony, będącej osobą fizyczną, wstępują jej następcy prawni.

3. Przyczyną umorzenia postępowania jest stwierdzenie przez organ, że podmiot uznawany błędnie za stronę postępowania nie ma takiego statusu, np. wskutek braku możliwości wykazania własnego interesu prawnego w postępowaniu (wyrok WSA z dnia 22 listopada 2018 r., II SA/Łd 794/18, CBOSA).

4. Jeżeli adresat decyzji w dacie jej wydania już nie żył (ustał jego byt prawny), organ powinien stwierdzić nieważność takiej decyzji (wyrok WSA z dnia 7 marca 2007 r., II SA/Ol 38/07, Legalis).

### IV

1. W świetle orzecznictwa, przyczyną umorzenia postępowania jest taka zmiana stanu faktycznego, która czyni postępowanie bezprzedmiotowym. Przeszkoda ta powinna być trwała, nieusuwalna

oraz uniemożliwiająca merytoryczne załatwienie sprawy (zob. wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II SA/Ke 759/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., I OSK 2356/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., II OSK 1089/17, CBOSA).

2. Do przyczyn przedmiotowych zaliczyć należy ustalenie w wyniku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w sprawie, w której postępowanie zostało wszczęte, że stan faktyczny nie odpowiada hipotetycznemu stanowi faktycznemu zapisanemu w normie materialnego prawa administracyjnego będącego podstawą rozpoznawanej sprawy. W przypadku, jeżeli stan faktyczny nie odpowiada hipotetycznemu stanowi zapisanemu w normie materialnego prawa administracyjnego wyłączona jest dopuszczalność wyprowadzenia nakazów, które obciążają jednostkę (m.in. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., I OSK 967/05, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Łd 808/19, CBOSA).

## V

Z bezprzedmiotowością mamy do czynienia, gdy postępowanie zostało wszczęte i toczy się w sprawie, która nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., rozstrzyganą w drodze decyzji (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2001 r., II SAB/Wr 114/00, LEX nr 656489). Mówimy wtedy o tzw. pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. W sytuacji, gdy w wyniku wadliwej oceny przepisów o właściwości organ wszczął postępowanie, powinien zakończyć je wydając decyzję o umorzeniu postępowania (wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r., I OSK 1337/06, LEX nr 382248).

## VI

Bezprzedmiotowość zachodzi wtedy, gdy postępowanie wszczął organ, który nie był (miejscowo, rzeczowo, instancyjnie) właściwy do jej prowadzenia. W takim przypadku wniosek strony o wszczęcie postępowania powinien być przekazany organowi właściwemu w trybie art. 65, zaś organ niewłaściwy wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

## VII

Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia w przypadku zmiany stanu prawnego w czasie po wydaniu decyzji (postanowienia, na które służy zażalenie) przez organ pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania (zażalenia) przez organ odwoławczy. Sytuacja taka prowadzi do konieczności uchylecia decyzji organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy i umorzenia postępowania przed tym organem pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1983 r., II SA 163/82, RNGA 1985, nr 3, s. 47; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II GSK 17/06, LEX nr 212147).

## VIII

Wszczęcie postępowania przez organ administracji publicznej w sprawie, która została już wcześniej rozstrzygnięta decyzją ostateczną, narusza zasadę trwałości decyzji wynikającą z art. 16 § 1 k.p.a. oraz pewność obrotu prawnego. W takim wypadku organ odwoławczy winien uchylić decyzję pierwszoinstancyjną i umorzyć jako bezprzedmiotowe postępowanie wszczęte przed organem pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. – m.in. wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., I OSK 2452/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 marca 2020 r., II SA/Sz 1166/19, CBOSA).

## IX

Uchybienie terminowi prawa materialnego skutkuje tym, że nie istnieje przedmiot postępowania, a w konsekwencji postępowanie nie może być wszczęte, a jeżeli zostało wszczęte, musi zostać umorzone jako bezprzedmiotowe (m.in. wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., I OSK 602/07, LEX nr 443885; wyrok WSA z dnia 27 lutego 2020 r., II SA/Wr 445/19, CBOSA).

## X

1. Wycofanie przez stronę wniosku o wszczęcie postępowania, które może zostać wszczęte wyłącznie na żądanie (wniosek) strony skutkuje jego bezprzedmiotowością, która wymaga umorzenia postępowania zgodnie z art. 105 § 1 (m.in. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2007 r., II OSK 377/06, LEX nr 337479; wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., I OSK 893/17, LEX nr 2417965).

Cofnięcie wniosku przez stronę oznacza, że przestaje istnieć przedmiot postępowania oznaczony we wniosku. Nie mają przy tym znaczenia przyczyny dla jakich doszło do cofnięcia żądania przez stronę (wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r., I OSK 394/11, LEX nr 1264790; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., I OSK 1397/10, LEX nr 1068393).

2. W świetle orzecznictwa, „w sytuacji, gdy w toku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności okaże się, że podmiot wnoszący wniosek o stwierdzenie nieważności nie ma interesu prawnego, organ winien umorzyć postępowanie w tej sprawie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.” (m.in. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., II OSK 2685/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2014 r., II OSK 150/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 września 2018 r., VII SA/Wa 2953/17, CBOSA).

3. W przypadku współuczestnictwa materialnego uprawnienie do złożenia wniosku o umorzenie postępowania ma jedynie strona, na której wniosek zostało wszczęte postępowanie administracyjne.

## XI

Nie jest dopuszczalne umorzenie postępowania na wniosek uczestnika na prawach strony. Uczestnicy na prawach strony to określone w k.p.a. i ustawach szczególnych podmioty, które prawo dopuszcza do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, takie jak organizacje społeczne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, prokurator, a także inne podmioty wskazane przez ustawy szczególne. Pod pojęciem „praw strony” rozumie się wyłącznie uprawnienia o charakterze procesowym, które nie służą realizacji „własnego” interesu prawnego uczestników, lecz ochronie racji wynikających z określonych wartości, jakie mają być w tym postępowaniu realizowane. Oznacza to, że uczest-

nikom na prawach strony nie przysługują prawa wynikające z norm prawa materialnego ani nie mogą oni rozporządzać takimi prawami<sup>218</sup>.

### **Art. 106. [Zajęcie stanowiska przez inny organ]**

§ 1. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.

§ 2. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę.

§ 3. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.

§ 4. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

§ 5. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

§ 6. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia.

## I

1. Współdziałanie procesowe organów administracji publicznej, które zostało ujęte w art. 106, polega na udziale co najmniej dwóch organów w procesie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze aktu indywidualnego. Jeden z tych podmiotów pełni rolę organu głównego (in. decyzyjnego, rozstrzygającego sprawę), występując do innego organu o zajęcie stanowiska. Ten drugi podmiot jest nazywany organem współdziałającym (in. zajmującym stanowisko).

2. Współdziałanie jest instytucją odmienną od pomocy prawnej. Organ główny, podejmując analizowane działanie, wszczyna postępowanie przed organem współdziałającym i nie określa zakresu czynności procesowych, które organ zajmujący stanowisko musi wykonać.

---

<sup>218</sup> A. Skóra, *Skutki prawne wniesienia przez prokuratora odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 41, s. 10.

## II

1. Przepis art. 106 § 1 stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Omawiana norma prawna wprowadza obowiązek uzyskania stanowiska innego organu przed wydaniem decyzji, jeżeli przepis prawa przewiduje taką konieczność. Obowiązek uzyskania stanowiska innego organu jest więc odgórnie narzucony przez ustawodawcę.

2. Przepis art. 106 § 1 nie stanowi samoistnej podstawy do współdziałania organów w ramach procedury rozstrzygania sprawy administracyjnej<sup>219</sup>. Sformułowanie „przepis prawa”, które zostało użyte w art. 106 § 1 oznacza uregulowanie obowiązku współdziałania organów w przepisach prawa materialnego, które stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowych.

3. WSA w wyroku z dnia 23 października 2018 r., II SA/Kr 866/18, (CBOSA), rozpatrując skargę na postanowienie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie uzgodnienia decyzji ustalającej warunki zabudowy – rozważał zagadnienie dotyczącego tego, czy przepis prawa ustrojowego jest wystarczający do inicjowania postępowania przed organem współdziałającym. Chodziło o to, czy art. 3 pkt 1a i.p.i.s. stanowi kompetencję organu do uzgadniania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych. Sąd, stwierdzając nieważność zaskarżonego postanowienia, zanegował możliwość zaliczenia art. 3 pkt 1a u.p.i.s. do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 106 § 1. Zdaniem orzecznictwa, wspomniany przepis nie konkretyzuje bowiem jakichkolwiek obowiązków względem obywateli bądź organów, a jedynie określa zakres kompetencji organu. W ocenie sądu wymagane byłoby odzwierciedlenie tegoż przepisu w treści art. 53 ust. 4 u.p.z.p. – przepis ten zawiera katalog podmiotów, które zobligowane są do zajęcia stanowiska w przedmiocie uzgodnienia decyzji lokalizacyjnej (m.in. wyrok WSA z dnia 15 czerwca 2016 r., VI SA/Wa 2757/15, LEX

<sup>219</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

nr 2090220; wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 774/09, CBOSA).

4. Przepis prawa, który przewiduje obowiązek uzyskania stanowiska, powinien być wprost wyrażony w przepisach prawa materialnego. Nie można więc tegoż obowiązku organu współdziałającego domniemywać. Jednakże stanowisko organu wydane bez wyraźnej, materialnej podstawy stanowi środek dowodowy w rozumieniu art. 75 § 1 i podlega ocenie w myśl zasady swobodnej oceny dowodów<sup>220</sup>.

5. Przepisu art. 106 k.p.a. nie stosuje się do tych postępowań, gdzie stanowisko organu współdziałającego jest wyrażane w drodze decyzji administracyjnej (wyrok WSA z dnia 24 października 2013 r., II SA/Sz 462/13, CBOSA).

6. W przypadku, kiedy ze stanu faktycznego sprawy wynika, że organem właściwym do zajęcia stanowiska jest również organ decyzyjny, nie zachodzi obowiązek współdziałania w rozumieniu art. 106 § 1. Tak wyrażone stanowisko staje się częścią uzasadnienia decyzji<sup>221</sup>. Przepisu art. 106 § 1 nie stosuje się także w sytuacji, kiedy organ zajmujący stanowisko jest organem służbowo podporządkowanym organowi decyzyjnemu (wyrok NSA z dnia 4 października 2012 r., II OSK 1038/11, LEX nr 1234035).

### III

1. Uzyskanie stanowiska nie jest tożsame z sytuacją, kiedy rozpatrzenie sprawy uzależnione jest od analizy zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4<sup>222</sup>. Istotą współdziałania organów jest to, że w procesie rozstrzygania sprawy administracyjnej w drodze decyzji bierze udział dwa lub więcej organów administracyjnych, które względem siebie są niezależne zarówno organizacyjnie, jak i instancyjnie.

<sup>220</sup> Zob. M. Stahl, *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 10-11, s. 19-42.

<sup>221</sup> A. Skóra, K. Rokicka, *Współdziałanie pozorne w przypadku jedności organu administracji publicznej na przykładzie prezydenta miasta na prawach powiatu. Zagadnienia procesowe*, (w:) M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 87 i n.

<sup>222</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Organy te działają w granicach ich właściwości rzeczowej. Mogą się wypowiadać odnośnie do tych aspektów sprawy, które wiążą się z ich zadaniami<sup>223</sup>. Organ zajmujący stanowisko rozpoznaje tożsamą sprawę administracyjną, co organ decyzyjny.

2. Organ, który rozstrzyga sprawę w drodze decyzji administracyjnej, nie powinien wpływać na przebieg postępowania przed organem współdziałającym. Takie działanie będzie naruszeniem prawa.

3. Organ, który zajmuje stanowisko, nie ma kompetencji do ingerowania w kształt postępowania wyjaśniającego, toczącego się przed organem głównym.

#### IV

1. W przepisie art. 106 § 1 legislator posługuje się sformułowaniem: „od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie)”. Prawodawca dopuszcza więc tym samym szeroki zakres przedmiotowy pojęcia stanowiska, które obejmuje różne formy „wyrażania zdania” przez organ współdziałający. Takie zróżnicowanie wynika z odmiennego charakteru prawnego poszczególnych rodzajów stanowisk. Dzielą się one przede wszystkim na stanowiska wiążące i niewiążące dla organu decyzyjnego. Stanowiska wiążące dzielą się na stanowiska kształtujące treść procedowanego aktu indywidualnego oraz na te, które nie mają wpływu na treść procedowanego aktu (zgody, uzgodnienia). Negatywne stanowisko organu współdziałającego, które ma charakter wiążący, powoduje niemożność wydania pozytywnego rozstrzygnięcia przez organ główny.

2. Kwestia wiążącego charakteru stanowiska była podnoszona w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., II OSK 1696/18, (CBOSA). Sąd ten analizował charakter zajmowanego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska stanowiska przy uzgadnianiu warunków zabudowy. Sąd doszedł do przekonania, że o wiążącym charakterze stanowiska decyduje nie tylko konkretny przepis prawa, ale także forma procesowa oraz sposób zaskarżenia i możliwość jego weryfikacji w postępowaniach nadzwyczajnych. Częściowo odmienny pogląd

---

<sup>223</sup> Tamże.



przedstawił z kolei WSA w wyroku z dnia 27 sierpnia 2015 r., II SA/Ol 450/15, (CBOSA). W ocenie tego sądu o charakterze stanowiska nie decyduje sposób jego zaskarżenia ani też forma procesowa, w której jest podejmowane. Charakter prawny stanowiska jest zależny wyłącznie od brzmienia konkretnego przepisu prawa materialnego.

3. Zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 27 lipca 2017 r., II SA/Łd 386/17, (CBOSA), postanowienia organów współdziałających do momentu ich wyeliminowania z obrotu prawnego są wiążące dla organu decyzyjnego.

4. Stanowiska niewiążące dzielą się na stanowiska *stricte* niewiążące oraz *quasi*-niewiążące. Pierwsza podgrupa dotyczy stanowisk, które bez względu na swoją treść, mogą, lecz nie muszą być uwzględniane przez organ główny. Drugi podział dotyczy sytuacji, kiedy prawodawca uzależnił legalność aktu od opinii o określonej treści (zazwyczaj pozytywnej). Uzyskanie opinii o innej treści ma tożsamy skutek co brak zgody lub uzgodnienia. Możliwe jest wyodrębnienie trzeciej grupy stanowisk, które są zbliżone do opinii, ale nimi nie są. Przepisy prawa mogą przyznawać organowi głównemu uprawnienie do zasięgnięcia informacji od określonych podmiotów w przedmiocie rozpoznawanej sprawy. Informacja jest przejawem merytorycznej oceny okoliczności, które leżą w granicach właściwości rzeczowej podmiotów współdziałających. Mimo że ustawodawca nie uzależnia legalności podejmowanych rozstrzygnięć od otrzymywanych informacji, to ich cel oraz rola zbliża ją do stanowiska w rozumieniu analizowanego przepisu. Takie rozwiązanie zostało użyte w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 347).

5. Zwrot „decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska” oznacza, że legalność procedowanego aktu uzależniona jest od wystąpienia przez organ główny po stanowisko organu współdziałającego. Brak takiego stanowiska stanowi wadę kwalifikowaną decyzji, tj. przesłankę wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 § 1 pkt 6.

## V

1. Przepis art. 106 § 2 nie precyzuje formy wystąpienia o stanowisko innego organu. Może ono przyjmować postać przedstawienia do oceny projektu decyzji, czy też wniosku wraz z przedłożoną dokumen-

tacją. Wystąpienie organu głównego przyjmuje postać formy pisemnej lub dokumentu elektronicznego<sup>224</sup>.

2. Obowiązek zwrócenia się o stanowisko innego organu ciąży wyłącznie na organie decyzyjnym. Jest to cecha odróżniająca współdziałanie, w rozumieniu art. 106, od innych pokrewnych form współdziałania. Przykładem takiego stanu rzeczy jest obowiązek uzyskania przez inwestora wymaganych prawem stanowisk, opinii, uzgodnień przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę (np. art. 32 ust. 1 pkt 2 p.b.). We współdziałaniu w rozumieniu art. 106 § 1 wystąpienie o stanowisko innego organu następuje po wszczęciu postępowania przed organem głównym.

3. Organ decyzyjny (prowadzący postępowanie główne) ma obowiązek zbadać, czy strony zostały poinformowane o wystąpieniu o stanowisko innego organu, czy brały w nim udział w tym postępowaniu wpadkowym oraz jaki był „efekt” postępowania przed organem współdziałającym (wyrok WSA z dnia 18 lutego 2009 r., II SA/Po 664/08, CBOSA). Organ współdziałający jest zobligowany do zapewnienia stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania. Uniemożliwienie lub pominięcie udziału strony będzie skutkowało zajęciem stanowiska z naruszeniem przepisów prawa, co daje podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 126).

4. Organ, który w sprawie zajmuje stanowisko, nie jest stroną postępowania (m.in. wyrok WSA z dnia 9 października 2018 r., II SA/Gd 434/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 sierpnia 2017 r., VI SA/Wa 339/17, CBOSA).

5. Realizacja obowiązku informacyjnego umożliwia stronom udział w postępowaniu przed organem współdziałającym. Urzeczywistnia to zasadę określoną w art. 10.

6. Pomimo że postępowanie przed organem współdziałającym jest postępowaniem pomocniczym<sup>225</sup>, to organ, który je prowadzi, nie jest zwolniony od obowiązku ustalenia przez siebie rzeczywistego katalogu stron. Organ współdziałający ma więc obowiązek badania interesu prawnego stron postępowania.

<sup>224</sup> A. Skóra, K. Rokicka, *Współdziałanie...*, s. 87 i n.

<sup>225</sup> L. Kaczmarski, *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 4, s. 27-41.

## VI

1. Przepis art. 106 § 3 stanowi, że organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić stanowisko niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Omawiana regulacja ma na celu zdyscyplinowanie działania organów wyrażających stanowisko. Zamiarem ustawodawcy jest zapewnienie efektywności postępowania przed organem współdziałającym i przeciwdziałanie przewlekłości oraz bezczynności. Podstawowym terminem na załatwienie sprawy przed organem współdziałającym są dwa tygodnie. Termin ten stosuje się, jeżeli przepis szczególnie względem k.p.a. nie przewiduje odmiennego okresu na zajęcie stanowiska. Czasu potrzebnego na zajęcie stanowiska nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy przez organ główny (zob. art. 35). W przypadku uchybienia terminu na zajęcie stanowiska zgodnie z przepisami k.p.a. zastosowanie mają przepisy o ponagleniu (art. 36-38).

2. Przepisy szczególne mogą przewidywać odmiennie terminy na zajęcie stanowiska. Zakres ten oscyluje od dwóch tygodni do dwóch miesięcy. Szczególnym rozwiązaniem w stosunku do art. 106 § 3 jest możliwość wystąpienia organu współdziałającego o jednorazowe przedłużenie terminu na zajęcie stanowiska.

3. Charakterystycznym rozwiązaniem dla współdziałania organów w procesie rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej jest tzw. milczące uzgodnienie. Jest to dozwolony prawnie skutek bezczynności organu. W przypadku przekroczenia terminu uznaje się z mocy prawa, że projekt aktu indywidualnego jest uzgodniony z mocy prawa<sup>226</sup>. Organ współdziałający, jeżeli uzna, że nie istnieją przesłanki do wydania negatywnego stanowiska, może powstrzymać się od jego zajmowania, czyli w sposób milczący zaakceptować procedowany akt. Wybór takiego sposobu załatwienia sprawy powinien być poprzedzony adnotacją, którą należy umieścić w aktach sprawy. Milczącego uzgodnienia nie

---

<sup>226</sup> M. Miłośz, *Zastosowanie instytucji milczenia do organu współdziałającego w wydawaniu decyzji administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 251-266.

stosuje się w przypadku uchylenia rozstrzygnięcia organu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia (zob. wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2017 r., II SAB/Ol 97/16, CBOSA). Milczące uzgodnienie może przyjmować też postać milczącej akceptacji. Przekroczenie terminu na zajęcie stanowiska może skutkować tym, że z mocy prawa spełniania jest sama przesłanka wystąpienia po stanowisko organu współdziałającego.

## VII

1. Postępowanie przed organem współdziałającym jest postępowaniem subsydiarnym względem postępowania przed organem decyzyjnym. Organ współdziałający jest jednak zobligowany do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego, a następnie jego właściwej subsumpcji. Do postępowania tego znajdują zastosowanie przepisy o postępowaniu dowodowym przed organem decyzyjnym, m.in. art. 7, art. 10 § 1.

2. Organ współdziałający ustala stan faktyczny co do okoliczności, które mieszczą się w obrębie jego właściwości rzeczowej. Nie ingeruje on w przebieg postępowania wyjaśniającego przed organem decyzyjnym, ani też w poczynione przez niego ustalenia. Rozstrzygnięcie opiera na merytorycznej ocenie skierowanego do niego wystąpienia organu decyzyjnego.

3. Przebieg postępowania wyjaśniającego przed organem współdziałającym jest ograniczony nie tylko przedmiotem postępowania, ale przede wszystkim terminem na zajęcie stanowiska. Organ musi przeprowadzić wszystkie niezbędne czynności dowodowe w określonym ustawowo terminie.

4. Sformułowanie „może w razie potrzeby” zastosowane w art. 106 § 4 oznacza, że organ przeprowadza dodatkowe czynności dowodowe, jeżeli istnieją wątpliwości odnośnie do okoliczności, będącej przedmiotem rozpatrzenia przez organ współdziałający i doniosłej dla załatwienia sprawy. Ocena zastosowania art. 106 § 4 podlega uznaniu organu współdziałającego. Jednakże, mając na uwadze treść art. 106 § 5 oraz art. 126, a także art. 138 § 2 k.p.a., należy nadmienić, że nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego w całości lub w istotnej części może skutkować koniecznością uchylenia postanowienia wydanego w trybie współdziałania.

## VIII

1. W myśl przepisu art. 106 § 5, stanowisko organu współdziałającego wyrażane jest w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wyjątkiem są sytuacje, kiedy organem właściwym do zajęcia stanowiska jest organ posiadający status ministra. W takim przypadku środkiem zaskarżenia będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

2. Postanowienie wydane w trybie współdziałania dotyczy kwestii incydentalnej, która ujawnia się w toku postępowania głównego (zaistnienie okoliczności faktycznych lub prawnych, które uzasadniają konieczność wystąpienia o stanowisko). Ich podstawa prawna określona jest w przepisach prawa materialnego. Warto podkreślić, że rozstrzygają one często o dopuszczalności wprowadzenia do obrotu prawnego aktu indywidualnego o określonej treści (zob. wyrok NSA z dnia 30 grudnia 1999 r., IV SA 1695/97, LEX nr 45131). Podstawa współdziałania organów ma charakter materialny, ale art. 106 określa reguły procesowe tejsze instytucji.

3. Przepisy prawa mogą ograniczyć uprawnienie do zaskarżania wydanych stanowisk. Następuje to poprzez zawężenie prawa do zażalenia tylko dla podmiotu o określonym statusie (np. inwestora). Pozostałe strony mogą zaskarżyć niekorzystne rozstrzygnięcie organu współdziałającego w drodze odwołania od decyzji, a później poprzez wniesienie skargi do WSA.

4. Wniesienie zażalenia (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) na rozstrzygnięcie organu współdziałającego powoduje, że organ decyzyjny nie może załatwić zawisłej sprawy do czasu jego rozstrzygnięcia. Odmienne działanie spowodowałoby wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Organ główny zobligowany jest do powstrzymania się od działań do momentu, aż stanowisko organu współdziałającego stanie się ostateczne.

5. Wniesienie zażalenia nie jest zagadnieniem wstępnym, które upoważnia organ główny do zawieszenia toczącego się przed nim postępowania (zob. uchwałę NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, s. 7).

**Art. 106a. [Przesłanki i organizacja posiedzenia w trybie współdziałania]**

§ 1. Organ załatwiający sprawę może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska (posiedzenie w trybie współdziałania).

§ 2. Organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu do zajęcia stanowiska, określonego w art. 106 § 3, a jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, przed upływem tego terminu, tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.

§ 3. Organ załatwiający sprawę może wezwać strony na posiedzenie w trybie współdziałania. Przepisy art. 90-96 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6. Postanowienie, o którym mowa w art. 106 § 5, może zostać wpisane do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania.

**I**

1. Posiedzenie w trybie współdziałania zostało wprowadzone do k.p.a. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935), z dniem 1 czerwca 2017 r. Założeniem tej instytucji było przyspieszenie procesu rozstrzygania postępowań administracyjnych. Posiedzenie w trybie współdziałania jest sformalizowanym przejawem interakcji organów w procesie podejmowania rozstrzygnięcia.

2. Przepis art. 106a § 1 stanowi, że organ załatwiający sprawę może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska. Przepis posługuje się sformułowaniem „jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska”, a nie „jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia załatwienia sprawy”. Bezpośrednim celem omawianego przepisu nie jest samo ułatwienie rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed organem głównym, ale likwidacja przeszkód formalnych lub procesowych, które uniemożliwiają orga-

nowi współdziałającemu zajęcie stanowiska w określonym terminie. Uprawnienie organu głównego ma charakter uznaniowy.

3. Przepis art. 106a § 1 koreluje z zasadą określoną w art. 7b k.p.a. (zasada współdziałania dla dobra postępowania). Organ współdziałający powinien należycie informować organ główny o wszystkich okolicznościach, które by mogły uniemożliwić podjęcie stanowiska w określonym terminie. Organ główny jest zobligowany do przedstawienia organowi współdziałającemu kompletnej dokumentacji. Jej późniejsze uzupełnienie nie wpływa na termin zajęcia stanowiska.

4. Przepis art. 106a § 2 stanowi, że organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu do zajęcia stanowiska, określonego w art. 106 § 3; jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, przed upływem tego terminu, tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska. Wskazuje więc na ramy czasowe, w których możliwe jest zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania. Zwołanie z urzędu oraz na wniosek strony jest możliwe jedynie, jeżeli stanowisko powinno być podjęte w terminie określonym w art. 106 § 3. W przypadku, gdy przepisy szczególne przewidują inny termin do zajęcia stanowiska, inicjatywa określona w art. 106a § 1 należy wyłącznie do organu zajmującego stanowisko.

## II

1. Zgodnie z treścią art. 106a § 3, organ może wezwać strony na posiedzenie w trybie współdziałania. Wezwanie strony zależy od uznania organu.

2. Do posiedzenia stosuje się odpowiednio przepisy art. 90-96 o organizacji rozprawy (m.in: przepisy o wzywaniu stron, kierowaniu rozprawą, ogłaszaniu w BIP o terminie rozprawy, o możliwości składania wniosków, zarzutów, wniosków dowodowych). Treść tego przepisu wskazuje, że posiedzenie jest instytucją zbliżoną do rozprawy<sup>227</sup>. Jednakże, porównując przepis art. 89 oraz art. 106a § 1 należy wskazać, że ustawodawca przewidział szerszy zakres przesłanek dopuszczalności

---

<sup>227</sup> Z. Kmiecik, (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

przeprowadzenia rozprawy niż posiedzenia (m.in. możliwość zwołania rozprawy obligatoryjnie, jeżeli przepis prawa tak stanowi).

### III

1. Art. 106 § 4 zd. 1 stanowi, że zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6. Wniesienie ponaglenia nie wpływa więc na możliwość zwołania posiedzenia w trybie współdziałania<sup>228</sup>.

2. Uczestnictwo stron w posiedzeniu w trybie współdziałania nie jest obligatoryjne.

3. Organ współdziałający po wyjaśnieniu wątpliwości może nie zwlekać z wydaniem postanowienia; powinien ustnie do protokołu podać treść stanowiska. W przypadku, kiedy postanowienie ogłaszane jest ustnie, zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia jego ogłoszenia. Przy braku udziału stron i przyjęciu takiego sposobu załatwienia sprawy organ główny powinien z urzędu doręczyć stronom protokół z posiedzenia. W tym wypadku termin na wniesienie zażalenia będzie biegł od momentu jego doręczenia.

4. Omawiany przepis zwiększa zakres możliwych sposobów „załatwienia sprawy” przez organ współdziałający. Może on wydać stosowne postanowienie (pozytywne lub negatywne), milcząco zaakceptować lub ustnie zająć stanowisko i wpisać je do protokołu.

## **Art. 107. [Elementy decyzji administracyjnej]**

§ 1. Decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;

<sup>228</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.



8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny;

9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

§ 2. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

§ 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

§ 4. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

§ 5. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.

## I

**1.** Decyzja administracyjna jako czynność procesowa kończąca postępowanie i/lub rozstrzygająca o uprawnieniach i/lub obowiązkach strony (stron) powinna czynić zadość wymogom formalnym przewidzianym przez prawo procesowe, tj. przez przepisy k.p.a. i/lub ustaw szczególnych.

**2.** Składniki decyzji administracyjnej określa art. 107 i/lub przepisy szczególne (np. art. 137, art. 139h, art. 143a u.u.o.c.; art. 30 ust. 3 u.c.).

**3.** Istnienie niektórych składników decyzji, wymienionych w art. 107, jest koniecznym warunkiem stwierdzenia bytu prawnego decyzji. Mają one większą doniosłość prawną od pozostałych, gdyż

ich brak powoduje nieistnienie decyzji, bądź jej poważną wadę<sup>229</sup>. W szczególności chodzi tu o elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne (por. kom. do art. 104).

4. Decyzja, która nie zawiera wszystkich składników określonych w art. 107 § 1 i/lub w przepisach szczególnych, jest decyzją wadliwą. Rodzaj wadliwości zależy przy tym od rodzaju elementu decyzji i skali jego naruszenia, zatem nie każda wada w oznaczeniu elementu decyzji stanowi podstawę do jej uchylecia.

5. Na treść decyzji składają się cztery grupy elementów: obligatoryjne (art. 107 § 1), dodatkowe (art. 107 § 2, art. 108), zwyczajowe oraz tzw. minimum decyzyjne<sup>230</sup>.

6. Decyzje ogłoszone ustnie nie będą z natury rzeczy zawierać części elementów określonych w art. 107 § 1.

7. Niektóre decyzje wydawane są na określonym przez przepisy prawa formularzu (zob. art. 75 ust. 2 i art. 94 ust. 2 u.c.), co powoduje, że ich treść nie może być modyfikowana przez organ.

## II

1. Elementy obligatoryjne (in. podstawowe, zasadnicze) to elementy, które powinna zawierać każda decyzja administracyjna, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zostały one wymienione w art. 107 § 1. Ich brak powoduje wadliwość decyzji. Do elementów obligatoryjnych zalicza się: oznaczenie organu, który wydał decyzję, datę jej wydania, oznaczenie strony (lub stron postępowania), rozstrzygnięcie sprawy, podanie podstawy prawnej, uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, pouczenie o środkach zaskarżenia, pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach oraz podpis pracownika upoważnionego do wydania decyzji.

2. Elementy dodatkowe decyzji to m.in. termin, rygor natychmiastowej wykonalności, zlecenia, warunek, klauzula odwołalności, pouczenie o nieodpłatnej pomocy prawnej.

---

<sup>229</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

<sup>230</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 69.

3. Elementy zwyczajowe decyzji to oznaczenie miejsca wydania decyzji, oznaczenie pisma (dokumentu elektronicznego) jako „decyzja” w części nagłówkowej, rozdzielnik, wykaz załączników, wzmianka o zajęciu stanowiska w trybie art. 106 k.p.a.

### III

1. Oznaczenie organu administracji publicznej jest jednym z obligatoryjnych elementów, które powinna zawierać każda decyzja administracyjna. Polega ono na wskazaniu pełnej nazwy organu oraz jego siedziby (adresu). Wskazanie organu, który wydał decyzję, ma szczególne znaczenie w kontekście badania jego właściwości, zarówno rzeczowej, miejscowej, jak i instancyjnej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r., II OSK 1060/09, LEX nr 597116; wyrok WSA z dnia 6 października 2017 r., I SA/Kr 764/17, LEX nr 2383934).

2. Jeśli pismo zawiera rozstrzygnięcie w sprawie, która jest załatwiana w drodze decyzji, a nie posiada w pełni formy przewidzianej art. 107 § 1, to – według poglądu ukształtowanego w orzecznictwie – musi zawierać przynajmniej niezbędne elementy, które pozwolą zakwalifikować je jako decyzję. Do takich elementów należy zaliczyć m.in. oznaczenie organu administracji publicznej (m.in. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, LEX nr 10683).

3. Brak oznaczenia organu pozbawia dany akt charakteru decyzji administracyjnej. Niemniej jednak nie wywołuje takiego skutku brak oznaczenia organu w części tzw. „nagłówkowej” decyzji, pod warunkiem, że podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji został opatrzone pieczęcią dostatecznie identyfikującą konkretny organ administracji publicznej lub też w inny sposób jednoznacznie identyfikuje organ, który wydał decyzję (m.in. wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r., II OSK 1060/09, LEX nr 597116; wyrok WSA z dnia 24 lipca 2019 r., II SA/Wa 514/19, LEX nr 2866253).

4. W decyzjach wydawanych przez organy kolegialne powinny zostać wymienione imiona i nazwiska wszystkich członków danego organu (por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., I OSK 3341/15, LEX nr 2082619), czy też tworzących organ.

5. Aktualne orzecznictwo wskazuje, że decyzjami organu kolegiального są m.in. decyzje wydawane przez komisje rekrutacyjne w sprawach przyjęcia do przedszkola. Z uwagi na fakt, że komisja rekrutacyjna jest organem kolegiальnym, który został wyposażony przez ustawodawcę w zdolność do orzekania w składzie złożonym z członków powołanych przez kierownika jednostki organizacyjnej, w decyzji przez nią wydawanej powinny zostać wymienione imiona i nazwiska wraz z podpisami wszystkich członków komisji, którzy podejmowali dane rozstrzygnięcie (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 1 października 2019 r., II SA/Ol 656/19, LEX nr 2744606).

6. Organem kolegiальnym administracji publicznej są tworzone w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych zespoły orzekające w sprawach opinii i orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1327). Ich rozstrzygnięcia o potrzebie kształcenia specjalnego przyjmują formę decyzji administracyjnej (m.in. wyrok WSA z dnia 2 lipca 2014 r., IV SA/Po 223/14, CBOSA).

7. Brak podpisu członka organu kolegiального na decyzji jest istotną wadą decyzji. Dominuje pogląd, że decyzja bez podpisu jednego z członków organu kolegiального jest dotknięta wadą nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa (m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., I OSK 143/17, LEX nr 2426387; wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 r., II GSK 2438/13, LEX nr 1710135).

#### IV

1. Obligatoryjny element decyzji administracyjnej stanowi data jej wydania. Określenie w decyzji daty jej wydania pozwala m.in. na ustalenie momentu czasowego, w którym powinna oceniana być legalność decyzji. Podstawa prawna decyzji powinna odpowiadać stanowi prawnemu obowiązującemu w dniu jej wydania, a ustalony w toku postępowania administracyjnego stan faktyczny sprawy powinien odpowiadać stanowi rzeczywistemu z daty wydania decyzji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Określenie w decyzji daty wydania umożliwia także określenie, czy organ zachował termin, w którym sprawa administracyjna powinna być załatwiona. Data umieszczona

w decyzji pozwala też na ustalenie, czy osoba podpisująca decyzję legitymowała się ważnym upoważnieniem do dokonania tej czynności udzielonym przez piastuna kompetencji (pełniącego funkcję organu). Określenie w decyzji daty jej wydania umożliwi ustalenie momentu czasowego, w którym będą oceniane skutki prawne wynikające z przepisów szczególnych, np. moment czasowy oceny przesłanek uzasadniających wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 5 – m.in. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2011, II GSK 132/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 453/08, CBOSA).

**2.** Datą wydania decyzji w formie pisemnej jest dzień podpisania decyzji, zawierającej wymagane prawem elementy. Datą wydania decyzji w formie dokumentu elektronicznego jest zaś dzień podpisania decyzji odpowiednim podpisem elektronicznym. Natomiast datę wydania decyzji w formie ustnej stanowi dzień jej ogłoszenia. W razie wątpliwości co do daty podpisania należy przyjąć, że datą tą jest data umieszczona na decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09, LEX nr 597483; wyrok WSA z dnia 28 września 2017 r., II SA/Kr 721/17, LEX nr 2373250; wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., I GSK 3162/18, LEX nr 264 1919; wyrok WSA z dnia 20 lutego 2020 r., III SA/Gd 718/19, LEX nr 2791281).

Decyzja powinna być podpisana przez osobę upoważnioną do jej wydania (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 20 lutego 2009 r., II SA/Wr 522/08, LEX nr 545820).

W przypadku wydania decyzji przez organ kolegialny (np. SKO) datę wydania decyzji stanowi dzień, w którym ostatni z członków składu orzekającego podpisał decyzję (m.in. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2007 r., I OSK 1292/06, LEX nr 357455; wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2010 r., III SA/Łd 178/10, LEX nr 687043).

**3.** Brak daty wydania decyzji (lub błędne jej określenie) nie pozbawia pisma charakteru decyzji administracyjnej, lecz stanowi wadę, która może być usunięta w trybie art. 113 (m.in. postanowienie SN z dnia 18 października 2016 r., I UZ 21/16, LEX nr 2191447). Niekiedy jednak sprzeczność treści decyzji z datą jej wydania może uzasadnić stwierdzenie nieważności decyzji jako rażąco naruszającej prawo (art. 156 § 1 pkt 2). Tak będzie w przypadku, gdy z analizy kontekstu sprawy i treści danej decyzji jednoznacznie wynika, że błędnie podana

data wydania decyzji nie stanowi oczywistej omyłki pisarskiej organu, która podlega sprostowaniu w trybie art. 113 (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 25 września 2008 r., III SA/Lu 245/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2004 r., SA/Rz 115/03, CBOSA).

4. Należy oddzielić zagadnienie „wydania” decyzji administracyjnej od kwestii jej „doręczenia” stronie lub innemu uczestnikowi postępowania. Moment wydania decyzji związany jest z jej podpisaniem przez piastuna/ów kompetencji (osobę sprawującą funkcję organu), co powoduje, że zostaje w ten sposób załatwiona indywidualna sprawa administracyjna. Natomiast doręczenie oznacza zakomunikowanie stronie zawartego w decyzji rozstrzygnięcia. Decyzja rozpoczyna swój byt prawny z chwilą jej wydania. Natomiast od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia decyzja wchodzi do obrotu prawnego (art. 110). Od momentu wydania decyzji, tj. jej podpisania z podaniem dnia jej sporządzenia – organ zasadniczo nie ma możliwości uwzględniania w decyzji jakichkolwiek nowych okoliczności, jakie pojawiły się w sprawie po tej dacie (m.in. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2011 r., II GSK 132/10, CBOSA).

5. Data wydania decyzji powinna być zawsze wyraźnie widoczna w treści decyzji. W przypadku decyzji przybierających formę dokumentu elektronicznego za datę wydania decyzji nie można więc przyjąć chwili utworzenia lub ostatniej modyfikacji dokumentu elektronicznego<sup>231</sup>. Data wydania decyzji sporządzonej w formie pisemnej może być nanoszona na decyzję zarówno z zastosowaniem różnych trwałych przyrządów piśmienniczych (np. długopisu, itp.), za pomocą datownika organu, a także za pomocą innych niepodatnych na późniejsze modyfikacje sposobów jej utrwalania.

## V

1. Oznaczenie strony (stron) w treści decyzji administracyjnej jest składnikiem obligatoryjnym, tzn. organ administracji ma obowiązek umieścić ten element w strukturze decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., V SA 1568/00, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 marca

---

<sup>231</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 391.

2017 r., IV SA/Wr 507/16, CBOSA). Określenia strony nie można domniemywać i ustalać na podstawie innych elementów decyzji.

W wyroku z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, (CBOSA), NSA przyjął, że wskazanie w decyzji na wnioskodawcę, którego wniosek rozpatrzono, bez odniesienia się w rozstrzygnięciu, że wydano je w stosunku do tego wnioskodawcy, nie konwaliduje braku oznaczenia strony w decyzji. Także przeniesienie wykazu stron do „rozdzielnika” decyzji powoduje, że decyzja nie zawiera oznaczenia stron.

2. Oznaczenie strony wskazuje na podmiot lub podmioty uprawnień i/lub obowiązków, a więc te, które z decyzji nabyły prawa lub te, które ich nie nabyły (na skutek wydania decyzji odmownej), lub na które nakłada nakaz lub zakaz określonego zachowania (obowiązek).

3. W sytuacji, gdy decyzja jest kierowana tylko do jednego adresata, niewskazanie strony w decyzji jest wadliwością stanowiącą rażące naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 – m.in. wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, Legalis).

4. Jeżeli decyzja jest kierowana do więcej niż jednego adresata, „pominięcie w decyzjach jednej ze stron nie stanowi rażącego naruszenia prawa i może stanowić przesłankę do żądania wznowienia postępowania” na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 (m.in. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 1999 r., IV SA 1331/97, LEX nr 47877; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 1999 r., IV SA 1331/97, LEX nr 47877; wyrok NSA z dnia 10 listopada 1998 r., IV SA 912/97, LEX nr 45693).

5. Nie można utożsamiać nieoznaczenia adresata w decyzji z brakiem strony w danej sprawie indywidualnej. Z nieoznaczeniem adresata (strony) mamy do czynienia, gdy na podstawie danych decyzji nie da się ustalić, czyich uprawnień i/lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie organu zawarte w decyzji. Brak strony oznacza sytuację, w której adresat uprawnień i/lub obowiązków w chwili wydania decyzji nie żyje (utracił byt prawny) lub gdy podmiot ten istnieje, lecz nie ma interesu prawnego w danej sprawie administracyjnej.

6. Jeżeli podmiot błędnie został uznany za stronę, właściwy do usunięcia tej wady będzie tryb stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 4). Może się zdarzyć również tak, że organ nie uczynił adresatem decyzji podmiotu, który powinien być stroną. Wówczas pominiętemu

podmiotowi służy odwołanie (lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a w przypadku, gdy decyzja stała się ostateczna – wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4)<sup>232</sup>.

7. Zasadniczo brak oznaczenia strony powoduje, że oświadczenie woli organu nie ma charakteru decyzji; możemy je traktować jak pismo urzędowe np. równoważne zawiadomieniu. Trzeba tu jednak pamiętać o kategorii tzw. minimum decyzyjnego i dokonać wnikliwego badania takiego pisma, np. wraz z danymi podanymi na załączonej kopercie w przypadku wniesienia wniosku w tradycyjnej formie pisemnej.

8. Jeżeli błąd w oznaczeniu strony polega na mylnym podaniu imienia i nazwiska bądź nazwy, taki błąd usuwa się w drodze sprostowania (art. 113). Natomiast błąd decyzji w postaci braku oznaczenia strony, do której decyzja jest kierowana, nie może być sprostowany w trybie art. 113 k.p.a. i potraktowany jako oczywista omyłka (m.in. wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, Legalis).

## VI

1. Oznaczenie strony lub stron polega na wskazaniu adresatów obowiązków i/lub uprawnień wynikających z decyzji. Pod względem technicznym oznacza wskazanie danych personalnych wszystkich stron postępowania. Gdy stroną postępowania jest osoba fizyczna, prawidłowe oznaczenie strony następuje poprzez wskazanie jej imienia i nazwiska wraz z adresem zamieszkania (pobytu, m.in. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., V SA 1568/00, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 marca 2017 r., IV SA/Wr 507/16, CBOSA).

Jeżeli chodzi o osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, oznaczenie wskazuje nazwę strony oraz jej siedzibę. W odniesieniu do podmiotów określanych mianem przedsiębiorców innych niż osoby fizyczne, w decyzji powinny być także uwzględnione dane z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), które określają ich aktualną sytuację prawną (np. w likwidację, upadłość).

---

<sup>232</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 69; M. Kamiński, M. Romańska, *Wiążąca moc decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 4, s. 17.



2. Oznaczenie osoby prawnej polega na podaniu jej nazwy oraz siedziby i pełni funkcję odróżniającą ją od innych podmiotów. Jeżeli stroną postępowania administracyjnego jest osoba prawna, nie można przyjąć, że stroną takiego postępowania są jej organy. Dotyczy to także postępowania, w którym stroną jest województwo jako jednostka samorządu terytorialnego. W takim przypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 4), ponieważ została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (m.in. wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, Legalis)

3. „Poprzestanie na oznaczeniu nazwy, pod którą osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą, bez wymienienia imienia i nazwiska tej osoby, powoduje konieczność przyjęcia, iż doszło do naruszenia bezwzględneho wymogu, jakiemu powinna odpowiadać decyzja, tj. wymogu oznaczenia strony. (...) Nie doszło tu do skierowania decyzji do osoby oznaczonej w sposób niepełny (co stwarzałoby możliwość rektyfikacji tego rodzaju wady), ale organy kierowały ją do jednostki nieposiadającej samodzielnego bytu prawnego” (wyrok WSA z dnia 19 maja 2005 r., II SA/Op 15/04, CBOSA).

4. Jeżeli dany podmiot ma status strony postępowania, to bez względu na przyczyny jego uzyskania (np. jako wnioskodawca czy jako strona uboczna włączona do postępowania z uwagi na potrzebę ochrony jej interesu prawnego), powinien być *expressis verbis* wymieniony w decyzji administracyjnej jako strona. Zatem nie można uznać za oznaczenie strony wskazania w rozdzielniku danej osoby jako tej, której decyzję doręczono (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2008 r., II OSK 1965/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 maja 2005 r., II SA/Op, 15/04, ZNSA 2006, nr 1, s. 118).

5. W wyroku z dnia 30 stycznia 2008 r., II OSK 1965/06, (CBOSA), NSA przyjął, że nie można określić osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty (stron) dopiero w decyzji odwoławczej. Prowadziłoby to bowiem do pozbawienia stron prawa do dwuinstancyjnego postępowania. Takie działanie dodatkowo narusza przepis art. 107 § 1, ponieważ w decyzji określono osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty, wymieniając je jako współwłaściciele nieruchomości w rozdzielniku decyzji, nie zaś w początkowej części decyzji.

6. Jeżeli wykaz stron postępowania został dołączony do decyzji na luźnej kartce podpisanej spinaczem, „nie można uznać, by kartka ta stanowiła integralną część decyzji” (m.in. wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2007 r., IV SA/Wa 2006/06, LEX nr 302531). W wyroku tym WSA przyjął, że „organ administracji publicznej jest zobowiązany oznaczyć w decyzji wszystkie strony postępowania i nie może ograniczyć się do oznaczenia jako stron osób, na żądanie których postępowanie zostało wszczęte”.

7. Sporządzenie jedynie listy stron, którym należy doręczyć decyzję (w rozdzielniku) nie spełnia wymagań w zakresie oznaczenia stron. Z wycięcia podmiotów zamieszczonego w rozdzielniku nie można bowiem wyciągać wniosków co do prawnej pozycji tych osób w rozstrzyganej sprawie. Rozdzielnik egzemplarzy decyzji ma charakter porządkowy (nie jest obligatoryjnym elementem decyzji), *stricte* techniczny, a związany jest z zasadami biurowości<sup>233</sup>. Komparycja decyzji powinna wyraźnie wskazywać stronę główną oraz wszystkie inne podmioty, mające interes prawny (strony uboczne).

8. Zaangażowanie w sprawę administracyjną dwu lub więcej podmiotów, posiadających status strony postępowania, powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w wyraźnym oznaczeniu wszystkich stron, tj. głównych i ubocznych w początkowej części decyzji. Odmiennie orzekł m.in. WSA w wyroku z dnia 30 stycznia 2008 r., VII SA/Wa 1862/07, (CBOSA).

9. Za nie do końca klarowne można uznać stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 17 czerwca 1998 r., IV SA 585/96, („Wspólnota” 1998, nr 48, s. 27), według którego „jeżeli nieruchomości stanowi współwłasność kilku osób, a tylko jeden ze współwłaścicieli ubiega się o udzielenie pozwolenia na budowę, niedopuszczalne jest wydanie decyzji o takim pozwoleniu na rzecz wszystkich współwłaścicieli. Pozwolenie na budowę może być wydane tylko tej osobie, która wystąpiła z wnioskiem w tej sprawie, po przedstawieniu przez wnioskodawcę dowodu, że pozostali współwłaściciele wyrażają na to zgodę”. Przede wszystkim zauważyć należy, że wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji na budowę jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną (wedle 199 k.c. potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaści-

<sup>233</sup> J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 56.

cieli). Możliwe są zatem przynajmniej dwa rozwiązania tego problemu. Nie ulega wątpliwości, że dopuszczalne jest rozstrzygnięcie, o jakim wspomniał sąd, tj. przedstawienie przez wnioskodawcę (będącym jedynym ze współwłaścicielami) zgody pozostałych na dokonanie powyższej czynności. Wydaje się jednak, że pozostali współwłaściciele mogą – z własnej inicjatywy lub po wezwaniu przez organ administracji – „przyłączyć” do złożonego wniosku poprzez umieszczenie pod nim swoich podpisów. Podpisanie wniosku przez wszystkich współwłaścicieli czyni bezprzedmiotowym wymóg następczego wyrażenia przez nich zgody na rozporządzenie rzeczą wspólną. Za niesłuszne należy uznać stwierdzenie sądu, iż „niedopuszczalne jest wydanie decyzji o takim pozwoleniu na rzecz wszystkich współwłaścicieli”, ponieważ w rozstrzyganym przypadku wszyscy współwłaściciele stanowią łącznie jedną stronę postępowania. Wystąpienie z wnioskiem tylko przez jednego z nich nie eliminuje obowiązku organu ustalenia wszystkich potencjalnych współuczestników. Sformułowanie, jakim *expressis verbis* posłużył się sąd, tj. „wydać decyzję (...) na rzecz wszystkich współwłaścicieli” jest w wysokim stopniu niejasne. Nie można bowiem w sposób nie budzący wątpliwości stwierdzić, czy oznacza to, że – w ocenie sądu – tylko wnioskodawca powinien być określony w treści decyzji jako strona postępowania, a pozostałym współwłaścicielom decyzja będzie doręczona do wiadomości (będą oni wymienieni w rozdzielniku), czy też jedną stronę stanowią wszyscy współuczestnicy materialni i ich wszystkich wskazać należy w początkowej treści decyzji. Z tego względu trudno ustosunkować się szerzej do przedstawionego stanowiska sądu.

**10.** W przypadku wielości stron w jednym postępowaniu administracyjnym (współuczestnictwo materialne), organ powinien wydać jedną decyzję, w której rozstrzyga pozytywnie albo negatywnie o prawach lub obowiązkach wszystkich stron. „Postępowanie powinno być prowadzone w stosunku do wszystkich wnioskodawców, niezależnie od tego, czy połączyli swe wnioski składając jedno pismo (...). Obowiązku tego nie wyłącza oczywiście okoliczność, że osoby te (jak w niniejszej sprawie) zamieszkują pod jednym adresem. Oznacza to, że postępowanie w tej sprawie winno się toczyć także w odniesieniu i z ich udziałem” (wyrok WSA z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Po 217/19, CBOSA).

## VII

W wyroku WSA z dnia 7 marca 2007 r., II SA/OI 38/07, (Legalis), przyjęto, że „okoliczność, iż adresat decyzji w dacie jej wydania już nie żył może mieć jedynie znaczenie dla ewentualnego ustalenia istnienia podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji. Pozwala także na określenie kręgu następców prawnych adresata decyzji, którzy ewentualnie weszli w jego sferę praw i obowiązków, a tym samym uzyskali interes prawny i nabyli uprawnienia przysługujące stronom postępowania. Przy czym doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu, gdyż dopiero od tego momentu wywiera ona skutki prawne. Ponadto zaś, gdyby nawet przyjąć, iż jest to decyzja administracyjna, to nie została ona doręczona ani jednej stronie postępowania, a tym samym nie została wprowadzona do obrotu prawnego. Takie stanowisko nie jest w ocenie sądu uzasadnione”.

## VIII

1. Powołanie podstawy prawnej decyzji stanowi obligatoryjny element każdej decyzji administracyjnej. Podstawa prawna powinna zawierać dokładne wskazanie przepisów prawa materialnego, na podstawie których jest wydana decyzja, wraz z odniesieniem się do miejsca i źródeł ich publikacji (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 17 listopada 2006 r., II SA/Wa 1145/06, LEX nr 328577; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r., III SA 8192/98, LEX nr 46242).

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że w podstawie prawnej należy powoływać się tylko na takie przepisy prawa procesowego, które w szczególny sposób są powiązane z wydawaną decyzją<sup>234</sup>.

2. Jeżeli decyzja administracyjna składa się z kilku odrębnych rozstrzygnięć, dla każdego z nich powinna zostać przywołana odrębna podstawa prawna rozstrzygnięcia, która swym zakresem odnosi się do konkretnego rozstrzygnięcia (por. m.in. wyrok WSA z dnia 23 października 2013 r., IV SA/Po 821/13, LEX nr 1391075).

---

<sup>234</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 591-592.

3. Powołanie podstawy prawnej ma zasadnicze znaczenie w zakresie kontroli, czy przywołany przepis ma charakter powszechnie obowiązujący. W orzecznictwie oraz w literaturze ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić podstawę do wydawania rozstrzygnięć w postaci decyzji administracyjnych<sup>235</sup>.

4. Brak powołania podstawy prawnej w decyzji powoduje, że decyzja jest obarczona wadą. Nie wystarczy faktyczne istnienie podstawy prawnej w przepisach prawa, ale musi ona znaleźć swoje odzwierciedlenie poprzez wskazanie jej w akcie, jakim jest decyzja administracyjna (m.in. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r., III SA 8192/98, LEX nr 46242). Niemniej istnieje pogląd, że fakt powołania podstawy prawnej nie warunkuje samego istnienia decyzji, lecz jej prawidłowość w ujęciu formalnym<sup>236</sup>.

5. Powołanie się przez organ w osnowie decyzji na niewłaściwą podstawę prawną, przy jednoczesnym istnieniu właściwej podstawy prawnej i przytoczeniu prawidłowej podstawy prawnej w uzasadnieniu decyzji, jest naruszeniem prawa procesowego, lecz nie stanowi wady skutkującej uchyleniem decyzji (por. m.in. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II OSK 914/16, LEX nr 2452150).

6. Brak powołania podstawy prawnej to jej niewymienienie bądź powołanie się na niewłaściwy przepis. Od braku powołania podstawy prawnej jako obligatoryjnego elementu decyzji należy odróżnić brak istnienia podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej. Przez brak istnienia podstawy prawnej należy rozumieć wydanie decyzji, która takiej podstawy nie odnajduje w konkretnych przepisach prawa, co w konsekwencji skutkuje pozbawieniem takiej decyzji bytu prawnego (m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2016 r., I OSK 3002/13, LEX nr 2207073; wyrok NSA z dnia 8 lutego 1983 r., I SA 1294/82, ONSA 1983, nr 1 poz. 5).

W orzecznictwie dominuje pogląd, że decyzją wydaną bez podstawy prawnej jest decyzja, która nie znajduje podstawy w żadnym prze-

---

<sup>235</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 327.

<sup>236</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 592.

pisie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym, np. wywodzącym się z ustawy lub aktów wykonawczych do ustawy (m.in. wyrok NSA z dnia 5 listopada 1996 r., SA/Gd 2647/95, LEX nr 44175).

7. Organ administracji publicznej zobowiązany jest wydać rozstrzygnięcie na podstawie przepisów obowiązujących w dacie orzekania. W sytuacji, gdy pomiędzy wydaniem decyzji w pierwszej instancji a rozpoznaniem odwołania od niej, nastąpi zmiana stanu prawnego, organ odwoławczy ma obowiązek uwzględnić nowe przepisy, chyba że *expressis verbis* ustawodawca stanowi inaczej.

8. Podstawa prawna decyzji wydanej przez organ odwoławczy, obok przepisów procesowych, musi zawierać przepisy prawa materialnego, na których organ opiera swoje rozstrzygnięcie. Stanowisko takie uważa się za prawidłowe, ponieważ organ drugiej instancji nie tylko kontroluje wydaną w pierwszej instancji decyzję, ale również spoczywa na nim obowiązek merytorycznego rozpatrzenia sprawy na skutek odwołania. Pogląd ten ma zastosowanie również do sytuacji, w której ten sam organ rozpoznaje sprawę ponownie (m.in. wyrok WSA z dnia 16 marca 2012 r., I SA/Wa 1937/11, LEX nr 1270792).

9. W uchwale NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, (CBOSA), przyjęto, że podstawą władczego działania organu administracji publicznej może być tylko kompletna norma materialna, determinująca wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego, w tym określające kompetencję (zdolność, możliwość) organu administracji publicznej do zastosowania określonej normy prawa. Natomiast ewentualne niejasności regulacji materialnoprawnej nie mogą być eliminowane przez odwołanie się do treści art. 104 jako zasady ogólnej rozstrzygania sprawy w formie decyzji. Skoro bowiem decyzja administracyjna jest kwalifikowaną czynnością konwencjonalną, kompetencja do jej wydania powinna być wyraźnie przewidziana. Zatem w sytuacji, gdy nie obowiązuje żaden przepis prawa materialnego, uprawniający do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, nie można domniemywać, że możliwe jest wydanie tego rodzaju aktu przez organ administracji publicznej. Aby wydać decyzję administracyjną, trzeba dysponować wyraźną podstawą prawną, i to w niewątpliwy sposób wynikającą z ustawy, a nie wyinterpretowaną w drodze wykładni (zob. też wyrok NSA z dnia 4 września 2019 r., I OSK 2268/18, CBOSA).

## IX

1. Rozstrzygnięcie sprawy („osnowa”) stanowi węzłowy element treści decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie zaliczane jest przez orzecznictwo sądowe do jednego z tzw. minimalnych elementów decyzji, pozwalających uznać dany akt za decyzję. Brak rozstrzygnięcia w ogóle powoduje, że nie można mówić o decyzji administracyjnej. Natomiast brak rozstrzygnięcia o całości żądania strony (tzw. niezupełne rozstrzygnięcie) daje podstawę do uzupełnienia decyzji w tym zakresie.

2. Rozstrzygnięcie wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego (m.in. wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 1065/16, CBOSA). Jego rolą jest ustalenie wiążących konsekwencji obowiązującej normy prawa materialnego w drodze jej stosowania w stosunku do określonych podmiotów (stron).

3. Wiążące ukształtowanie określonej sytuacji prawnej adresata decyzji następuje głównie poprzez rozstrzygnięcie co do istoty sprawy: udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia, nałożenie obowiązku. Treść rozstrzygnięcia jest determinowana treścią podstawy prawnej decyzji i z tego względu jest zróżnicowana. Możliwy jest także „inny sposób zakończenia sprawy” niż przez rozstrzygnięcie, co do istoty polegający m. in. na umorzeniu postępowania administracyjnego w pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2003 r., III SA 2225/01, CBOSA), uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (art. 138 § 2), uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji w całości lub w części (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*), umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3). Na podstawie art. 38 ust. 4 u.u.c.o. decyzja polega na uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny.

4. Wyjaśnieniem rozstrzygnięcia jest uzasadnienie decyzji. Rozstrzygnięcie i uzasadnienie powinny być ze sobą zgodne. W wyroku NSA z dnia 22 listopada 2019 r., II GSK 3210/17, (CBOSA), przyjęto, że „podstawowym i obligatoryjnym elementem decyzji administracyjnej jest jej rozstrzygnięcie. (...) Z uzasadnienia decyzji nie można

(...) wywodzić wniosków, co do przedmiotu rozstrzygnięcia, jego zakresu, czy też nałożonych na skarżącego obowiązków. Rozstrzygnięcie decyzji musi być bowiem sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości czego ona dotyczy, jak i tego, jak winna być wykonana”.

5. Niedopuszczalne jest umieszczenie istotnej treści rozstrzygnięcia, kreującego dla strony obowiązek wynikający z prawa materialnego, dopiero w uzasadnieniu decyzji. Uzasadnienie decyzji jest jej elementem odrębnym od rozstrzygnięcia, którego motywy i podstawy ma jedynie wyjaśnić (wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II SA/Bd 1434/16, CBOSA).

6. Rozstrzygnięcie powinno rozstrzygać sprawę w całości. Podjęcie decyzji rozstrzygającej sprawę częściowo, tj. obejmującej tylko część sprawy administracyjnej, może mieć miejsce jedynie wyjątkowo, gdy wniosek strony dotyczący uprawnienia i/lub obowiązku strony pozwala na wydzielenie części nadających się do osobnego rozpatrzenia. Zatem rozstrzygnięcie częściowe jest możliwe, m.in. gdy decyzja organu pierwszej instancji zawiera kilka rozstrzygnięć, a organ odwoławczy nie podziela niektórych z nich. W świetle orzecznictwa, sprawa administracyjna charakteryzuje się z reguły niepodzielnością, jednakże zdarzają się sytuacje, że jedna sprawa będzie podzielna od strony przedmiotowej i w takim przypadku dopuszczalne jest częściowe umorzenie postępowania (wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 858/18, CBOSA). Wydanie decyzji częściowej nie kończy postępowania w całej sprawie, więc trwa nadal stan zawisłości sprawy<sup>237</sup>. Niekiedy przepisy prawa *expressis verbis* wskazują na możliwość rozstrzygnięcia sprawy w części (np. art. 40 ust. 3 u.u.c.o.).

7. W razie wniesienia odwołania dotyczącego części żądań strony nierozstrzygniętej w decyzji, organ I instancji powinien potraktować jego treść jako żądanie uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia (art. 111 § 1 k.p.a.). Organ odwoławczy, któremu jednak przedstawiono takie odwołanie, powinien wyjaśnić rzeczywiste intencje strony. W razie popierania odwołania powinien stwierdzić jego niedopuszczalność (art. 134), w razie zaś oświadczenia, że chodzi o żądanie uzupełnienia decyzji organu pierwszej instancji – umorzyć postępowanie

<sup>237</sup> A. Skóra, *Reformatio...*, s. 103.



odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 i art. 105 § 1 i 2 w związku z art. 140 – m.in. wyrok WSA z dnia 23 października 2018 r., III SA/Lu 442/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 332/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 2023/17, CBOSA).

## X

1. Decyzja powinna składać się m.in. z uzasadnienia faktycznego i prawnego. Uzasadnienie jest nie tylko obligatoryjnym elementem decyzji, ale również stanowi jej integralną część (m.in. wyrok NSA z dnia 20 września 1994 r., SA/Lu 130/94, LEX nr 26524).

2. Zasadniczą rolą uzasadnienia jest wytłumaczenie adresatowi decyzji, dlaczego organ administracji publicznej, rozstrzygając daną sprawę administracyjną, zastosował określoną normę (normy) prawa materialnego (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1983 r., I SA 178/83, NP 1984, nr 5, s. 153). Stanowi ono zatem przede wszystkim wyjaśnienie rozstrzygnięcia decyzji<sup>238</sup>. Wskazuje się, aby rozstrzygnięcie i uzasadnienie były ze sobą spójne, ponieważ stanowią one jedność, zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym. Nie mogą one również istnieć w obrocie prawnym samodzielnie, gdyż razem tworzą całość rozstrzygnięcia (m.in. wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Rz 1616/16, LEX nr 2290805). Przepisy dopuszczają odstępnie od uzasadnienia decyzji pod warunkiem spełnienia przesłanek z art. 107 § 4 i 5.

3. Uzasadnienie może jedynie ułatwiać interpretację samego rozstrzygnięcia, wyjaśniając jego zawilości i poszczególne sformułowania, a jego funkcja sprowadza się do dopełnienia rozstrzygnięcia, nie wnosząc równoważnych mu treści materialnych. Ta niejako „służebna” rola uzasadnienia w stosunku do rozstrzygnięcia, ogranicza się do wytłumaczenia motywów faktycznych i prawnych, które doprowadziły do takiego, a nie innego ustalenia uprawnień i/lub obowiązków. Samo uzasadnienie nie kreuje uprawnień i obowiązków ani ich nie zmienia<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> A. Skóra, *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu” 2016, nr 22, s. 113-114.

<sup>239</sup> A. Skóra, *Reformatio...*, s. 125.

4. Uzasadnienie prawne stanowi wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji i polega na przytoczeniu przepisów prawa, na których organ oparł swoje rozstrzygnięcie (por. wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r., III SA/Kr 323/14, LEX nr 1534849).

5. Ze względu na doniosłość uzasadnienia zarówno nauka, jak i orzecznictwo wskazują na możliwość zaskarżenia samego uzasadnienia. Powyższe uprawnienie może być realizowane w dwóch trybach: administracyjnym i sądowym (m.in. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1982 r., I SA 47/82, LEX nr 1687567)<sup>240</sup>.

6. Uzasadnienie faktyczne powinno składać się przede wszystkim z faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3; m.in. wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r., III SA/Kr 323/14, LEX nr 1534849). W uzasadnieniu organ powinien odnieść się do całości zgromadzonego materiału dowodowego i dokładnie uzasadnić, dlaczego jedne fakty zostały uznane za prawdziwe, a innym tej wiarygodności odmówił. Istotnym naruszeniem prawa byłaby sytuacja, gdyby organ administracji publicznej w uzasadnieniu ustosunkował się wyłącznie do faktów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, przy jednoczesnym pominięciu swojego stanowiska wobec dowodów, którym nie przyznał mocy dowodowej. W przypadku, w którym mamy do czynienia z dowodami, którym nie przyznano mocy dowodowej, należy się odnieść również do nich<sup>241</sup>.

7. Odpowiednie ujawnienie procesu decyzyjnego w sferze podstawy faktycznej rozstrzygnięcia stanowi jedną z gwarancji prawidłowej realizacji zasady swobodnej oceny dowodów z art. 80, rozumianej jako ocena tego materiału na podstawie całokształtu zgromadzonych dowodów (wyrok WSA z dnia 25 maja 2017 r., II SA/GI 1198/16, LEX nr 2301075).

8. Prawidłowo skonstruowane uzasadnienie prawne powinno zawierać nie tylko konkretne artykuły przepisów prawa, ale przede wszystkim powinno wykazywać ścisły związek pomiędzy dokonaną

---

<sup>240</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 623.

<sup>241</sup> P. Ura, E. Kubas, *Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym*, (w:) Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 645.

oceną stanu faktycznego a wydanym rozstrzygnięciem w oparciu o obowiązujące przepisy<sup>242</sup>. Rolą uzasadnienia jest przedstawienie motywów danego rozstrzygnięcia, zaś wadliwość decyzji w postaci braku ujawnienia motywów stanowi jeden z liczniejszych powodów, dla których sądy administracyjne uchylają decyzje (m.in. wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., SA 910/80, ONSA 1981, nr 1 poz. 7)<sup>243</sup>.

**9.** Brak obligatoryjnego uzasadnienia, poza przypadkami wymienionymi w art. 107 § 4 i 5, uważany jest w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa procesowego. Skutkować to będzie koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine*, gdyż mamy tu do czynienia z naruszeniem jasnego, niebudzącego większych wątpliwości interpretacyjnych przepisu k.p.a.<sup>244</sup>

**10.** Organ administracji publicznej jest zobowiązany w każdym przypadku uzasadnić decyzję rozstrzygającą sporne interesy stron oraz decyzje wydawane na skutek odwołania (art. 107 § 4). Przepis ten wskazuje obligatoryjność uzasadnienia w przypadku wydania decyzji w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jeśli żądanie strony jest uwzględnione tylko w części lub też, w przypadku kilku stron postępowania, decyzja uwzględniła żądanie tylko niektórych ze stron.

**11.** Prawidłowo zredagowane uzasadnienie stanowi realizację zasady ogólnej przekonywania wyrażonej w art. 11 (m.in. wyrok NSA z dnia 15 lutego 1984 r., SA/Po 1122/83, GAP 1986, nr 4, s. 45; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1984 r., II SA 742/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 67; wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2010 r., II SA/Po 299/10, CBOSA).

Zasada przekonywania nakłada na organy administracji obowiązek wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kierowały się podczas jej rozstrzygnięcia i powinna dotyczyć wszelkich czynności podejmowanych przez organy administracji, jednak najważniejsze znaczenie odgrywa tu właśnie obowiązek uzasadnienia decyzji administracyjnej. Organ powinien bowiem dążyć do wykonania decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu administracyjnego<sup>245</sup>. Przekonywanie strony obejmuje informowanie jej przez organ admi-

<sup>242</sup> P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 315.

<sup>243</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 327

<sup>244</sup> A. Skóra, *Odstąpienie...*, s. 118.

<sup>245</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 22 i s. 71 i cyt. tam literatura.

nistracji publicznej o stanie prawnym sprawy administracyjnej oraz wszystkich okolicznościach faktycznych mających znaczenie dla sprawy, a także – co szczególnie istotne – podanie stronie okoliczności przemawiających za uznaniem sposobu załatwienia sprawy za racjonalny, uczciwy i słuszny<sup>246</sup>.

12. Uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji (art. 163f).

13. Artykuł 163f stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 107 § 3 i może znaleźć zastosowanie tylko w przypadku dwóch grup spraw: spraw, które nie zostały załatwione w sposób milczący oraz spraw, które nie zostały objęte reżimem załatwienia sprawy ze względu na wyłączenie wynikające z przepisu szczególnego<sup>247</sup>.

14. Nieskorzystanie z możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji nie może być uznane za naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy<sup>248</sup>.

15. Uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej powinno spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 (wyrok WSA z dnia 5 września 2019 r., IV SA/Wr 226/19, CBOSA).

## XI

1. W świetle art. 107 § 4, można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji wydanej na skutek odwołania może nastąpić jedynie na podstawie przepisu szczególnego (wyrok WSA z dnia 6 września 2014 r., III SA/Lu 223/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 maja 2015 r., VI SA/Wa 1947/14, CBOSA).

2. Należy przyjąć, że – na gruncie k.p.a. – odstąpienie od uzasadnienia decyzji jest w pewnych przypadkach uprawnieniem, zaś w innych

<sup>246</sup> P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 330.

<sup>247</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks...*, s. 916.

<sup>248</sup> M. Dyl, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020; A. Skóra, *Odstąpienie...*, s. 118.

– obowiązkiem organu administracji publicznej pierwszej instancji. Wprawdzie art. 107 § 4 *in principio* stanowi, że „można odstąpić od uzasadnienia decyzji”, co sugerowałoby, iż odstąpienie od uzasadnienia jest uprawnieniem organu, jednak zawsze należy dokonać wnikliwej analizy przepisów zezwalających na odstąpienie od zasady, które powinny być traktowane jako *legis speciales* w stosunku do art. 107 § 4.

3. Obowiązek uzasadnienia decyzji uzależniony jest od stadium postępowania administracyjnego, tj. tego, czy decyzja została wydana w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, czy „na skutek odwołania”. Zasadniczo istnieje obowiązek uzasadniania wszystkich decyzji wydanych na skutek wniesienia odwołania, z wyjątkiem sytuacji wskazanych w art. 107 § 5. Decyzje „wydane na skutek odwołania” to decyzje organu odwoławczego, decyzje wydane przez organ pierwszej instancji w trybie tzw. samokontroli (art. 132), decyzje wydane przez ten organ na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpoznania na podstawie art. 138 § 2 i art. 138 § 4 oraz decyzje wydane na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

4. Decyzje wydane na skutek odwołania, a w szczególności decyzje organu odwoławczego, które kończą tok instancji, ostatecznie kształtują sytuację prawną strony (lub stron) postępowania. Z tego względu, nawet uwzględniając w całości żądanie odwołującej się strony – organ ten powinien odnieść się do treści zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i wskazać, z jakiego powodu odwołanie zasługuje na uwzględnienie<sup>249</sup>.

5. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji oznacza, że organ administracji publicznej może ograniczyć jej uzasadnienie tylko do niektórych jego elementów (tj. do części prawnej, części faktycznej czy fragmentu którejś z wymienionych części). Odstąpienie od uzasadnienia decyzji może być także rozumiane szeroko jako zaniechanie w ogóle sporządzenia uzasadnienia. W tym ostatnim przypadku organ odwoławczy oraz sąd administracyjny nie mają możliwości oceny prawidłowości wydanej decyzji<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> A. Skóra, *Odstąpienie...*, s. 118-119; C. Martysz, (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2010.

<sup>250</sup> A. Skóra, *Odstąpienie...*, s. 118 i cyt. tam literatura.

6. Nawet całkowite odstępnie od uzasadnienia decyzji nie oznacza zupełnej rezygnacji przez organ z podania jakichkolwiek jego elementów. I tak, organ pierwszej instancji, uwzględniając w całości żądanie strony zawarte w podaniu, nie może ograniczyć się w treści decyzji jedynie do sformułowania: „stosownie do art. 107 § 4 organ odstępuje od uzasadnienia decyzji”<sup>251</sup>. Taka bowiem skrótowa redakcja powoduje, że strona może nie zdawać sobie sprawy, iż właśnie owo uwzględnienie jej żądania jest przesłanką, uzasadniającą pominięcie uzasadnienia w treści decyzji<sup>252</sup>. Taka nadmiernie lakoniczna redakcja oceniana jest jako niezgodna z zasadą ogólną przekonywania (art. 11) oraz zasadą ochrony zaufania, wedle której strona nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji niezajomości prawa, co w postępowaniu administracyjnym gwarantuje odrzucenie zasady *ignorantia iuris nocet*. Organ administracji publicznej powinien więc przytoczyć treść przepisu art. 107 § 4 *in principio* k.p.a., informując stronę, że odstępuje od uzasadnienia decyzji z powodu uwzględnienia w całości żądania strony (m.in. wyrok WSA z dnia 15 kwietnia 2009 r., II SA/Wa 125/09, CBOSA)<sup>253</sup>.

7. W świetle art. 107 § 4, organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy akt ten uwzględnia w całości żądanie strony. Sytuacja taka może mieć miejsce jedynie w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Przez „żądanie strony”, w świetle art. 107 § 4, należy rozumieć nie tylko domaganie się przez stronę samego wszczęcia postępowania, lecz szerzej – jako domaganie się jakiegokolwiek czynności procesowej przez wnioskodawcę<sup>254</sup>. Uwzględnienie żądania strony „w całości” oznacza, że organ powinien zgadzać się ze wszystkimi żądaniami strony zgłoszonymi zarówno w fazie wszczęcia postępowania, jak i w pozostałych fazach postępowania. „W całości” oznacza bowiem wszystkie żądania strony.

8. W przypadku, gdy mamy do czynienia ze współuczestnictwem, „uwzględnienie w całości” żądania strony możliwe jest jedynie w sytu-

---

<sup>251</sup> C. Martysz, (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2010.

<sup>252</sup> A. Skóra, *Odstąpienie...*, s. 119.

<sup>253</sup> Tamże.

<sup>254</sup> Tamże, s. 120.

acji, gdy interesy stron nie są „sporne” (*argumentum ex art. 107 § 4*). Orzecznictwo sądowe przyjmuje w powyższej sytuacji, że – w celu stwierdzenia tej „niesporności” – organ odwoławczy powinien przed wydaniem decyzji umożliwić stronom m.in. wypowiedzenie się co do zebranych dowodów (wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., II SA/Ke 51/15, CBOSA).

9. „Sporne interesy stron” mają miejsce, gdy uprawnienia i/lub obowiązki stron są całkowicie częściowo lub całkowicie przeciwstawne. W praktyce administracyjnej możliwa jest mniejsza lub większa dysharmonia interesów stron, niekoniecznie oznaczająca ich wzajemne wykluczanie się. Sytuacja taka ma zawsze miejsce w ramach tzw. „faktycznego sporu” i „współuczestnictwa jednolitego”, gdy relacje pomiędzy stronami charakteryzują się tym, że potencjalna możliwość udzielenia uprawnienia stronie postępowania, składającej w tym celu wnioszek, powoduje, że „pozostałe” strony (tj. włączone do postępowania na skutek wniosku strony) żądają zapewnienia im udziału w postępowaniu w celu albo „wyrażenia sprzeciwu” wobec takiej możliwości, albo domagają się należytej ochrony swojego interesu, któremu – w ich ocenie – udzielenie uprawnienia stronie uruchamiającej postępowanie może zagrażać<sup>255</sup>.

W takich przypadkach przyznanie uprawnienia stronie głównej wiąże się z węższym lub szerszym oddziaływaniem na sferę prawną „pozostałych” stron. Oddziaływanie to może przejawiać się w ten sposób, że uprawnienia „pozostałych” stron zostaną ograniczone lub zniesione na skutek wydania decyzji administracyjnej, lub że na skutek wydania decyzji mogą zostać na nie nałożone obowiązki<sup>256</sup>.

10. Organ administracji publicznej zobowiązany jest więc uzasadnić decyzję pierwszoinstancyjną, gdy uwzględni ona żądanie jakiegokolwiek ze stron jedynie w części lub nie uwzględni go w ogóle. Powinien także wskazać, z jakich powodów wydał taką a nie inną decyzję, dlaczego odmówił realizacji żądania jednej (lub więcej) stron, a zaspokoił żądanie innej strony (stron). W świetle wyroku SN z dnia 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94, (OSNAPiUS 1994, nr 1, poz. 2), realizacja

---

<sup>255</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 346.

<sup>256</sup> Tamże.

zasady pogłębiania zaufania do organów państwa determinuje szczególnie rolę uzasadnienia decyzji wydanej w sprawie, w której strony postępowania mają rozbieżne lub sprzeczne ze sobą interesy. W takich sprawach zadaniem organu jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody.

## XII

Przepis art. art. 107 § 5 stanowi, że organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia decyzji w tych przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny. Trzeba także pamiętać, że przepis art. 107 § 5 nie stanowi samoistnej i wystarczającej podstawy prawnej do odstąpienia lub ograniczenia uzasadnienia (m.in. wyrok NSA z dnia 28 lipca 1992 r., III SA 1154/92, OSP 1994, nr 4, poz. 70). Przyjmując wykładnię historyczną, należy przyjąć, że przepisami dotychczasowymi są przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie kodeksu, tj. przed dniem 1 stycznia 1961 r. (m.in. wyrok NSA z dnia 7 października 1989 r., IV SA 888/89, GAP 1989, nr 12, s. 42; wyrok NSA z dnia 7 lutego 1991 r., SA/Ka 848/90, OSP 1993, nr 1, poz. 19).

W takich przypadkach organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, mimo iż jest zobowiązany do uzasadnienia decyzji zgodnie z art. 107 § 1 i § 4 zd. 2. W analizowanej sytuacji w aktach sprawy administracyjnej powinien znajdować się materiał dowodowy, który by wskazywał, jakimi względami kierował się organ, wydając decyzję negatywną dla strony<sup>257</sup>. Przepisem szczególnym (tj. obowiązującym przed 1961 r. i aktualnym obecnie) jest art. 3c ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278).

---

<sup>257</sup> P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 329-334.



## XIII

1. Przepisy ustaw szczególnych – na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* – mogą przewidywać, że organ administracji publicznej, wydając decyzje w określonych sprawach, może całkowicie lub częściowo odstąpić od uzasadnienia decyzji. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji jest możliwe z uwagi na potrzebę ochrony „bezpieczeństwa państwa” (art. 5 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 293; art. 11 u.o.; art. 6 ust. 1 u.c.), „obronności państwa” (art. 11 u.o.p., art. 6 ust. 1 u.c.), „ochrony bezpieczeństwa” (art. 11 u.o.p., art. 6 ust. 1 u.c.) czy „porządku publicznego” (art. 11 u.o.p.).

2. Możliwość rezygnacji przez organ z uzasadnienia tej części decyzji, którą określa się jako faktyczne uzasadnienie decyzji przewiduje m.in. art. 3c u.n.n.c.; art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742). Możliwość odstąpienia zarówno od prawnego, jak i faktycznego uzasadnienia decyzji przewiduje np. 6 ust. 1 u.c., czy art. 5 u.u.c.o.

3. Należy podkreślić, że w sytuacji, gdy organ administracji skorzysta z przysługującego mu uprawnienia do zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia faktycznego (i/lub) także prawnego decyzji, zobowiązany jest do wskazania podstawy prawnej decyzji, a także udokumentowania okoliczności, które stały się jej faktyczną podstawą (wyrok NSA z dnia 7 lutego 1991 r., SA/Ka 848/90, OSP 1993, nr 1, poz. 19).

## XIV

1. Decyzja administracyjna powinna zawierać pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz jego skutkach.

2. Przepisy k.p.a. nie precyzują wprost treści pouczenia, a jedynie wskazują na elementy, które powinny się w nim znajdować. Pouczenie musi określać charakter prawny wydanej decyzji administracyjnej, a więc to, czy jest ona ostateczna, czy też nieostateczna<sup>258</sup>. Strona po-

<sup>258</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

winna zostać poinformowana, czy od wydanej decyzji istnieje możliwość wniesienia środka zaskarżenia, a jeżeli tak – to jakiego. Pouczenie nie może bowiem ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że odwołanie od danej decyzji przysługuje. Organ powinien również określić konkretny w danej sprawie tryb weryfikacji decyzji, który odbywa się albo w ramach administracyjnego toku instancji (decyzje nieostateczne), albo w ramach weryfikacji w trybie sądownoadministracyjnym (decyzje ostateczne), bądź w szczególnych przypadkach – w ramach powództwa do sądu powszechnego. Zawarcie w decyzji pouczenia w sprawie dopuszczalności, trybie wniesienia odwołania oraz o prawie strony do zrzeczenia się odwołania oraz o skutkach tego zrzeczenia jest obligatoryjne. Obowiązek zawarcia pouczenia nie zależy także od tego, czy stroną reprezentuje profesjonalny pełnomocnik, czy też strona występuje w toku postępowania samodzielnie. Organ jest zobowiązany do zamieszczenia wzmianki o pouczeniu również wtedy, gdy odwołanie od wydanej decyzji nie jest dopuszczalne.

3. Jeżeli od decyzji przysługuje zwyczajny środek zaskarżenia w trybie administracyjnoprawnym, czyli odwołanie (art. 107 pkt 7), organ administracji publicznej powinien wskazać w pouczeniu ten środek prawny<sup>259</sup>. Ponadto pouczenie zawiera informację o terminie do wniesienia odwołania i warunku skutecznego dochowania tegoż terminu, wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia odwołania oraz – zgodnie z art. 129 § – zawiadomienie o pośrednim trybie jego wnoszenia, w szczególności poprzez wskazanie adresu, pod którym strona winna je wnieść (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r. II GSK 1250/16, CBOSA). Dodatkowo na podstawie art. 127a organ administracji publicznej jest obowiązany pouczyć stronę o przysługującym jej prawie do zrzeczenia się odwołania i o skutkach skorzystania z niego.

4. Decyzja, która podlega weryfikacji w trybie sądowym, czyli w ramach sądownictwa powszechnego, jak i administracyjnego (powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji określony w art. 64 p.p.s.a. lub skarga do sądu administracyjnego) powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decy-

---

<sup>259</sup> M. Dyl, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020.

zji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo o podstawie wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym (§ 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 221 poz. 2193 ze zm.), a także o możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy (art. 107 § 1 pkt 9).

5. Z kolei, od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 lub samorządowe kolegium odwoławcze, od której służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (środek ochrony opcjonalnej na podstawie art. 52 § 2 i 3 p.p.s.a.), pouczenie powinno być poszerzone o element wskazany w art. 107 § 1 pkt 9. Strona może bowiem z niego skorzystać, ale może też bez jego wyczerpania wnieść skargę do sądu administracyjnego<sup>260</sup>.

6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw przywróciła instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję<sup>261</sup>. Stosownie więc do charakteru dokonanej zmiany, modyfikacji uległa również treść pouczenia, ustanawiając *in fine* w art. 107 § 1 pkt 7 wymóg zawarcia w pouczeniu informacji o prawie zrzeczenia się odwołania oraz jego skutkach. Te same wymagania należy odnieść do pouczenia w przedmiocie zrzeczenia się prawa złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna. W pouczeniu należy poinformować stronę o konsekwencjach prawomocności decyzji na skutek zrzeczenia się prawa do odwołania, dotyczy to m.in. niedopuszczalności wniesie-

---

<sup>260</sup> A. Krawczyk, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* LEX 2020.

<sup>261</sup> A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 803-816.

nia skargi na taką decyzję do sądu administracyjnego<sup>262</sup>. Nie wywołuje takiego skutku zrzeczenia się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a to z tego względu, że stronie skarżącej przysługuje prawo skargi do WSA bez wykorzystania tego prawa (art. 52 § 3 p.p.s.a.)<sup>263</sup>.

7. Wadliwość decyzji administracyjnej w przedmiocie pouczenia może polegać na braku pouczenia lub na błędnym pouczeniu. Wady te wywołują odmienne skutki w sferze procesowej. Podkreślić należy jednak, że zaistnienie którejkolwiek z powyższych wad nie wpływa na istnienie decyzji administracyjnej czy też jej ważność (wadliwość nieistotna).

8. Brak w decyzji stosownego pouczenia o sposobie odwołania może zostać uzupełniony w każdym czasie (wyrok WSA z dnia 17 listopada 2017 r., II SAB/Wa 715/16, LEX nr 2418599). Decyzja wymaga uzupełnienia również wtedy, gdy zamieszczone w niej pouczenie nie daje pełnej informacji co do uprawnień stron (wyrok NSA z dnia 30 listopada 2000 r., I SA/Wr 2061/97, LEX nr 1271261).

9. Wadliwość decyzji, polegająca na braku pouczenia lub jego niekompletności, podlega usunięciu w trybie uzupełnienia przewidzianym w art. 111. Uzupełnienie decyzji administracyjnej w tym zakresie następuje w formie postanowienia. Termin do wniesienia środka zażalenia zgodnie z art. 111 § 2 biegnie wtedy od dnia doręczenia lub ogłoszenia tego postanowienia.

10. Braku pouczenia nie można natomiast kwalifikować jako pouczenia błędnego (art. 112). W przypadku pouczenia błędnego, pouczenie jest zawarte w decyzji, ma ono jedynie wadliwą treść, w przypadku zaś braku pouczenia organ w ogóle nie informuje strony o przysługujących środkach odwoławczych. Przyjęcie dopuszczalności stosowania art. 112 do sytuacji całkowitego braku pouczenia o środkach odwoławczych powodowałoby, że strona mogłaby w każdym dowolnym terminie skutecznie złożyć środek odwoławczy, zaś decyzja, niezawierająca takiego pouczenia, nie mogłaby stać się ostateczną (wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., I OSK 3000/12, LEX nr 1449911).

---

<sup>262</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

<sup>263</sup> J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

11. Błędne pouczenie podlega sprostowaniu w trybie rektyfikacji decyzji administracyjnej przewidzianym w art. 111 § 1. Sprostowania może żądać strona w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Organ administracji publicznej może również z urzędu sprostować pouczenie. Z treści art. 111 § 1a wynika jednak, że jest to uprawnienie organu (a nie obowiązek). W sytuacji, gdy organ nie skorzysta z niego, a strona nie złoży stosownego wniosku przewidzianego w § 1 art. 111, nie może być więc mowy o bezczynności organu w zakresie braku sprostowania pouczenia (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2260/16, LEX nr 2340931).

12. Błędne pouczenie – co wynika *expressis verbis* z art. 112 – nie może szkodzić stronie, o ile zastosowała się do tego pouczenia. Przykładowo, błędnym pouczeniem może być nieprawidłowe wskazanie terminu do wniesienia środka zaskarżenia. Jeżeli organ podał błędny termin do jego złożenia i strona zastosowała się do takiego pouczenia, to – mimo przekroczenia terminu ustawowego – wniesiony środek prawny wywołuje przewidziane dla niego skutki prawne<sup>264</sup>. Organ administracji publicznej będzie zobowiązany je rozpatrzyć bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu (postanowienie NSA z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17, LEX nr 2389760). W ocenie NSA skutki prawne błędnego pouczenia o środkach zaskarżenia powinny być jednolite zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego. Odmienna wykładnia prowadziłaby do zbędnego formalizmu i przedłużania postępowania (m.in. postanowienie NSA z dnia 30 października 2017 r., II OZ 1326/17, LEX nr 2435081; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2019 r., II OSK 3409/18, LEX nr 2608317). Odmiennie skutki procesowe wywołuje natomiast błędne pouczenie, w którym organ mylnie objaśnił stronie, że nie przysługuje jej odwołanie, skarga lub powództwo, zaś strona dowiedziała się o rzeczywistym stanie prawnym już po upływie ustawowego terminu do dokonania takich czynności procesowych. Okoliczność ta może jedynie stanowić podstawę do przywrócenia terminu w trybie art. 58 § 2 (wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 271/05, CBOSA).

---

<sup>264</sup> E. Dymek, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3, s. 27.

## XV

1. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8, decyzja administracyjna powinna zawierać także podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny. Sygnowanie decyzji odpowiednim podpisem jest niezwykle istotne, gdyż element ten pozwala na odróżnienie ostatecznej wersji decyzji od jej projektu. Podpis pełni również funkcję ostrzegawczą polegającą na tym, że osoba upoważniona do podpisania danej decyzji powinna być świadoma, że wyraża zgodę na jej treść. Ponadto w obrocie prawnym podpis posiada szczególną wartość dowodową<sup>265</sup>.

2. Decyzja wydana przez organ w formie pisemnej powinna być podpisana podpisem własnoręcznym. Oznacza to, że podpis taki powinien być złożony przez osobę upoważnioną do sygnowania decyzji w formie indywidualnego i powtarzalnego znaku pisemnego. Przyjmuje się, że podpis pod decyzją pisemną powinien składać się co najmniej z nazwiska składającego. Nie musi być on jednak czytelny. Podpis powinien zawierać cechy charakterystyczne dla osoby podpisującej decyzję. Podpis powinien być – co do zasady – złożony pod treścią decyzji (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II FSK 151/07, CBOSA).

3. Funkcji podpisu własnoręcznego nie spełnia faksymile (tj. znak graficzny odtworzony za pomocą kalki, kserokopiarki lub skanera) czy – zasadniczo – naniesiona na decyzji przez osobę upoważnioną do jej podpisania paraafa, stanowiąca skrót podpisu lub zawierająca inicjały danej osoby (por. uchwałę SN z dnia 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93, LEX nr 3994; wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2009 r., I PK 58/09, LEX nr 551058).

4. Podpisem, spełniającym wyżej wymienione warunki, powinien być też podpisany protokół sporządzony w wyniku wydania przez organ decyzji w formie ustnej. Zgodnie bowiem z uchwałą NSA z dnia 13 października 1997 r., FPK 13/97, (LEX nr 31616), „ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia

---

<sup>265</sup> M. Marucha-Jaworska, *Podpis elektroniczny*, Warszawa 2002, s. 18.

nia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt 5), który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 w zakresie koniecznych elementów decyzji” (podobnie też postanowienie WSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Wa 326/14, LEX nr 1476578).

5. Decyzja wydana przez organ w formie dokumentu elektronicznego powinna być podpisana kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z art. 3 pkt 12 rozporządzenia eIDAS „kwalifikowanym podpisem elektronicznym” jest zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego. Należy zauważyć, że wyłącznie kwalifikowany podpis elektroniczny wywołuje skutki prawne równoważne złożeniu podpisu własnoręcznego. W związku z tym sygnowanie decyzji innym niż kwalifikowany podpisem elektronicznym nie wywoła zamierzonego skutku prawnego, a decyzja taka będzie uważana za niepodpisaną (zob. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2017 r., III SA/Wa 3380/15, CBOSA). Obecnie możliwe jest podpisywanie dokumentów elektronicznych wewnętrznymi lub zewnętrznymi sygnaturami elektronicznymi (por. szerzej wyrok WSA z dnia 12 września 2017 r., I SA/Rz 468/17, CBOSA).

6. W przypadku wydania decyzji przez organ kolegialny (np. SKO) decyzja powinna być podpisana przez wszystkich członków składu orzekającego, biorących udział w jej wydaniu (por. wyrok NSA z dnia 6 października 1993 r., I SA 1270/93, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2007 r., I OSK 1292/06, LEX nr 357455; wyrok WSA z dnia 3 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 684/17, LEX nr 2338278).

7. W wyroku z dnia 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03, (OSNP 2004, nr 16, poz. 274), SN wprost dopuścił możliwość podpisywania decyzji wydanych przez organy kolegialne poprzez: 1) złożenie podpisów przez wszystkich członków składu orzekającego wprost na odrębnym sporządzonym dokumencie decyzji albo 2) ujęcie treści rozstrzygnięcia przyjętego w wyniku głosowania w protokole posiedzenia, do którego załączona jest podpisana przez uczestników posiedzenia lista obecności członków organu kolegialnego. Stanowisko to w doktrynie prawniczej jest jednak krytykowane m.in. przez A. Skórę, zgodnie z której poglądem: „Protokół posiedzenia, w którym ujęte zostało stanowisko człon-

ków organu kolegialnego, nie może zastępować tekstu samej decyzji. Celem jego sporządzenia jest bowiem wyłącznie udokumentowanie faktu podjęcia orzeczenia przez określony zespół osób oraz poglądów, wyrażonych przez te osoby w kwestii będącej przedmiotem decyzji. Sformułowane w protokole rozstrzygnięcie nie ma charakteru zewnętrznego, tj. nie jest kierowane bezpośrednio do adresata, co powoduje, iż znaczenie prawne ma tylko »uzewnętrznione« rozstrzygnięcie zawarte w decyzji administracyjnej doręczanej stronie. Protokół posiedzenia może być zatem jedynie uznawany za dokument, na którego podstawie redagowane jest rozstrzygnięcie decyzji wraz z jej uzasadnieniem». To oznacza, że podpisy członków organu kolegialnego powinny znaleźć się zasadniczo w samej treści decyzji administracyjnej, która kierowana jest do strony lub innego uczestnika postępowania<sup>266</sup>.

Poza podpisem na decyzji powinno znaleźć się także oznaczenie imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Element ten zawarty w decyzji umożliwi stronie oraz innym uczestnikom postępowania na jednoznaczne (przy możliwości nakreślenia na decyzji podpisu w sposób mało czytelny) ustalenie personaliów osoby wydającej wobec nich decyzję administracyjną, a także pośrednio legitymacji danej osoby do działania w określonym postępowaniu w imieniu organu.

8. W orzecznictwie sądowym prezentowane są dwa odmienne poglądy, dotyczące konsekwencji prawnych braku podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji. Pierwszy, zgodnie z którym brak podpisu pod decyzją osoby upoważnionej do jej podpisania powoduje, iż pismo takie stanowi jedynie projekt decyzji. Pismo takie nie ma więc w ogóle charakteru „decyzji”, która w takim przypadku w ogóle nie powstaje (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 1982 r., I SA 547/82, CBOŚA; wyrok NSA z dnia 10 października 2008 r., II GSK 508/07, LEX nr 516791; wyrok WSA z dnia 6 stycznia 2010 r., I SA/Lu 483/09, LEX nr 600770).

Drugie stanowisko natomiast zakłada, że brak podpisu albo podpis niepełny (przy organach kolegialnych) należy uznać za rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

---

<sup>266</sup> A. Skóra, *Glosa do wyroku SN z 12.12.2003 r., III RN 135/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1-2, s. 34.



Podpis bowiem jest gwarantem tego, że decyzja pochodzi rzeczywiście od odpowiedniego, właściwego organu i jest wyrazem jego woli (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 28 lutego 1997 r., I SA/Lu 631/96, CBOSA). Za bardziej przekonujące należy jednak uznać stanowisko, iż brak podpisu na decyzji pisemnej (ustnej), bądź w formie dokumentu elektronicznego powoduje, że nie można mówić w ogóle o istnieniu decyzji administracyjnej. Takie stanowisko wynika przede wszystkim z wypełnianych przez podpis na gruncie prawa funkcji, tj. finalizującej i ostrzegawczej.

**9.** W związku z doręczaniem decyzji stronom lub innym uczestnikom postępowania z wykorzystaniem formy dokumentu elektronicznego i za pomocą środków komunikacji elektronicznej, powstaje pytanie, jak należy kwalifikować wady doręczanych przez organ decyzji elektronicznych, polegające na sygnowaniu e-decyzji niedozwoloną sygnaturą elektroniczną (np. zaawansowanym podpisem elektronicznym) lub podpisywaniu e-decyzji kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jednak po upływie ważności przypisanego do tej sygnatury kwalifikowanego certyfikatu (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 12 rozporządzenia eIDAS i art. 18 ust. 1 u.u.z.i.e.). Decyzje należy uznać za rażąco naruszające prawo, co daje podstawę do stwierdzenia ich nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2. Stanowisko to jest na tyle uzasadnione, że – zgodnie z prawem unijnym – podpisom elektronicznym nie można odmówić skutku prawnego ani dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że podpisy te mają postać elektroniczną lub że nie spełniają wymogów dla kwalifikowanych podpisów elektronicznych (art. 25 ust. 1 rozporządzenia eIDAS).

**10.** Brak podpisu na załączniku do podpisanej decyzji nie stanowi naruszenia art. 107 § 1 mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy (por. wyrok WSA z dnia 17 czerwca 2010 r., IV SA/Po 52/10, LEX nr 675257). Należy również zauważyć, że podpisanie decyzji w niewłaściwym miejscu struktury decyzji nie prowadzi do jej nieistnienia (zob. wyrok WSA z dnia 3 października 2017 r., II SA/Rz 847/17, LEX nr 2393159).

**11.** Brak upoważnienia do wydania (podpisania) w imieniu organu decyzji administracyjnej, o którym mowa w art. 268a k.p.a., skutkuje naruszeniem przepisów o właściwości i powoduje nieważność decyzji (art. 156 § 1 pkt 1 – por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350). Podpisanie zaś decyzji przez osobę upo-

ważną do jej wydania, ale bez wyraźnego powołania się w decyzji na to upoważnienie nie narusza art. 107 § 1 k.p.a., o ile upoważnienie takie istniało w dacie wydania tej decyzji (por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., II GSK 1618/12, LEX nr 1452704).

**12.** Zasadniczo stronie postępowania powinien być doręczony egzemplarz decyzji zawierający w treści wymagany podpis organu administracji publicznej, a więc oryginał decyzji, a nie jej odpis lub kopia<sup>267</sup>. W orzecznictwie sądowym prezentowany jest także pogląd, zgodnie z którym doręczenie stronie decyzji w trybie art. 109 § 1 nie oznacza obowiązku doręczenia oryginału decyzji, bowiem oryginał, z natury rzeczy tylko jeden, powinien co do zasady pozostać w aktach sprawy, co oznacza dopuszczalność doręczenia stronie kopii decyzji. W takim przypadku kopia decyzji zawsze powinna być jednak sygnowania przez osobę upoważnioną do wydania decyzji odpowiednim podpisem (zob. wyrok NSA z dnia 29 marca 2012 r., II GSK 1012/11, LEX nr 1145478; wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2018 r., VIII SA/Wa 159/18, LEX nr 2479763).

**13.** Dla prawnego bytu decyzji, czyli stwierdzenia istnienia ważnej decyzji wydanej przez właściwy organ, konieczne jest, aby co najmniej jeden jej egzemplarz został zaopatrzony w wymagany podpis. Nie wyklucza to praktyki zaopatrywania przez organ w wymagany podpis większej liczby egzemplarzy decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., I GSK 3162/18, LEX nr 2641919).

**14.** Doręczenie stronom postępowania decyzji bez podpisu, ale opatrzonej wskazaniem osoby upoważnionej do jej wydania, nie wystarcza do stwierdzenia nieistnienia decyzji czy jej nieważności, jeżeli w aktach administracyjnych znajduje się egzemplarz tej decyzji, który został prawidłowo podpisany (wyrok WSA z dnia 27 marca 2019 r., II SA/Gd 643/18, LEX nr 2644212).

## XVI

**1.** Przepis art. 107 § 2, który dopuszcza możliwość zamieszczenia w decyzji dodatkowych elementów, nie stanowi samoistnej podstawy praw-

---

<sup>267</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 457.

nej do ich dodania (m.in. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II GSK 714/08, LEX nr 515980; wyrok NSA z dnia 2 października 2002 r., SA/Sz 2049/01, LEX nr 685414). Inne składniki mogą być zamieszczone w decyzji na podstawie przepisów ustaw szczególnych – tylko wtedy, gdy przepisy prawa taką możliwość *expressis verbis* przewidują. Takimi dodatkowymi składnikami są m.in. termin, warunek, zlecenie, rygor natychmiastowej wykonalności, klauzula odwołałości, pouczenie o nieodpłatnej pomocy prawnej (np. w decyzji o pozbawieniu cudzoziemca statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej – art. 53 ust. 1 i art. 54e ust. 1 u.u.c.o.).

2. Składniki dodatkowe, dodane do zasadniczego elementu decyzji, jakim jest rozstrzygnięcie, kształtują samą treść decyzji (warunek), uzależniają skuteczność wydanej decyzji od wypełnienia przez jej adresata określonych dodatkowo w decyzji obowiązków (zlecenie), ograniczają jej moc obowiązującą poprzez dodanie do niej okresu obowiązywania (termin), bądź wreszcie przyspieszają wykonanie obowiązku (uprawnienia) określonego w decyzji (rygor natychmiastowej wykonalności)<sup>268</sup>.

3. Umieszczenie w decyzji dodatkowych elementów bez podstawy prawnej stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 – m.in. wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2008 r., VII SA/Wa 2181/07, LEX nr 1003317; wyrok WSA z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Kr 1123/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., VII SA/Wa 218/07, Legalis).

4. Termin jest dodatkowym składnikiem decyzji, który ogranicza obowiązywanie decyzji w czasie, tj. limituje czasowo obowiązywanie przyznanych stronie uprawnień i/lub nałożonych na nią obowiązków (np. art. 137, art. 139h, art. 315 ust. 1 u.c.). Aby ograniczenie czasowe mocy obowiązującej decyzji zostało uznane za termin, to długość okresu obowiązywania powinna być oznaczona przez organ administracji publicznej. Jeśli zaś okres obowiązywania decyzji oznaczony jest w przepisach prawa, to postanowienia tego rodzaju stanowią „okresy ustawowe”. „Przydanie terminu ogranicza moc wiążącą decyzji w ten sposób, że albo zaczyna ona obowiązywać po upływie określonego czasu (termin początkowy), albo też przestaje wiązać po upływie ustalonego okresu (termin końcowy)”<sup>269</sup>.

<sup>268</sup> A. Skóra, *Reformatio...*, s. 125-126.

<sup>269</sup> T. Woś, *Termin, warunek, zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6, s. 24.

5. Dodanie do decyzji terminu końcowego powoduje, że decyzja wygasa po upływie terminu, na jaki została wydana. Skutek upływu mocy obowiązującej takiej decyzji jest określony w niej samej, z tego względu nie jest potrzebne stwierdzenie jej wygaśnięcia przez organ (m.in. wyrok NSA z dnia 9 maja 2000 r., I SA 170/00, CBOSA).

6. Długość terminu zwykle ustalana jest przez organ na podstawie przepisów ustawowych. Możliwe jest udzielanie uprawnień na czas nieoznaczony, lecz także na bardzo krótki czas, np. na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom ochotniczych straży pożarnych mogą być wydawane jednorazowe zezwolenia na okres do 2 dni (art. 18<sup>1</sup> ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.).

7. Wskazanie w decyzji okresu ważności decyzji oznacza niewątpliwie, że tylko w tym okresie decyzja ta wywołuje skutki prawne. Sformułowanie „okres ważności decyzji” wyraźnie wskazuje, iż chodzi o określenie czasu, w którym decyzja ma moc obowiązującą, a zatem upływ okresu ważności powoduje ten skutek, że po jego upływie nie można już powoływać się na tę decyzję, ponieważ utraciła ona swoją ważność. Nie chodzi więc o nieważność spowodowaną upływem czasu, ale o ważność decyzji w określonym czasie w tym znaczeniu, że po upływie wyznaczonego czasu decyzja traci znaczenie prawne oraz przestaje obowiązywać. Sytuacja taka występuje jednak wówczas, gdy decyzja, w której termin ważności został określony, jest decyzją ostateczną. Złożenie bowiem w terminie odwołania powoduje, że wykonanie decyzji, w tym również zawartych w nim warunków, jest wstrzymane (m.in. wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r., II OSK 1465/05, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., II OSK 120/16, CBOSA).

8. Jako warunek w prawie administracyjnym może być traktowane wyłącznie takie oświadczenie woli organu administracji publicznej – dodane do decyzji jako jej element dodatkowy – ale pozostające z nią w ścisłym związku, na podstawie którego moc wiążąca w czasie decyzji (rozpoczęcie lub ustanie jej obowiązywania) zostaje uzależniona od zdarzenia przyszłego, niepewnego<sup>270</sup>. Warunek jest zdarze-

---

<sup>270</sup> Tamże, s. 28.

niem przyszłym i niepewnym, niezależnym od woli stron lub organu. Wyróżniamy warunek zawieszający, który uzależnia powstanie skutków przewidzianych w decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego (skutki decyzji powstaną z chwilą spełnienia się warunku) oraz warunek rozwiązujący, który uzależnia ustanie skutków przewidzianych w decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego (skutki decyzji ustaną z chwilą spełnienia się warunku)<sup>271</sup>. Warunek uzależnia skutki przewidziane w decyzji od jego spełnienia. Jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona go nie dopełniła, to organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie (art. 162 § 1 pkt 2 – m.in. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2018 r., II GSK 1275/18, Legalis).

9. Zlecenie jest dodatkowym składnikiem decyzji, które zawiera w swojej treści nakaz, polegający na nałożeniu dodatkowego obowiązku lub dokonaniu pewnej czynności w związku z osnową decyzji (np. art. 317 ust. 1 u.c.). Niespełnienie zlecenia nie wpływa na moc prawną decyzji, jednakże powoduje zastosowanie środków przymuszających do wykonania tego obowiązku, np. określenie w decyzji o pozwoleniu na budowę szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych.

Między rozstrzygnięciem a elementem dodatkowym w postaci zlecenia istnieje ścisły związek merytoryczny. Funkcja tego dodatkowego elementu decyzji polega na tym, że zobowiązuje ono adresata decyzji do jej wykonywania zgodnie z jego treścią. Celem zlecenia jest bowiem spowodowanie pewnego zdarzenia czy też wywołanie określonego skutku przez podmiot, na korzyść którego decyzja została wydana. Realizacja obowiązków określonych w zleceniu powinna nastąpić równocześnie lub nawet (jeśli to wynika z ich istoty i związku z decyzją główną) dopiero po realizacji uprawnień wynikających z decyzji<sup>272</sup>. Zlecenia stanowią kategorię bardzo niejednorodną.

---

<sup>271</sup> M. Dyl, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

<sup>272</sup> T. Woś, *Termin ...*, s. 30.

## XVII

1. Elementy zwyczajowe, jak sama nazwa wskazuje, są zwyczajowo dodawane do treści decyzji, chociaż ich umieszczenia nie nakazuje ani przepis k.p.a., ani przepis ustawy szczególnej. Do takich elementów należy zaliczyć m.in. oznaczenie miejsca wydania decyzji, rozdzielnik, wykaz załączników, wzmiankę o zasięgnięciu stanowiska organu administracji publicznej, działającego w trybie art. 106 i art. 106a k.p.a., oraz oznaczenie rodzaju pisma organu administracji.

2. Oznaczenie miejsca wydania decyzji zwykle umieszczane jest w decyzji obok daty jej wydania. Brak obligatoryjności tego składnika wynika z możliwości określenia tego miejsca na podstawie oznaczenia organu administracji publicznej (art. 107 § 1 *in principio* k.p.a.)<sup>273</sup>. Niekiedy jednak przepisy szczególne nakazują *expressis verbis* umieścić w treści decyzji oznaczenie miejsca wydania decyzji (np. decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa wydana na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

3. Oznaczenie rodzaju pisma organu administracji (decyzja, postanowienie, ugoda) też nie jest wymagane przez żaden przepis prawa. Zwyczajowo jednak umieszcza się nazwę „decyzja”, „postanowienie”, „ugoda” zwykle po oznaczeniu organu administracji oraz miejscu i dacie wydania decyzji. Trzeba jednak pamiętać, że orzeczenia organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych nie zawsze określane są w przepisach terminem „decyzja”. Zdarza się, że ustawodawca używa określeń takich, jak „zezwozenie”, „pozwolenie”, „koncesja”, „licencja”, i taka nazwa może pojawić się w tekście pisma, zamiast nazwy „decyzja”.

## XVIII

1. Kodeks nie nakazuje umieszczania w korespondencji, kierowanej do poszczególnych uczestników toczącego się postępowania, rozdzielnika zawierającego dane osobowe jego wszystkich uczestników. Rozdziel-

---

<sup>273</sup> A. Skóra, P. Żukowski, *Praktyczne problemy oznaczenia adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 731.

nik, umieszczany jest zwyczajowo na końcu decyzji (po podpisie pracownika upoważnionego do jej wydania) i stanowi wykaz podmiotów, którym doręcza się decyzję. Adresatem obligatoryjnym i głównym decyzji jest tylko strona lub strony (w przypadku współuczestnictwa), lecz zwyczajowo decyzja doręczana jest także innym uczestnikom postępowania „do wiadomości”, m.in. podmiotom na prawach strony, organom współdziałającym, zaś w postępowaniu odwoławczym – także organowi pierwszej instancji<sup>274</sup>. W praktyce administracyjnej w sprawach, w których status strony przysługuje więcej niż jednemu podmiotowi, często ich oznaczenie w decyzji jest błędne, gdyż dokonywane jest nie w komparcji decyzji, lecz w rozdzielniku. Rozdzielnik powinien pełnić jedynie funkcję informacyjną, nie zaś zastępować czy uzupełniać element obligatoryjny, jakim jest oznaczenie stron w decyzji.

2. Rozdzielnik stanowi dla organu administracji publicznej i dla strony informację o tym, kto powinien zapoznać się z treścią pisma. Po wyrazach „Otrzymują:” lub „Do wiadomości:” wpisuje się informacje o tym, kto otrzymuje pismo i kto powinien się zapoznać z jego treścią. Jeżeli do decyzji dodane zostaną załączniki, rozdzielnik wpisuje się zwyczajowo z lewej strony, pod „Załącznikami”<sup>275</sup>.

3. Jeżeli chodzi o osoby fizyczne, będące stronami postępowania administracyjnego, wymienienie w rozdzielniku decyzji jedynie ich imion i nazwisk, bez podawania ich adresu zamieszkania (adresu do korespondencji) należy uznać za dopuszczalne. Ograniczenie to nie dotyczy sytuacji, gdy stronami postępowania są podmioty publiczne, osoby prawne, czy jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Miejsce ich siedziby jest zasadniczo jawne i dostępne w publicznych rejestrach.

## XIX

1. Do niektórych decyzji muszą, zaś do innych mogą być również dołączone załączniki. Jeżeli załączniki są obligatoryjne, to – mimo iż stanowią dokumenty odrębne w sensie fizycznym od decyzji – są jej

---

<sup>274</sup> Tamże, s. 730-731.

<sup>275</sup> A. Skóra, *Ogólne...*, s. 74.

integralną częścią w sensie prawnym. W takiej sytuacji warunkiem skutecznego doręczenia decyzji jest jej doręczenie wraz ze wszystkimi załącznikami (m.in. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 1999 r., IV SA 175/97, LEX nr 47177; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1999 r., IV SA 1757/98, LEX nr 47867).

2. Załącznik graficzny do decyzji stanowi jej integralną część, musi on odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja. W świetle orzecznictwa załącznik do decyzji powinien zawierać stosowną adnotację opatrzoną podpisem, a także pieczęcią oraz wskazywać datę, jak też numer decyzji, której stanowić ma integralną część (m.in. wyrok NSA z dnia 12 marca 1997 r., SA/Gd 2939/95, LEX nr 30583; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1999 r., IV SA 1757/98, LEX 47867; wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., II OSK 491/06, LEX nr 289267; wyrok WSA z dnia 25 września 2008 r., II SA/Ol 537/08, LEX nr 451625; wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r., II OSK 1862/06, LEX nr 467127; wyrok WSA z dnia 6 listopada 2019 r., IV SA/Po 573/19, LEX nr 2743300).

3. Niepodpisanie załącznika przez osobę uprawnioną do wydania decyzji stanowi rażąco naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności (wyrok WSA z dnia 24 marca 2011 r., II SA/Kr 130/11, LEX nr 784068). Odmienne stanowisko przyjęto m.in. w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 346/12, (LEX nr 1352912), stwierdzając, że brak podpisu na załączniku do decyzji nie stanowi naruszenia art. 107 § 1 k.p.a. mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy w przypadku, gdy nie zachodzą wątpliwości co do związku załącznika z decyzją. Powoduje to, że za wiążący należy uznać argument, iż załącznik powinien być tak opisany, aby nie powstawały wątpliwości co do jego związku z decyzją, której część stanowi (wyrok NSA z dnia 7 marca 2008 r., II OSK 1742/06, LEX nr 490163).

4. Jeżeli elementem treści decyzji administracyjnej jest mapa, zawierająca stosowne oznaczenia, stanowi ona obligatoryjny załącznik, który powinien być podpisany przez właściwy organ wydający decyzję w sprawie. W przeciwnym wypadku oznacza to, że decyzja jest wadliwa, gdyż w istotnej części nie może być potraktowana jako zawierająca ustawowo wymagane rozstrzygnięcie (wyrok WSA z dnia 13 lipca 2011 r., II SA/Kr 550/11, CBOSA).



## XX

1. Decyzje administracyjne powinny być sporządzone w języku urzędowym, tj. w języku polskim. Wniosek taki wypływa z wykładni art. 27 Konstytucji RP, zgodnie z którym w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych). Przepis konstytucyjny rozwija art. 4 u.j.p., stanowiąc, że postępowanie administracyjne prowadzone jest w tym języku.

2. Wyjątki w stosunku do powyższej regulacji wprowadza ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823), przewidując tzw. język pomocniczy, który może być używany jedynie przed organami niektórych gmin (art. 9 ust. 1 i 2 u.m.n.). Możliwość używania języka pomocniczego oznacza, że osoby należące do określonej mniejszości mają prawo do zwracania się do organów niektórych gmin w języku pomocniczym w formie pisemnej (tradycyjnej lub dokumentu elektronicznego) lub ustnej oraz uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi w tym języku. W języku pomocniczym można wnieść podanie do organu niektórych gmin i nie stanowi to wówczas braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 9 ust. 4 u.m.n.)<sup>276</sup>.

Stosowanie języka pomocniczego w Polsce ma charakter marginalny, przede wszystkim z uwagi na niewielką liczebność mniejszości narodowych, etnicznych i regionalnych. Obecnie język pomocniczy stosowany jest w 33 gminach, w tym w 5 gminach jest to język kaszubski, w 5 – białoruski, w 1 – litewski i w 22 gminach – niemiecki<sup>277</sup>.

3. Również wyjątkowo możliwe jest pisemne tłumaczenie na język zrozumiały dla wnioskodawcy najważniejszych elementów decyzji, tj. podstawy prawnej decyzji, rozstrzygnięcia oraz pouczenia (zob. art. 53 ust. 1 i ust. 2, art. 54e ust. 2 u.u.c.o.).

W świetle art. 327 ust. 1 u.c. organ, który wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, dokonuje w języku zrozumiałym dla cudzoziem-

<sup>276</sup> A. Skóra, *Wnoszenie...*, s. 411 i n.

<sup>277</sup> Urzędowy Rejestr Gmin, w których jest używany język pomocniczy, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/urzedowy-rejestr-gmin/6884,Urzedowy-Rejestr-Gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy.html>.

ca ustnego lub pisemnego tłumaczenia podstawy prawnej decyzji, rozstrzygnięcia oraz pouczenia, czy i w jakim trybie służy odwołanie od decyzji.

### **Art. 108. [Istota i przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności]**

§ 1. Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

§ 2. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie.

## I

1. Zasadą jest, że decyzja nie ulega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia od niej odwołania (art. 130 § 1). Natomiast wniesienie odwołania od decyzji w terminie powoduje wstrzymanie wykonania decyzji (art. 130 § 2). Od tej zasady ustawodawca przewiduje jednak stosunkowo liczne wyjątki. Decyzja może bowiem podlegać obowiązkowi natychmiastowej wykonalności z mocy prawa lub w razie nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności przez organ administracji publicznej na podstawie art. 108. Należy zauważyć, że „stan natychmiastowej wykonalności decyzji” polega na możliwości natychmiastowego wykonania decyzji, która staje się tytułem egzekucyjnym, mimo tego, że jest ona nieostateczna (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 3311/18, LEX nr 2628876).

2. Rygor natychmiastowej wykonalności nadany decyzji administracyjnej, zgodnie z regułą określoną w art. 10 k.p.a., obowiązuje od dnia doręczenia stronie lub innemu uczestnikowi decyzji lub postanowienia (art. 108 § 2)<sup>278</sup>. Aktualnie wyrażany jest także pogląd przeciw-

---

<sup>278</sup> M. Dyl, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

ny, według którego rygor natychmiastowej wykonalności obowiązuje od dnia wydania lub ogłoszenia decyzji, bądź też od chwili wydania w tym przedmiocie postanowienia (art. 108 § 2)<sup>279</sup>.

3. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany wyłącznie nieostatecznej decyzji organu pierwszej instancji, tj. takiej, od której służy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., II OSK 1677/14, LEX nr 1772399).

4. W świetle art. 108 § 1 rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany jedynie w razie, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Przesłankę uzasadniającą nadanie przez organ decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności stanowi zatem przede wszystkim „niezbędność” natychmiastowego wejścia decyzji w życie.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 28 kwietnia 1998 r., V SA 677/97, (LEX nr 59221), niezbędność natychmiastowego wdrożenia rozstrzygnięcia decyzji w życie może powstać, gdy nie można się obejść w danym czasie i w istniejącej sytuacji bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1. Zagrożenie to musi mieć realny charakter i nie może być tylko teoretycznie prawdopodobne, a okoliczność ta musi być uwidocznioma w uzasadnieniu postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności (m.in. wyrok NSA z dnia 27 lutego 1998 r., V SA 688/97, LEX nr 59246). Organ administracji publicznej nie może nadać swojej decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli nie uzasadni dodatkowo takiego rozstrzygnięcia jedną z okoliczności wskazanych w komentowanym przepisie (m.in. wyrok WSA z dnia 13 maja 2011 r., I SA/Wa 136/11, LEX nr 991502). Dla przykładu sytuacją uzasadniającą zastosowanie w decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności – z powołaniem się przez organ na interes społeczny – może być budowa sieci energetycznej (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., I OSK 2713/17, CBOSA).

---

<sup>279</sup> Zob. A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Zastosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności – ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego – może uzasadniać umotywowane podejrzenie niezdolności lekarza do wykonywania zawodu (wyrok NSA z dnia 2 lipca 2019 r., II OSK 2208/17, LEX nr 2706034). Zaopatrzenie decyzji w rygor natychmiastowej wykonalności – ze względu na wyjątkowo ważny interes strony – może także uzasadniać realizacja określonej inwestycji ze środków Unii Europejskiej w sytuacji, gdy od nadania decyzji takiego rygoru zależy pozyskanie przez stronę tych środków (wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434; wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., II OSK 1718/14, LEX nr 1775425).

5. Wymienione w art. 108 przesłanki tworzą katalog zamknięty przypadków, w których decyzja może być zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności. Przesłanki przemawiające za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności powinny być poddawane ścisłej wykładni (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2006 r., I OSK 116/06, LEX nr 266225; wyrok WSA z dnia 17 września 2015 r., IV SA/Po 304/15, LEX nr 1977366). Okoliczności uzasadniające nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nie mogą być też interpretowane rozszerzająco, lecz ścieśniająco (m.in. wyrok NSA z dnia 24 maja 1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36).

W razie nadania nieostatecznej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności organ powinien mieć również zawsze na uwadze treść art. 7. To oznacza konieczność każdorazowego wyważania przez organ, w razie chęci zastosowania w decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli (wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1998 r., V SA 683/97, LEX nr 59235).

6. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji z urzędu przez organ lub na wniosek strony lub innego uczestnika postępowania (wyrok WSA z dnia 9 lutego 2017 r., VI SA/Wa 1710/16, LEX nr 2286277). Rygor taki może być również nadany decyzji z mocy prawa, bez konieczności orzekania w tym przedmiocie przez organ.

7. Rygorem natychmiastowej wykonalności mogą być opatrywane decyzje pisemne, w formie dokumentu elektronicznego, a także decyzje ustne.

8. W przypadku nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na wyjątkowo ważny interes strony, organ admi-

nistracji publicznej może uzależnić nadanie takiego rygoru decyzji od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia. Zabezpieczenie może polegać na złożeniu do depozytu sądowego odpowiedniej sumy pieniężnej. Zobowiązanie strony do udzielenia zabezpieczenia następuje w formie postanowienia, w którym określa się formę zabezpieczenia i wskazuje stronie termin jego wykonania. Na postanowienie takie, zgodnie z art. 108 § 1 w zw. z art. 141 § 1 k.p.a., nie przysługuje zażalenie<sup>280</sup>.

## II

1. Forma rygoru natychmiastowej wykonalności zależy od momentu, w którym organ nada go swojemu rozstrzygnięciu. Rygor taki może być bowiem nadany przez organ danej decyzji od razu. Wtenczas rygor taki przyjmuje postać dodatkowego elementu decyzji (tj. klauzuli). Natychmiastową wykonalność organ administracji publicznej może nadać decyzji także po jej wydaniu. W takim przypadku organ wydaje postanowienie, na które przysługuje zażalenie (art. 108 § 2).

2. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności odrębnym od niej postanowieniem nie oznacza, że postanowienie to uzyskuje samodzielny byt prawny. Z chwilą uchylecia decyzji, której rygor natychmiastowej wykonalności został nadany odrębnym postanowieniem, traci moc także to postanowienie (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r., I GSK 306/15, LEX nr 2190096).

## III

1. Organ administracji publicznej „może” lecz nie musi nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Odmowa nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności następuje w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie (m.in. wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., I OSK 1892/11, LEX nr 1219418; wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., II SA/Gd 309/18, LEX nr 2547583).

---

<sup>280</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, LEX 2019.

2. Nadanie rygoru na podstawie przepisu art. 108 wywołuje skutki wyłącznie w sferze tymczasowej wykonalności decyzji, a nie w zakresie jej ostateczności i nie powoduje żadnych skutków dla trybu i sposobu przeprowadzenia postępowania przez organ odwoławczy na skutek wniesionego przez stronę odwołania (wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 110/19, LEX nr 2654094). W takim razie rygor natychmiastowej wykonalności wygasa z dniem wydania decyzji organu odwoławczego, zmieniającej lub uchylającej decyzję opatrzoną rygorem albo uchylającej rygor oraz z dniem wydania postanowienia organu wyższego stopnia o uchyleniu postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (wyrok WSA z dnia 17 listopada 2017 r., VII SA/Wa 189/17, LEX nr 2419375). W przypadku, gdy decyzja natychmiast wykonalna staje się ostateczna, nie obowiązują żadne ograniczenia w jej wykonaniu, a złożone wcześniej zabezpieczenie podlega zwrotowi<sup>281</sup>.

3. Natychmiastowa wykonalność decyzji może być wzruszona przez stronę w odwołaniu od decyzji lub w zażaleniu od postanowienia o nadaniu decyzji takiego rygoru. Na wniosek strony lub z urzędu natychmiastowa wykonalność decyzji może być także w uzasadnionych przypadkach i w toku postępowania odwoławczego wstrzymana przez organ odwoławczy (art. 135). Wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności następuje w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie (m.in. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2562/11, LEX nr 1125523; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2006 r., I OSK 116/06, LEX nr 266225).

## **Art. 109. [Doręczenie decyzji stronom postępowania]**

§ 1. Decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

§ 2. W przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 decyzja może być stronom ogłoszona ustnie.

### I

1. Decyzja administracyjna jako szczególna postać indywidualnego, zewnętrznego aktu administracyjnego, skierowana do imiennie ozna-

---

<sup>281</sup> Tamże.

zonego adresata musi zostać zakomunikowana w formie wskazanej w k.p.a. Na podstawie przepisów Kodeksu zaznajomienie adresata z treścią decyzji administracyjnej jest możliwe poprzez jej doręczenie lub ogłoszenie. Przepis art. 109 § 1 wprowadza dwa podstawowe sposoby doręczenia decyzji – pisemnie lub elektronicznie. W szczególnie przewidzianych przypadkach – na podstawie art. 109 § 2 – decyzja może być stronom ogłoszona ustnie.

2. Decyzja administracyjna, dopóki nie zostanie zakomunikowana stronie, dopóty jest aktem niewywierającym żadnych skutków dla strony. Uzewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację procesową (np. możliwość wniesienia odwołania). Decyzja administracyjna rozpoczyna zatem swój byt prawny z chwilą ogłoszenia lub doręczenia stronie postępowania i z tym momentem wiąże organ, który ją wydał (m.in. wyrok WSA z dnia 11 lutego 2015 r., II SA/Wa 1605/14, LEX nr 1730372). Podkreślić jednak trzeba, że sam fakt dowiedzenia się przez stronę o treści decyzji – poza przewidzianym w prawie trybie doręczenia nie powoduje skutecznego wejścia do obrotu prawnego takiej decyzji (m.in. wyrok WSA z dnia 4 października 2012 r., I SA/Gl 706/11, LEX nr 1247696).

3. Przepis art. 109 § 1 realizuje jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę pisemności. Zasada ta determinuje formę, w jakiej organ wydaje decyzję jako czynność kończącą postępowanie<sup>282</sup>. Zgodnie z art. 14 sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu u.i.d.p., doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Wyjątkiem od przyjętej zasady jest ustne ogłoszenie decyzji; forma ta, wywołuje jednakowe skutki prawne co forma pisemna lub elektroniczna, przy czym dopuszczalność jej zastosowania jest limitowana.

## II

1. Przepisy k.p.a. wyraźnie rozróżniają wydanie decyzji od jej doręczenia. Wydanie decyzji pisemnej polega na sporządzeniu i podpisaniu pi-

---

<sup>282</sup> M. Dyl, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

semnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Wydanie decyzji w formie dokumentu elektronicznego polega zaś na sporządzeniu dokumentu elektronicznego w rozumieniu u.i.d.p. oraz opatrzeniu go bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego certyfikatu. Z kolei doręczenie, to uzewnętrznienie rozstrzygnięcia dokonanego przez organ, co następuje w drodze dostarczenia aktu lub przesłania go w formie elektronicznej albo w formie zastępczej (tzw. fikcja doręczenia)<sup>283</sup>.

Zasadą jest, że dopóki doręczenie decyzji nie nastąpiło, to decyzja – choćby była już sporządzona i podpisana – może być jeszcze zmieniana dowolną ilość razy.

2. Decyzja doręczona lub ogłoszona stronie postępowania wywołuje określone skutki prawne. Wprawdzie nie wskazano ich wprost w komentowanym przepisie, jednak wynikają one z zestawienia z art. 110 określonej w doktrynie istoty aktu administracyjnego. Mowa przede wszystkim o zasadzie związania organu administracji publicznej wydaną przez siebie decyzją i jej trwałością. Odnosi się to zarówno do decyzji ostatecznych, ale również nieostatecznych, jako że i one nie mogą być zmieniane dowolnie<sup>284</sup>.

3. W orzecznictwie wskazuje się, że do obrotu prawnego wchodzi i wywołuje skutki prawne również decyzja doręczona wadliwie (np. z naruszeniem przepisów o doręczeniach, z pominięciem niektórych stron bądź ich pełnomocników, jak również decyzja doręczona jedynie „do wiadomości”). Należy bowiem odróżnić brak doręczenia od doręczenia wprawdzie wadliwego, ale dokonanego (m.in. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2008 r., I FSK 283/07, LEX nr 488005; wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2008 r., III SA/Wa 378/08, LEX nr 477505). Zgodnie z powyżej przyjętym założeniem nadanie decyzji administracyjnej mocy prawnej nie jest uzależnione od prawidłowego, tj. zgodnego z prawem doręczenia, lecz od samego dokonania czynności doręczenia, które polega na uzewnętrznieniu woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji i to niekoniecznie nawet wobec jej adresata (m.in. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 r., II OSK

---

<sup>283</sup> K. Klonowski, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>284</sup> J. Borkowski, *Decyzja...*, s. 99.



2259/12, LEX nr 1450907; wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2018 r., I SA/Gd 1541/17, LEX nr 24332622).

4. Przepis art. 109 § 1 upoważnia organ administracji publicznej do doręczenia decyzji na piśmie jedynie stronom postępowania zakończono- nego tą decyzją. Ze wspomnianym upoważnieniem wiąże się jednocze- sna konieczność prawidłowego ustalenia, na każdym etapie postępo- wania administracyjnego, kręgu stron tego postępowania. Obowiązek ten, ma szczególne znaczenie w świetle art. 156 § 1, bowiem jego nar- uszenie stanowi jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności przez sąd administracyjny zaskarżonego rozstrzygnięcia, dotkniętego taką kwalifikowaną wadą postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2018 r., I OSK 1803/15, LEX nr 2514146).

5. Z kolei w przypadku, gdy strona ustanowiła pełnomocnika, pi- smo zawierające decyzję doręcza się pełnomocnikowi. Powołując się na zasadę oficjalności doręczeń, przepis art. 40 § 2 nie zakazuje dorę- czeń pism stronie, która ustanawia pełnomocnika, ale doręczenie w takim przypadku pisma stronie wywołuje tylko taki skutek, że zostaje ona poinformowana o treści pisma. Natomiast skutki procesowe zwią- zane z doręczeniem decyzji powstają dopiero w chwilą doręczenia jej w sposób prawidłowy – to jest w tym przypadku pełnomocnikowi strony (wyrok NSA z dnia 6 listopada 2008 r., II GSK 463/08, LEX nr 489048). Jeżeli zaś ustanowiono kilku pełnomocników, to stosownie do art. 40 § 2 pisma doręcza się tylko jednemu z nich. Natomiast gdy w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron, organ admi- nistracji publicznej może zawiadamiać o wydanych decyzjach w trybie publicznego obwieszczenia przewidzianego w art. 49.

### III

1. Pierwszą, podstawową formą wprowadzenia decyzji administra- cyjnej do obrotu prawnego jest doręczenie jej w formie pisemnej. Przez doręczenie decyzji na piśmie należy rozumieć doręczenie jej oryginału. Każda kopia decyzji, która zostaje doręczona stronom, musi być pod- pisana przez osobę lub osoby upoważnione do jej wydania, przez co każdy egzemplarz jest decyzją na prawach oryginału (postanowienie NSA z dnia 27 października 1998 r., II SA/Gd 1618/96, LEX nr 44208).

2. Odmienny pogląd wyraził SN w wyroku z dnia 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03, (LEX nr 116127), stojąc na stanowisku, że: „organ administracji publicznej obowiązany jest z urzędu do doręczenia stronie postępowania jednego uwierzytelnionego odpisu decyzji, a nie jej oryginału”. SN w niniejszym orzeczeniu zważył, że: „decyzja administracyjna, której oryginał (czyli jej jedyna autentyczna pierwotna wersja) w każdym wypadku pozostaje w aktach sprawy, powinna być ogłoszona lub doręczona stronie. Jednakże obowiązek doręczenia decyzji stronie, o którym mowa jest w art. 109 § 1, w żadnym razie nie może być rozumiany jako obowiązek doręczenia stronie oryginału decyzji. W przeciwnym razie musiałoby to bowiem oznaczać, że albo oryginał decyzji podlegałby w tym celu usunięciu z akt sprawy, co nie tylko faktycznie uniemożliwiłoby realizację prawnie gwarantowanej zasady względnej jawności akt postępowania (art. 73 i 74), lecz także sprzeczne byłoby z zasadą integralności akt postępowania, która jest konsekwencją ciężącego także na organach administracji publicznej ustawowego obowiązku zapewnienia odpowiedniej ewidencji, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw”.

Powyższe stanowisko SN zostało krytycznie ocenione w piśmiennictwie. Z przepisu art. 109 § 1 *expressis verbis* wynika, że stronom doręcza się decyzję, a nie kopię lub jej odpis. „Gdyby ustawodawcy chodziło o doręczenie jedynie odpisu decyzji, przesądziłby o tym w wyraźny sposób zarówno w treści art. 109 k.p.a., jak i innych przepisach dotyczących doręczenia pism uczestnikom postępowania administracyjnego (w szczególności art. 39 i n. k.p.a.)”<sup>285</sup>.

3. W k.p.a. nie ma obostrzenia ustalającego limit sporządzenia określonej liczby egzemplarzy danej decyzji. Nie ma zatem przeciwskazań do sporządzenia wielu egzemplarzy tej decyzji, z których każdy miałby status oryginału. Uznanie więc, że w aktach sprawy pozostawia się oryginał decyzji, a stronie bądź stronom doręcza się tylko jej

---

<sup>285</sup> A. Skóra, *Podpis kolegiального organu administracji publicznej – doręczenie decyzji administracyjnej. Glosa do wyroku SN z dnia 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1-2, s. 31.

odpis, nie ma potwierdzenia w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. Tak też uznał NSA w wyroku z dnia 12 stycznia 2011r., I OSK 782/10, (LEX nr 952060).

4. Doręczenie kserokopii lub odpisu decyzji nie będzie wywierało skutków prawnych w postaci jej doręczenia w rozumieniu art. 109 §1, związania z nią organu (art. 110), jak też wejścia jej do obrotu prawnego. Doręczenie dokumentu w takiej formie posiada jedynie walor informacyjny (wyrok WSA z dnia 15 lutego 2017 r., II SA/Go 1033/16, LEX nr 2239184).

#### IV

1. Drugą podstawową formą wprowadzenia decyzji administracyjnej do obrotu prawnego jest doręczenie jej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wydanie decyzji w formie dokumentu elektronicznego polega na sporządzeniu takiego dokumentu w rozumieniu u.i.d.p. oraz opatrzeniu go bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzje, które zostały wydane w formie dokumentu elektronicznego, zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1, doręcza się stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wyjątkowo, w przypadku decyzji w formie dokumentu elektronicznego, 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 systemu teleinformatycznego 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 (art. 39<sup>3</sup> k.p.a.).

2. Czasowym sposobem doręczenia pism (w tym decyzji) w formie „przesyłki hybrydowej” przewiduje ustawa 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.). Zgodnie z art. 15zuz<sup>1</sup> tej ustawy, do dnia 30 września 2020 r. w ramach

realizacji zadań przeciwdziałania COVID-19 powierza się operatorowi wyznaczonemu (którym jest Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie), świadczenie usługi pocztowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041), przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej na etapie doręczania. Oznacza to, że do tej daty (o ile termin ten nie zostanie przesunięty, a ustawa o doręczeniach elektronicznych – wciąż będąca projektem – zostanie w tym zakresie zmieniona lub nie zostanie uchwalona) adresat – o ile wyrazi na to zgodę – może upoważnić operatora wyznaczonego do odbioru przesyłek poleconych w celu ich przetworzenia i doręczenia w postaci dokumentów elektronicznych na skrzynkę elektroniczną adresata.

3. Załatwienie sprawy „za pomocą” środka komunikacji elektronicznej jest dopuszczalne na podstawie art. 14 § 2. Środek komunikacji elektronicznej jest więc formą załatwienia sprawy administracyjnej, a nie jedynie sposobem doręczenia decyzji w formie np. dokumentu elektronicznego. Słuszna jest zatem uwaga, że: „jeżeli organ administracji publicznej wykorzystuje pocztę elektroniczną jako formę załatwienia sprawy administracyjnej, to powinien wszystkie elementy decyzji zawrzeć w treści wiadomości przesyłanej adresatowi, nie zaś w osobnym pliku (dokumencie) w formie załącznika do wiadomości e-mail. W tym przypadku organ administracji publicznej jest związany taką decyzją od dnia doręczenia (nadania) wiadomości e-mail na skrzynkę pocztową adresata”<sup>286</sup>.

4. Nie jest natomiast dopuszczalne doręczanie przez organ pism uczestnikom postępowania z wykorzystaniem telefaksu. Telefaks może być używany w postępowaniu administracyjnym wyłącznie jako sposób wnoszenia podań do organu administracji publicznej. Na powyższe zwraca uwagę WSA w wyroku z dnia 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06, (LEX nr 295045), stwierdzając, że: „Doręczenie pisma za pomocą telefaksu nie jest doręczeniem za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a., ponieważ telefaks nie jest urządzeniem informatycznym. Przez tego rodzaju urządzenia

---

<sup>286</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

należy bowiem rozumieć komputery wyposażone w pamięć, umożliwiającą zapisywanie i odtwarzanie danych. Z tego względu wysyłanie informacji pomiędzy urządzeniami faksowymi nie może być uznane za komunikowanie się za pomocą urządzeń tworzących zespół teleinformatyczny” (podobnie wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., I OSK 966/15, LEX nr 2168129).

5. Doręczenie decyzji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, podobnie jak w przypadku decyzji doręczanych na piśmie, następuje z zachowaniem zasad doręczania pism uregulowanych w art. 39-48. Tylko przy zachowaniu tych reguł, doręczenie będzie uznane za skuteczne (wyrok WSA z dnia 11 lutego 2015 r., II SA/Wa 1605/14, Legalis).

## V

1. W wyjątkowych przypadkach wprowadzenie decyzji administracyjnej do obrotu prawnego jest możliwe poprzez jej ustne ogłoszenie. Dotyczy to spraw, które mogą być załatwiane ustnie po ziszczeniu się warunków określonych w art. 14 § 2: „gdy przemawia za tym interes publiczny, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie”. Przykładowo, „interese strony”, uzasadniającym wydanie decyzji w formie ustnej, może być stosowny wniosek strony (uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, LEX nr 40267).

2. Ogłoszenie decyzji ustnie nie będzie możliwe, gdy strona wnosi o doręczenie jej na piśmie lub nie wyraża zgody na ustne załatwienie sprawy, a ponadto, gdy sprzeciwiają się temu przepisy szczególne lub wynika to z natury rozpatrywanej sprawy (wyrok WSA z dnia 6 lutego 2012 r., II SA/Wa 2096/11, LEX nr 1114073). Niedopuszczalność ustnego ogłoszenia decyzji nastąpi również wtedy, gdy stanowiska organu i strony są rozbieżne. W takiej sytuacji organ jest obowiązany przeprowadzić postępowanie i wydać decyzję pisemną.

3. Wydanie decyzji ustnej polega na ustnym ogłoszeniu treści rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej. Przyjmuje się, że ogłoszenie decyzji jest równoznaczne w skutkach z jej doręczeniem (wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/81, LEX nr 9640; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1205/13, LEX nr 1772311). „Dniem doręcze-

nia decyzji ustnej” będzie zatem, stosownie do art. 129 § 2, dzień jej ogłoszenia. Od tego momentu decyzja ustna będzie wywoływała takie same skutki, jak przy doręczeniu w formie pisemnej lub elektronicznej.

4. W celu zapewnienia gwarancji pewności obrotu prawnego decyzji wydanej ustnie, ustanowiono wymóg utrwalenia jej treści oraz istotnych motywów w aktach sprawy w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Protokół, o którym mowa w art. 67 § 2 pkt 5, powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji (uchwała NSA z dnia 13 października 1997 r., FPK 13/97, LEX nr 31616).

5. Ustna decyzja, której treść powinna być odzwierciedlona w protokole, nie może być następnie potwierdzona odrębną, pisemną decyzją. Wydanie późniejszej pisemnej decyzji w tej samej sprawie stanowiłoby naruszenie zasady *res iudicata* i decyzja taka byłaby dotknięta kwalifikowaną wadą, skutkującą koniecznością uchylecia jej w trybie odwoławczym lub stwierdzenia nieważności (wyrok WSA z dnia 20 lutego 2013 r., II SA/Bd 1226/12, LEX nr 1351436).

Organ administracji publicznej może co prawda, na wniosek strony sporządzić na piśmie decyzję, uprzednio ogłoszoną ustnie, a następnie ją doręczyć. Nie wpłynie to jednak na skutek określony w art. 110 zgodnie z którym organ administracji publicznej jest związany wydaną ustnie decyzją od chwili jej ogłoszenia.

Przepisy szczególne mogą jednak przewidywać obowiązek niezwłocznego potwierdzenia na piśmie decyzji wydanych ustnie (np. ustawa z 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.).

6. Jeżeli doszło do ustnego ogłoszenia decyzji, a organ nie sporządził stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę, to strona nie może w żadnym wypadku być obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu. Brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takie ogłoszenie nie nastąpiło (m.in. wyrok WSA z dnia 7 maja 2009 r., VIII SA/Wa 4/09, LEX nr 653079; wyrok WSA z dnia 23 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015).

7. Kryterium ustnego ogłoszenia decyzji nie będzie spełniało poinformowanie o treści decyzji przez telefon. W wyroku WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, (LEX nr 2727635), sąd stwierdził, że: „Ogłoszenie jest ustną formą doręczenia decyzji, co oznacza, że powinno nastąpić w bezpośredniej obecności strony tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do osoby, której decyzję się ogłasza, a takiej gwarancji nie ma w przypadku rozmowy telefonicznej”.

### **Art. 110. [Związanie organu wydaną decyzją]**

§ 1. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

§ 2. Organ administracji publicznej, w przypadku milczącego załatwienia sprawy, jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

#### I

1. W postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej jest związany wydaną przez siebie decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej (art. 110 § 1). Przepis ten nie stanowi natomiast podstawy do związania organu orzeczeniem wydanym przez inny organ, np. decyzją lub wyrokiem sądu (m.in. wyrok WSA z dnia 7 lipca 2017 r., II SA/Kr 1033/16, LEX nr 2329864)<sup>287</sup>.

2. Związanie decyzją od chwili jej doręczenia można rozpatrywać zarówno w aspekcie negatywnym, jak i pozytywnym. Niemniej jednak ma ono zagwarantować niezmiennosc stanowiska danego organu w konkretnej sprawie i dotyczy zarówno decyzji nieostatecznych, jak i ostatecznych. Zmiana decyzji dopuszczana jest jedynie w trybach przewidzianych przez obowiązujące przepisy i w żaden inny sposób organ nie ma możliwości wyłączenia związania wydaną przez siebie decyzją.

3. W ujęciu negatywnym (in. proceduralnym) związanie decyzją oznacza, że nie ma ono miejsca przed jej dostarczeniem lub ogłosze-

<sup>287</sup> Por. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 615.

niem. Powyższe ujęcie jest gwarancją, aby organ administracji publicznej w wydanej przez siebie decyzji po dokonaniu jej doręczenia „nie dokonywał samowolnie i bez wiedzy stron zmian w jej treści”, w tym również nie uchylał wydanej decyzji ani nie dokonywał zmian w zakresie wydanego rozstrzygnięcia w dowolny sposób (m.in. wyrok NSA z dnia 22 maja 1998 r., I SA/Lu 494/97, LEX nr 34172; wyrok WSA z dnia 5 lutego 2008 r., II SA/Łd 1024/07, LEX nr 510950; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r., I OSK 4102/18, LEX nr 2630307).

W orzecznictwie ukształtowało się stanowisko, że doręczenie decyzji powoduje wejście tego aktu administracyjnego do obrotu prawnego (m.in. wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., II SAB/Bk 65/19, LEX nr 2726104; wyrok WSA z dnia 15 maja 2018 r., VI SA/Wa, LEX nr 2557583).

Istotne jest, że doręczenie lub też ogłoszenie decyzji jednej ze stron postępowania wywołuje skutek w postaci wprowadzenia jej do obrotu prawnego, czego następstwem jest związanie zarówno organu, jak i stron przedmiotową decyzją (m.in. wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., I OSK 2523/17, LEX nr 2475470; wyrok WSA z dnia 27 marca 2018 r., I SA/Wa 1769/17, LEX nr 2560488; wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2017 r., V SA/Wa 254/17, LEX nr 2496035).

4. Koncepcja „wejścia decyzji do obrotu prawnego” nie jest uzależniona od prawidłowego, czyli zgodnego z obowiązującymi przepisami, doręczenia decyzji. Wiąże się ona z dokonaniem czynności doręczenia, która stanowi uzewnętrznienie woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji. Owe uzewnętrznienie nie musi odbyć się nawet wobec adresata decyzji (wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II GSK 4055/16, LEX nr 2404367).

5. Obecnie nauka nie prezentuje jednolitego poglądu w zakresie związania proceduralnego wydaną decyzją. Przyjmuje się m.in., że związanie decyzją obejmuje także okres przypadający między momentem wydania decyzji a chwilą jej doręczenia (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 465/19, LEX nr 2688708). Prezentowany jest również pogląd, że organ staje się związany wydaną przez siebie decyzją już w momencie „nadania pisma” u operatora pocztowego lub też przekazania go do doręczenia podmiotom wyznaczonym do wykonania tego zadania (pracownikowi, innym osobom upoważnionym lub



organowi). Owe związanie ma jednak miejsce wyłącznie pod warunkiem, że nie jest już możliwe anulowanie tak nadanego pisma<sup>288</sup>.

6. Orzecznictwo dopuszcza możliwość ingerowania organu administracji publicznej w treść decyzji przed jej doręczeniem lub ogłoszeniem, również w sytuacji, gdy decyzja została już uprzednio podpisana (por. wyrok WSA z dnia 15 maja 2018 r., VI SA/Wa, LEX nr 2557583).

7. Związanie organu decyzją trwa do momentu ewentualnej zmiany decyzji lub jej uchylecia w oparciu o obowiązujące przepisy.

8. Prezentowany jest pogląd, że od chwili doręczenia lub ogłoszenia decyzji do momentu upływu terminu na wniesienie odwołania związany jest nią jedynie organ wydający decyzję. Dopiero z chwilą, gdy decyzja staje się ostateczna, zaczyna ona wiązać strony postępowania,<sup>289</sup> tj. od momentu, gdy nie przysługuje od niej odwołanie w toku instancji, zarówno na skutek wyczerpania procedury odwoławczej, jak i w wyniku upływu terminu do wniesienia odwołania (wyrok WSA z dnia 10 maja 2019 r., II SA/Sz 1224/18, LEX nr 2676568).

9. Doręczenie nie może zostać uznane za skuteczne, a co za tym idzie, nie może nastąpić związanie decyzją, jeśli nie doszło do dostarczenia oryginału decyzji (wyrok NSA z dnia 5 lutego 2020 r., I OSK 753/19, LEX nr 2825341).

10. Przepisy szczególne mogą wprowadzać odmienne uregulowania w zakresie chwili, od której następuje związanie decyzją.

11. Decyzja, wydana w ramach procedury wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, może w nagłych wypadkach być wydana ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzona na piśmie (art. 23 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.).

12. Decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy przy spełnieniu przesłanek określonych w ustawie zostaje wydana ustnie, podlega natychmiastowemu wykonaniu, a następnie zostaje ogłoszona przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszona publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności

<sup>288</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 616-617.

<sup>289</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 633.

skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Ponadto decyzję doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia (art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 631).

**13.** Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów podawana jest do wiadomości przez jej odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto przez jej wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach wchodzących w obszar scalenia. Po upływie wymienionego terminu decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów uważa się za doręczoną wszystkim uczestnikom scalenia (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.).

## II

**1.** Organ administracji publicznej, w przypadku milczącego załatwienia sprawy, jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu, o ile kodeks nie stanowi inaczej (art. 110 § 1).

**2.** Jeżeli organ zawiadomi stronę postępowania o braku sprzeciwu, wówczas związanie organu i stron postępowania zaczyna się od dnia doręczenia zawiadomienia o braku sprzeciwu.

**3.** Decyzja może być doręczona w postępowania administracyjnym również w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 109 § 1 w zw. z art. 39<sup>1</sup> i 14 § 1). W takim przypadku związanie organu taką decyzją następuje z chwilą jej wysłania za pomocą środków elektronicznej komunikacji do strony lub innego uczestnika postępowania<sup>290</sup>. Należy przy tym zauważyć, że za chwilę „związania” organu decyzją nie można uznać momentu jej wprowadzenia do systemu teleinformatycznego organu (np. ePUAP), jeżeli decyzja taka faktycznie nie została wysłana przez pracownika or-

---

<sup>290</sup> W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 5, s. 56.

ganu do strony lub innego uczestnika postępowania. W takiej sytuacji nie dochodzi bowiem faktycznie do zakomunikowania stronie treści podjętego przez organ rozstrzygnięcia (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 2629/15, LEX nr 2352604).

**Art. 111. [Żądanie uzupełnienia decyzji, sprostowania i pouczenia; rektyfikacja decyzji w drodze decyzji uzupełniającej]**

§ 1. Strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach.

§ 1a. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

§ 1b. Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia.

§ 2. W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w § 1b, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia.

I

1. Przepis art. 111 § 1 stanowi jedną z podstaw rektyfikacji decyzji administracyjnej, tj. naprawienia jej wad nieistotnych (wyrok NSA z dnia 26 września 2013 r., II OSK 988/12, CBOSA). Na podstawie art. 111 możliwe jest jedynie: 1) uzupełnienie decyzji co do jej rozstrzygnięcia; 2) uzupełnienie decyzji w zakresie pouczenia o prawie do wniesienia od niej odwołania, powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo 3) sprostowanie zamieszczonego w decyzji pouczenia w obrębie wyżej wymienionych środków zaskarżenia (wyrok WSA z dnia 25 września 2019 r., I SA/Bd 376/19, LEX nr 2735623)<sup>291</sup>.

Tryb przewidziany w art. 111 służy zatem wyłącznie usuwaniu ścisłe wymienionych w tym przepisie wad decyzji. To oznacza, że inne

<sup>291</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

braki – np. brak oznaczenia organu, daty wydania, oznaczenia stron, powołanie podstawy prawnej oraz podpis z powołaniem imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji – podlegają kontroli instancyjnej w administracyjnym toku instancji, albo przed sądem administracyjnym, ale nie w procedurze incydentalnej z art. 111 § 1 (m.in. wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Op 523/18, LEX nr 2638802; wyrok WSA z dnia 3 lutego 2015 r., II SA/Bk 1159/14, LEX nr 1796469; wyrok WSA z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Kr 261/11, LEX nr 1094749).

Podobnie w trybie art. 111 k.p.a. nie można żądać uzupełnienia decyzji co do jej uzasadnienia (wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1999 r., I SA/Kr 30/98, LEX nr 39697).

W oparciu o art. 111 nie jest także dopuszczalne sprostowanie podstawy prawnej oraz faktycznej rozstrzygnięcia (zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2002 r., V SA 3051/01, LEX nr 109324).

2. Potrzeba uzupełnienia decyzji co do jej rozstrzygnięcia zachodzi wtedy, gdy jej rozstrzygnięcie jest niekompletne, ponieważ organ nie orzekł o żądaniu strony w całości<sup>292</sup>. Niekompletność podjętego przez organ rozstrzygnięcia powinna być przy tym obiektywnie widoczna. Oznacza to, że organ powinien porównać treść zapadłego dotychczas rozstrzygnięcia w sprawie z całością materiałów znajdujących się w aktach sprawy, a więc z żądaniami stron, zakresem postępowania wyjaśniającego oraz z innymi zebranymi materiałami i dowodami. W zależności od sytuacji, jeżeli żądanie nierozstrzygnięte w decyzji nie było rozpoznawane w postępowaniu od samego początku, organ zobowiązany jest przed rozstrzygnięciem przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, jeżeli zaś żądanie było tylko pominięte przy wydaniu decyzji, rozstrzygnąć je bez prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Przyjmuje się również, że decyzja uzupełniająca w zakresie rozstrzygnięcia winna być wydana przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego sprawy z daty wydania decyzji niekompletnej (m.in. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., I OSK 183/11, LEX nr 1096357; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2008 r., II SA/Gl 336/08, LEX nr 493202).

---

<sup>292</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks...*, s. 634.

3. W razie wydania decyzji częściowej (art. 104 § 2) strona nie jest uprawniona do występowania z żądaniem jej uzupełnienia, lecz w takim przypadku powinna ona złożyć wniosek o wydanie decyzji uzupełniającej. W opisywanej sytuacji trwa bowiem nadal stan zawilości sprawy przed organem administracji publicznej. Organ wydając decyzję częściową obowiązany jest do zaznaczenia tego faktu w jej treści (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., I SA 2126/00, LEX nr 81748).

4. W razie wniesienia odwołania dotyczącego części żądań strony nierozstrzygniętych w decyzji, organ I instancji powinien potraktować jego treść jako żądanie uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia (art. 111 § 1). Jednak organ odwoławczy, któremu przedstawiono takie odwołanie, powinien wyjaśnić rzeczywiste intencje strony. W razie popierania odwołania powinien on przy tym stwierdzić jego niedopuszczalność w zakresie żądania nierozstrzygniętego (art. 134). Natomiast w przypadku oświadczenia strony, że chodzi o żądanie uzupełnienia decyzji organu I instancji – umorzyć postępowanie odwoławcze i przekazać wniosek o uzupełnienie decyzji, nazwany odwołaniem, organowi pierwszej instancji do rozpatrzenia tego wniosku – art. 138 § 1 pkt 3 i art. 105 § 1 i 2 w zw. z art. 140 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, LEX nr 2522147; wyrok WSA z dnia 28 marca 2013 r., II SA/Ol 145/13, LEX nr 1299551; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2002 r., IV SA 1797/00, CBOSA; wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1998 r., I SA/Wr 796/96, LEX nr 32938).

5. Decyzja administracyjna nie podlega uzupełnieniu w przypadku, gdy w ogóle nie zawiera rozstrzygnięcia. Takie stanowisko wyrażone zostało m.in. w wyroku WSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1564/11, (LEX nr 1134820), zgodnie z którym brak rozstrzygnięcia w decyzji oznacza, że nie jest to decyzja administracyjna, a jeżeli dany akt nie jest decyzją administracyjną, to nie można go uzupełnić w trybie art. 111. Podobnie w omawianej kwestii wypowiedział się także WSA w wyroku z dnia 19 września 2019 r., III SA/Lu 277/19, (LEX nr 2725518), według którego brak rozstrzygnięcia w decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, co skutkuje jej nieważnością na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 (tak też wyrok NSA z dnia 10 września 2008 r., I OSK 1440/07, LEX nr 489639; wyrok WSA z dnia 13 października 2010 r., II SA/Łd 689/10, LEX nr 755886; wyrok WSA z dnia 19 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1514/15, LEX nr 2000928).

## II

1. Na podstawie art. 111 możliwe jest uzupełnienie decyzji w zakresie pouczenia, dotyczącego prawa do wniesienia od niej odwołania, powództwa do sądu powszechnego oraz skargi do sądu administracyjnego lub sprostowanie zawartego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. Należy zauważyć, że prawidłowe pouczenie, dotyczące wymienionych powyżej środków zaskarżenia, powinno odpowiadać warunkom stawianym przez ustawodawcę wobec tego elementu decyzji określonym w art. 107 § 1 pkt 7 i 9. Pouczenie takie powinno zatem zawierać wskazanie, czy i w jakim trybie służy od decyzji odwołanie oraz informacje o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (art. 107 § 1 pkt 7). Natomiast w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie musi zawierać informacje o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także informacje o możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy (art. 107 § 1 pkt 9)<sup>293</sup>.

2. Uzupełnienie decyzji jest dopuszczalne w sytuacji, w której decyzja nie zawiera w swej treści żadnego pouczenia lub gdy zawiera ona niepełne pouczenie o środkach zaskarżenia. Sprostowanie decyzji jest zaś możliwe w przypadku, gdy decyzja zawiera nieprawidłowe pouczenie odnośnie do przysługujących stronie środków prawnych. W przypadku sprostowania pouczenia w decyzji ważne jest, aby dany błąd nie kwalifikował się do kategorii oczywistych omyłek pisarskich, usuwanych w trybie art. 113 (m.in. wyrok WSA z dnia 7 marca 2017 r., II SA/Rz 1203/16, LEX nr 2261429; wyrok WSA z dnia 17 października 2011 r., VII SA/Wa 2320/11, LEX nr 1133270)<sup>294</sup>.

<sup>293</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks ...*, s. 621.

<sup>294</sup> G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2012.

3. W orzecznictwie sądowym podnosi się, że organ administracji nie ma obowiązku, a tylko „może” sprostować błędne pouczenie w decyzji. W sytuacji, gdy organ nie skorzysta z tego uprawnienia, a strona nie złoży stosownego wniosku przewidzianego w § 1 art. 111, nie może być mowy o bezczynności organu w zakresie braku sprostowania pouczenia (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2260/16, LEX nr 2340931).

### III

1. Podmiotem legitymowanym czynnie do wniesienia wniosku o uzupełnienie lub sprostowanie decyzji jest przede wszystkim strona. Wniosek strony o zastosowanie trybu art. 111 powinien być jednoznaczny i wyraźny (m.in. wyrok WSA z dnia 4 czerwca 2004 r., II SA/Wr 2842/03, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 stycznia 2017 r., IV SA/Gl 618/16, LEX nr 2248093).

W przypadku niejasności wniosku, o tym czy dane pismo stanowi wniosek o uzupełnienie lub sprostowanie decyzji, decyduje nie nazwa nadana temu pismu przez stronę ani też powołanie takiej czy innej podstawy prawnej, lecz przedmiot wyrażonego w nim żądania (m.in. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2001 r., V SA 2415/00, LEX nr 50127; wyrok WSA z dnia 10 września 2015 r., II SA/Go 432/15, LEX nr 1821982).

2. Od wprowadzenia nowelizacji k.p.a. z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. nr 18, poz. 6) rektyfikacja decyzji w ramach art. 111 może być także dokonywana z urzędu. Organem właściwym do uzupełnienia lub sprostowania decyzji jest wyłącznie organ, który wydał daną decyzję (wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., I OSK 677/14, LEX nr 1942633).

3. Na podstawie art. 111 mogą być uzupełniane lub prostowane decyzje organów pierwszej oraz II instancji (art. 111 w zw. z art. 140).

### IV

1. Wniosek o uzupełnienie lub sprostowanie decyzji powinien być złożony przez stronę w terminie czternastu dni od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Taki sam termin obowiązuje organy administracji chcące rektyfikować na podstawie art. 111 wadliwą decyzję z urzędu (art. 111 § 1a).

2. Termin określony w art. 111 § 1-1a ma charakter procesowy i zaity (m.in. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2018 r., II OSK 2971/18, LEX nr 2582022; wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2007 r., II SA/Go 543/06, LEX nr 931190). To oznacza, że w przypadku uchybienia temu terminowi przez stronę może ona wnieść wniosek o jego przywrócenie (58 k.p.a.). Natomiast w razie uchybienia terminowi przez organ nie jest już możliwe zastosowanie wobec wadliwej decyzji trybu rektyfikacji z art. 111<sup>295</sup>.

## V

1. Zgodnie z art. 111 § 1b uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia. Tę samą formę – postanowienia – przybiera czynność organu polegająca na sprostowaniu lub odmowie sprostowania decyzji co do pouczenia dotyczącego przysługujących stronie środków prawnych (m.in. wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2019 r., II SA/Rz 1118/18, LEX nr 2643559; wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2006 r., I SA/Wa 1398/05, CBOSA).

2. Na postanowienie o uzupełnieniu (sprostowaniu) lub odmowie uzupełnienia (sprostowania) decyzji nie przysługuje stronie zażalenie. Wynika to z faktu, że, po pierwsze, zgodnie z art. 141 § 1 na wydane w toku postępowania postanowienia służy zażalenie jedynie, gdy kodeks tak stanowi. Po wtóre, postanowienie o uzupełnieniu (sprostowaniu) decyzji lub o odmowie jej uzupełnienia (sprostowania) nie ma bytu samodzielnego i pozostaje częścią aktu, którego uzupełnienia (sprostowania) domaga się strona. W konsekwencji dzieli ono losy tego aktu w postępowaniu odwoławczym, zażaleniowym czy też sądownoadministracyjnym (postanowienie NSA z dnia 21 kwietnia 2015 r., II OSK 818/15, LEX nr 1678268). Postanowienie takie może być więc zaskarżone tylko w odwołaniu (powództwie, skardze) od decyzji, której dotyczyło uzupełnienie lub sprostowanie (m.in. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2955/18, LEX nr 2614351; wyrok WSA z dnia 17 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1221/10, LEX nr 759522; wyrok WSA z

---

<sup>295</sup> J. Borkowski, B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.



dnia 30 czerwca 2009 r., II SA/Ol 517/09, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., I OSK 875/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 listopada 2000 r., II SA/Gd 1783/98, ONSA 2002, nr 1 poz. 23).

W doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym wyrażany jest jednak również pogląd przeciwny, dopuszczający możliwość wniesienia zażalenia od wydanego na podstawie art. 111 postanowienia o sprostowaniu lub odmowie sprostowania decyzji (wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1041/17, LEX nr 2434000).

3. Jeżeli przyczyną odmowy uzupełnienia decyzji jest niezachowanie 14-dniowego terminu do złożenia wniosku o uzupełnienie decyzji, określonego w art. 111 § 1, termin do wniesienia odwołania (powództwa, skargi) nie ulega zmianie w trybie art. 111 § 2, a rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy uzupełnienia decyzji (jako niezaskarżalne samoistnie) może podlegać kontroli sądu administracyjnego przy rozpoznawaniu skargi na postanowienie, stwierdzające na podstawie art. 134 wniesienie odwołania z uchybieniem terminu do jego wniesienia (wyrok WSA z dnia 19 stycznia 2011 r., III SA/Kr 352/10, LEX nr 756936).

## VI

1. W przypadku wszczęcia postępowania rektyfikacyjnego z art. 111, termin wniesienia odwołania, powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego podlega przesunięciu i rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia doręczenia lub ogłoszenia stronie postanowienia o uzupełnieniu (sprostowaniu) lub odmowie uzupełnienia (sprostowania) decyzji (art. 111 § 2).

2. Dotychczas w orzecznictwie sądowym wyrażany był pogląd, że złożenie odwołania (powództwa, skargi) przed terminem doręczenia stronie postanowienia o uzupełnieniu (sprostowaniu) lub odmowie uzupełnienia (sprostowania) decyzji jest czynnością przedwczesną, która np. w przypadku odwołania skutkuje obowiązkiem stwierdzenia przez organ odwoławczy jego niedopuszczalności (art. 134) (wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II OSK 2250/15, CBOSA). Bardziej przekonujące wydaje się jednak obecnie prezentowane w judykaturze stanowisko, że przesunięcie terminu – zgodnie z art. 111 § 2 – nie pozbawia strony prawa do wniesienia odwołania (powództwa,

skargi), jednakże taki środek zaskarżenia powinien zostać rozpoznany dopiero po zakończeniu biegu terminu z art. 111 § 2 (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2018 r., II OSK 2971/18, CBOSA). Taki pogląd jest na tyle uzasadniony, że strona, która zaskarża rozstrzygnięcie organu, zgodnie z pouczeniem zawartym w doręczonej jej decyzji, ma prawo oczekiwać, że jej środkowi zaskarżenia (np. odwołaniu) zostanie nadany bieg, a sprawa będzie podlegać całościowemu rozpoznaniu przed odpowiednim podmiotem.

Wniesienie przez tę samą bądź inną stronę postępowania wniosku o uzupełnienie albo sprostowanie decyzji organu nie może pozbawiać też złożonego skutecznie środka odwoławczego bytu prawnego, likwidować go lub niweczyć jego skutku prawnego w postaci zaskarżenia decyzji (wyrok WSA z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Wr 649/17, CBOSA). Zatem należy dojść do wniosku, że termin, o którym mowa w art. 111 § 2, liczony od doręczenia stronie postanowienia w przedmiocie uzupełnienia albo sprostowania decyzji jest terminem dodatkowym, wydłużającym określone w przepisach prawa terminy na wniesienie środka zaskarżenia od decyzji (odwołania, powództwa lub skargi), z którego strona może skorzystać, bądź też nie. Możliwość skorzystania z dodatkowego terminu zaskarżenia decyzji może zyskać znaczenie zwłaszcza wówczas, gdy dokonane przez organ uzupełnienie czy sprostowanie decyzji nadaje jej nowy kształt, odmienny od tego, który był przedmiotem wcześniej złożonego środka zaskarżenia (wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Kr 764/17, CBOSA). Termin z art. 111 § 2 nie wyklucza i nie zastępuje w takim razie terminów przewidzianych dla zaskarżenia decyzji (np. z art. 129 § 2), lecz je uzupełnia (zob. postanowienie NSA z dnia 23 października 2018 r., II GSK 1662/18, LEX nr 2574132; postanowienie NSA z dnia 10 marca 2010 r., II OSK 373/10, CBOSA).

**3.** Akt wydany w wyniku rozpoznania żądania uzupełnienia (sprostowania) decyzji powinien zawierać nowe pouczenie o terminie wniesienia środka zaskarżenia od decyzji, uwzględniające treść art. 111 § 2 (wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2010 r., II SA/Bd 327/10, CBOSA).

## VII

1. W sytuacji gdy organ nie uzupełni lub nie sprostuje decyzji administracyjnej w odpowiednim terminie (art. 35 i n.), stronie przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37), a następnie skargi na bezczynność do sądu administracyjnego – art. 3 § 2 pkt 8 i 9, art. 53 § 2b w zw. z art. 149 p.p.s.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 25 września 2019 r., I SAB/Bd 6/19, LEX nr 2751243; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2260/16, LEX nr 2340931; postanowienie NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., I OSK 837/15, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 8 listopada 1995 r., IV SAB 45/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 166).

2. Regulacja art. 111 może być odpowiednio stosowana do postanowień (art. 126) oraz do ugód administracyjnych (art. 122)<sup>296</sup>. Unormowanie art. 111 nie ma zaś zasadniczo zastosowania do rozstrzygnięć wydawanych w trybie milczącego załatwienia sprawy (art. 122a).

3. Tryb uzupełniania oraz tryb prostowania decyzji nie wykluczają się, ale nie mogą być one stosowne zamiennie. Tryby rektyfikacji z art. 111 nie mogą być także stosowne zamiennie ze środkami zaskarżenia, służącymi eliminacji wad istotnych aktów administracyjnych (zwykłymi lub nadzwyczajnymi). Ponadto tryby rektyfikacji określone w art. 111 nie mogą być zastępowane innymi trybami usuwania wad nieistotnych aktów administracyjnych (m.in. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., I OSK 1247/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2015 r., I SAB/Wa 510/14, LEX nr 1753243).

### **Art. 112. [Skutki błędnego pouczenia co do środków prawnych służących od decyzji]**

Błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.

---

<sup>296</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

## I

1. Przepis art. 112 zabezpiecza stronę przed błędami popełnionymi przez organ administracji i skutkami nierespektowania przez niego wszystkich wymogów przewidzianych w k.p.a., w tym pouczenia strony o przysługujących jej środkach prawnych, które jest jednym z koniecznych elementów każdego rozstrzygnięcia administracyjnego (m.in. wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1796/19, CBOSA).

2. Wydane przez organ rozstrzygnięcie zawierające w decyzji błędne pouczenie co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego powoduje, że nastąpiło naruszenie przepisów art. 7, art. 8 § 1, art. 9 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 18 marca 2020 r., I SA/Bk 733/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1796/19, CBOSA).

3. Błędna informacja (w tym brak w ogóle pouczenia) co do prawa, trybu i terminu złożenia przysługujących środków prawnych nie może powodować dla strony negatywnych konsekwencji. Błędne informacje odnośnie środka zaskarżenia bądź ich brak w żaden sposób nie wpływają na bieg ustawowego terminu (nie zawieszają jego biegu). Zgodnie z art. 112, strona powinna mieć możliwość skorzystania z przewidzianego prawem środka zaskarżenia, co zniweluje skutki braku wcześniejszego prawidłowego pouczenia (m.in. wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1796/19, CBOSA).

4. Warunkiem zastosowania komentowanego przepisu jest istnienie w porządku prawnym możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia. Nie można wywodzić powstania prawa do wniesienia środka odwoławczego z błędnego stanowiska organu, który niewłaściwie pouczył stronę, że przysługuje jej środek odwoławczy. Orzecznictwo przyjmuje, że przepis art. 112 nie może kreować nowych praw dla strony postępowania, nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach, a co za tym idzie, błędne pouczenie nie stwarza prawa do złożenia środka prawnego (wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2020 r., I SA/Po 650/19, CBOSA).

Ochrona strony postępowania na podstawie art. 112 nie ma charakteru absolutnego (m.in. postanowienie NSA z dnia 7 lutego 2020 r., I OSK 126/20, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2020 r., I SA/Po 650/19, CBOSA).

Na tle tego przepisu o „szkodzie” można mówić jedynie w przypadku, gdyby stronie obiektywnie przysługiwał środek zaskarżenia, lecz na skutek zastosowania się do błędnego pouczenia strona albo w ogóle nie skorzystała z tego środka zaskarżenia (bo w pouczeniu zawarto np. błędną informację o braku takiego środka), albo skorzystała w sposób obiektywnie nieprawidłowy, który w braku gwarancyjnej normy z art. 112 k.p.a. oznaczałby nieskuteczne wniesienie tego środka, np. z uwagi na jego wniesienie po terminie ustawowym, w związku z błędnym podaniem w pouczeniu dłuższego terminu do wniesienia środka zaskarżenia (m.in. wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2019 r., II SA/Gd 562/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 października 2016 r., II FSK 2438/14, LEX nr 2168395).

## II

Sytuacja, w której treść pouczenia wskazanego w decyzji organu pierwszej instancji jest niepełna (np. nie podaje terminu na wniesienie środka prawnego) powinna być traktowana równoznacznie z sytuacją braku pouczenia w ogóle. Chodzi tu np. o przypadek, gdy pouczenie nie zawierało wszystkich wymaganych elementów, w szczególności zaś nie informowało o terminie do złożenia odwołania. Niezupełne pouczenie strony jest zatem równoznaczne z całkowicie błędnym pouczeniem (wyrok WSA z dnia 18 marca 2020 r., I SA/Bk 733/19, CBOSA).

## III

1. W przypadku, gdy odwołanie zostało na skutek niepełnego pouczenia wniesione z opóźnieniem, organ odwoławczy winien je rozpoznać merytorycznie, tj. rozpoznać sprawę po raz drugi. W orzecznictwie przyjmuje się, że potrzeba zagwarantowania konstytucyjnego prawa do odwołania, a także poszanowanie zasad wynikających z art. 7-9 (praworządności, ochrony zaufania i informowania strony), czyni bezwzględnie koniecznym merytoryczne rozpoznanie odwołania, bez potrzeby rozpoznawania wniosku strony o przywrócenie terminu. Przyjmuje się, że to po stronie organu doszło do niedopełnienia obowiązku pełnego pouczenia o trybie odwołania, co nie

powinno skutkować powstaniem dla strony proceduralnych barier do tego, aby jej sprawa była rozpoznana dwukrotnie (wyrok WSA z dnia 18 marca 2020 r., I SA/Bk 733/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., I OSK 840/10, „Gazeta Prawna” 2010, nr 8, poz. 160).

2. Zastosowanie się do błędnego pouczenia sanuje wadliwość takiej czynności z mocy prawa (m.in. wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1796/19, CBOSA). Przepis art. 112 należy rozumieć w ten sposób, że strona podejmując określone czynności procesowe, dla których określony został termin, nie musi składać wniosku o przywrócenie uchybionego terminu, jeżeli działa zgodnie z pouczeniem zawartym w decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2000 r., IV SA 1899/98, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2008 r., II GSK 12/08, CBOSA)<sup>297</sup>.

#### IV

Na podstawie odesłania z art. 144 k.p.a. przepis art. 112 stosuje się również do postanowień (m.in. wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1796/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2020 r., I SA/Po 650/19, CBOSA). Zatem błędne pouczenie w postanowieniu co do prawa zażalenia nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia (m.in. wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2019 r., II SA/Gd 562/19, CBOSA).

### **Art. 113. [Tryby rektyfikacji decyzji administracyjnej]**

§ 1. Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach.

§ 2. Organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji.

§ 3. Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie.

---

<sup>297</sup> Odmienne m.in. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2000 r., III SA 8295/98, LEX nr 46243; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2008 r., I OSK 1896/06, LEX nr 456303.

## I

1. Prostowanie błędów i omyłek oraz dokonanie wykładni decyzji administracyjnej następuje w drodze jej rektyfikacji. Tryb ten służy usuwaniu wad nieistotnych decyzji, a więc takich, które nie pociągają za sobą konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego, przy zastosowaniu instytucji środków zaskarżenia, środków nadzoru czy odwołałości decyzji<sup>298</sup>. Rektyfikacja dotyczy uzupełnienia decyzji (art. 111 § 1), jej sprostowania (art. 111 § 1 i art. 113 § 1) oraz wykładni treści decyzji (art. 113 § 2). Tryby te nie wykluczają się wzajemnie, nie mogą być jednak stosowane zamiennie, a zatem ich konstrukcja jest oparta na zasadzie wyłączności.

2. Na podstawie art. 113 § 1 organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony dokonać sprostowania błędów pisarskich, błędów rachunkowych oraz oczywistych omyłek. W kodeksie postępowania administracyjnego nie wprowadzono, co prawda, legalnych definicji tych pojęć; zostały one wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe. Wspólny mianownik ustanowiony dla wszystkich wad wymienionych w art. 113 § 1 polega na tym, że „w decyzji wyrażono coś, co widocznie niezgodne jest z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez władzę, a zostało wypowiedziane tylko przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słów, omyłkę pisarską” (wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II SA/Wr 104/18, LEX nr 2592391).

3. Przez błąd pisarski rozumie się widoczne *prima facie*, niezamierzone, niewłaściwe użycie wyrazu lub zwrotu, mylną pisownię, opuszczenie lub dodanie jakiegoś wyrazu, przestawienie znaków pisarskich w wyrazie (wyrok WSA z dnia 29 maja 2019 r., II SA/Wr 230/19, LEX nr 2685296).

Błąd rachunkowy odnosi się natomiast do wykonania nieprawidłowej operacji matematycznej lub mylnych obliczeń matematycznych przy założeniu, że elementy przyjęte za podstawę tego działania były ustalone przez organ w sposób prawidłowy.

---

<sup>298</sup> W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 202.

Omyłki to inne postacie wadliwości decyzji administracyjnej o podobnym charakterze do wymienionych błędów, które są zauważalne „na pierwszy rzut oka”, bez konieczności przeprowadzania dodatkowych badań czy ustaleń (m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II OSK 2530/16, LEX nr 2379083; wyrok WSA z dnia 3 lutego 2017 r., VII SA/Wa 2685/16, LEX nr 2291593).

4. Wszystkie wady, podlegające rektyfikowaniu na podstawie art. 113 § 1, powinny mieć charakter techniczny i nieistotny. Granicami dopuszczalności sprostowania jest oczywistość stwierdzonych omyłek i błędów. NSA w wyroku z dnia 11 października 2017 r., II OSK 2530/16, (LEX nr 2379083), podkreślił, że: „oczywistość danej nieprawidłowości wynika z jej natury, z porównania wady z innymi okolicznościami, które nie budzą wątpliwości, a także z porównania rozstrzygnięcia z uzasadnieniem decyzji, z treścią żądania strony, bądź z zawartością materiałów znajdujących się w aktach sprawy. Dopiero spełnienie powyższych wymogów otwiera możliwość sprostowania decyzji administracyjnej”.

5. Tryb rektyfikacji decyzji administracyjnych ustanowiony w art. 113 § 1, jak już podkreślono, przewidziany został wyłącznie dla usunięcia z decyzji nieistotnych wadliwości. W związku z tym sprostowanie decyzji kategorycznie nie może wiązać się z ingerencją w merytoryczny sposób rozstrzygnięcia sprawy (wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r., II SA 1662/99, LEX nr 47277; wyrok WSA z dnia 4 listopada 2010 r., IV SA/Po 481/10, LEX nr 758520).

NSA w wyroku z dnia 4 maja 1988 r., III SA 1466/87, (LEX nr 10756), zaakcentował wyraźnie, że „zmiana merytorycznej treści decyzji poprzez sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej jest niedopuszczalna i stanowi rażące naruszenie prawa, to z kolei – zgodnie z art. 156 k.p.a. może być podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji”.

6. Istotna wadliwość decyzji administracyjnej dotyczy tych błędów i omyłek, których „dopuszczono się w stosowaniu prawa, a więc co do ustalenia obowiązującego prawa, stanu faktycznego sprawy oraz konsekwencji prawnych zastosowania określonej normy prawnej” (wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2013 r., I OSK 579/13, LEX nr 1336406; zob. także wyrok WSA z dnia 29 marca 2018 r., VII SA/Wa 1489/17, LEX nr 2560378).



Przykładem istotnej wady decyzji administracyjnej (niepodlegającej sprostowaniu) może być rozbieżność pomiędzy rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji (wyrok NSA z dnia 19 listopada 1997 r., SA/Sz 1059/97, LEX nr 32657).

Za błąd, który nie będzie się mieścił w trybie sprostowania na podstawie art. 113 § 1, można uznać także wskazanie niewłaściwych numerów działek i przypisanie ich niewłaściwym osobom w decyzji, w przedmiocie nakazania przywrócenia do stanu poprzedniego rowu odwadniającego. „Błąd ten może bowiem rzutować na ustalenia związane z nadaniem danej osobie przymiotu strony. Instytucja sprostowania oczywistej omyłki nie może natomiast służyć konwalsacji popełnionego przez organ błędu proceduralnego” (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 581/06, CBOSA). Sprostowaniu nie będzie podlegało również „stwierdzenie nieważności decyzji innej niż się zamierzało” (wyrok NSA z dnia 6 listopada 1990 r., II SA 627/90, CBOSA).

7. W przeciwieństwie do błędów nieistotnych, podlegających jedynie sprostowaniu, wskazane wyżej uchybienia będą stanowiły podstawę do zastosowania zwyczajnych bądź nadzwyczajnych środków zaskarżenia, określanych w orzecznictwie mianem weryfikacji decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1997 r., SA/Ka 2714/95, LEX nr 32482).

## II

1. Właściwym do sprostowania błędów i omyłek w decyzji administracyjnej na podstawie art. 113 § 1 jest organ administracji publicznej, który wydał wadliwą decyzję. Może tego dokonać również organ II instancji na podstawie art. 138 §1 pkt. 2 k.p.a. – w toku postępowania odwoławczego, bez potrzeby polecenia ich sprostowania przez organ I instancji (wyrok NSA z dnia 8 października 1992 r., III SA 1115/92, LEX nr 10420). Inaczej jest natomiast przy rozpatrywaniu nadzwyczajnych środków prawnych od decyzji ostatecznych. NSA w wyroku z dnia 6 maja 1987 r., IV SA 1050/86, (LEX nr 9928), wskazał, że: „Organ prowadzący postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie jest uprawniony do ustalenia – z pominięciem trybu postępowania

nia przewidzianego w art. 113 § 1 i 3 k.p.a. – że w decyzji tej nastąpiła oczywista omyłka”.

2. Z art. 113 § 1 *expressis verbis* wynika, że postępowanie w sprawie sprostowania błędów i omyłek w decyzji administracyjnej wszczynane jest z urzędu lub na żądanie strony. Z kolei § 3 wskazuje, że orzeczenie organu w tej sprawie przybiera formę postanowienia, na które służy zażalenie. Należy dodać, że sprostowaniu może podlegać zarówno decyzja ostateczna, jak i nieostateczna.

3. Rozstrzygnięcie wniosku o sprostowanie błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek następuje w drodze postanowienia i jest wydawane niezależnie od tego, czy załatwienie wniosku jest pozytywne, czy negatywne dla wnioskodawcy (wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1994 r., SA/Ka 2240/93, LEX nr 10607).

4. Postanowienie wydane w sprawie sprostowania błędów lub omyłek doręcza się adresatowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 125 § 1). Powinno ono zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności i trybie wniesienia zażalenia (art. 124). Należy podkreślić, że dokonanie sprostowania nie jest ograniczone żadnym terminem i może nastąpić w każdym czasie (wyrok NSA z dnia 26 marca 1993 r., I SA 1429/92, LEX nr 10431).

5. „Akt rektyfikacyjny”, czyli postanowienie wydane w trybie art. 113 § 1, staje się integralną częścią sprostowanej decyzji<sup>299</sup>. Wydane w toku sprostowania postanowienie straci jednak swój byt w momencie „wyjścia” decyzji administracyjnej z obrotu prawnego (wyrok NSA z dnia 29 maja 2003 r., I SA 2683/01, LEX nr 149503).

6. Przepis art. 113 znajduje odpowiednie zastosowanie także do wszystkich postanowień organu administracji publicznej (art. 126) oraz do ugody administracyjnej (art. 122). Nie ma natomiast podstaw prawnych, aby w oparciu o art. 113 § 1 sprostowaniu w zakresie oczywistych omyłek podlegały jakiegokolwiek inne pisma, kierowane przez organ administracji publicznej do oznaczonej osoby (wyrok WSA z dnia 13 lipca 2005 r., IV SA/Wa 801/05, LEX nr 190709).

---

<sup>299</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk, *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego*, (w:) R. Hauser (red.), *Prawo administracyjne procesowe*, Legalis 2020.

## III

1. Artykuł 113 § 2 przewiduje możliwość dokonywania wykładni decyzji przez organ, który ją wydał. Wykładnia decyzji „ma prowadzić do usunięcia niejasności co do treści decyzji administracyjnej, w szczególności wtedy, gdy jest ona niejednoznaczna lub dotknięta zawilnością, utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1997 r., I SA/Ka 1612/96, LEX nr 30804; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2002 r., II SA 1560/01, LEX nr 126798).

2. Należy zwrócić uwagę, iż przesłanki wyjaśnienia treści decyzji w trybie art. 113 § 2 są odmienne od trybu sprostowania decyzji na podstawie art. 113 § 1. O ile przesłanką zastosowania art. 113 § 1 jest oczywistość błędu, to wyjaśnienie treści decyzji w trybie art. 113 § 2 jest dopuszczalne w razie stwierdzenia, że zawilności lub niejednoznaczności treści decyzji są na tyle duże, że wymagają przeprowadzenia postępowania w celu wyjaśnienia treści decyzji<sup>300</sup>.

3. Wyjaśnienie nie może prowadzić do nowej oceny stanu faktycznego lub prawnego, ani też nie może spowodować zmian merytorycznych treści decyzji (wyrok WSA z dnia 9 czerwca 2010 r., VI SA/Wa 183/10, LEX nr 675786).

Należy zatem podkreślić, że tryb określony art. 113 § 2 polega wyłącznie na objaśnieniu, jak organ wydający decyzję rozumie jej sens. Przedmiotem wyjaśnienia jest, co do zasady, rozstrzygnięcie (osnowa), zawarte w decyzji, wydaje się jednak, że dotyczyć może ono również uzasadnienia decyzji, zwłaszcza wtedy, gdy wyjaśnienie wątpliwości co do treści uzasadnienia jest konieczne dla wyjaśnienia treści osnowy decyzji<sup>301</sup>.

4. Granice wyjaśnienia treści decyzji administracyjnej na podstawie art. 113 § 2 w każdym przypadku są limitowane zakresem rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia. WSA w wyroku z dnia 22 marca 2007 r., VII SA/Wa 2395/06, (LEX nr 322345), wskazał, że „Organ nie może czynić wyjaśnień poza granicami tej decyzji, w szczególności nie może

<sup>300</sup> P. Przybyśz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

<sup>301</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, LEX 2019.

odpowiadać stronom na pytania stawiane we wniosku o wyjaśnienie decyzji, wychodzące poza jej treść i zakres”.

NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2002 r., II SA 1560/01, (LEX nr 126798), wyraził następujący pogląd: „Organ administracyjny nie jest również powołany do interpretacji treści decyzji poprzez dokonywanie wykładni prawa”.

5. Wyjaśnienie treści decyzji, jak wynika *expressis verbis* z art. 113 § 2, dokonuje organ, który wydał decyzję na żądanie organu egzekucyjnego lub strony. W świetle art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427) organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków, służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków. Przymiot strony jest z kolei determinowany przez art. 28 k.p.a. Złożenie wniosku przez uprawnione podmioty o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji jest możliwe w każdym czasie od chwili doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej<sup>302</sup>.

6. Organ administracji publicznej wyjaśnia wątpliwości co do treści decyzji w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. W razie uznania, że wniosek strony nie znajduje uzasadnienia, na przykład dlatego, że decyzja jest jasna i jednoznaczna, to jedyną dopuszczalną formą załatwienia takiego wniosku jest postanowienie o odmowie udzielenia żądanych przez stronę wyjaśnień. Niepodjęcie odpowiedniego postanowienia w tym zakresie skutkuje naruszeniem terminów przewidzianych do załatwienia sprawy (art. 35 i n.), a także naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15). Stosownie bowiem do art. 113 § 3, na postanowienie wydane w trybie art. 113 § 2 stronie przysługuje możliwość wniesienia zażalenia (postanowienie SN z dnia 6 czerwca 2002 r., III RN 88/01, LEX nr 55708).

7. Postanowienie w sprawie wyjaśnienia decyzji – podobnie jak w przypadku postanowienia w sprawie sprostowania – od momentu jego

---

<sup>302</sup> J. Borkowski, B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

wydania staje się integralną częścią decyzji administracyjnej i funkcjonuje w obrocie prawnym razem z nią. Postanowienie, o którym mowa, doręcza się adresatowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 125 § 1). Po wyczerpaniu środka prawnego w postaci zażalenia, stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

## Rozdział 8

### Ugoda

#### **Art. 114. [Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody]**

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.

#### I

1. Zgodnie z art. 114-115 ugoda może być zawarta w sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyśpieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Ugoda może być zawarta tylko przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Zgodnie z art. 118-119 ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta, a jej zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia następuje w drodze postanowienia. Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego (art. 121).

2. Pomimo konsensualnego charakteru ugody, nie stanowi ona środka polubownego w zakresie rozwiązywania sporów z organem administracji. Instytucja ta nie spełnia wymogów ugody, o której mowa w zaleceniu Rec (2001)9, ponieważ nie jest zawierana pomiędzy stroną i organem. Nie jest to też środek polubowny, taki jak mediacja czy koncyliacja, chociaż pewne czynności organu w takiej sprawie można klasyfikować jako mediacyjne<sup>303</sup>.

---

<sup>303</sup> W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, LEX 2013.

3. Ugoda administracyjna, dzięki przyjętej formule, posiada duży stopień akceptowalności przez strony postępowania, znacznie większy niż wydana przez organ decyzja lub postanowienie. Strony postępowania administracyjnego z ugodą identyfikują się w znacznie większym stopniu, co przyczynia się do szybszego jej wykonania<sup>304</sup>.

## II

1. Zgodnie z art. 13 § 1 sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna). Definiuje się ją jako zawarte przed organem administracyjnym porozumienie stron, regulujące ich wzajemne prawa i/lub obowiązki w indywidualnej sprawie, będącej przedmiotem postępowania administracyjnego<sup>305</sup>. Zatem ugoda stanowi przejaw zasady dyspozytywności (autonomii woli stron), jak również zasady oficjalności<sup>306</sup>. W konsekwencji „ugoda administracyjna nie jest dosłownie działaniem dwustronnym, rozumianym jako działanie wspólne organu administracji i podmiotu zewnętrznego, ale działaniem podejmowanym przez dwa podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej”<sup>307</sup>.

2. Przepis art. 13 § 1 wprowadzono do katalogu zasad, jednakże jego treść i zakres zastosowania nie są wystarczające do włączenia tej normy do zasad postępowania. Również umieszczenie tego przepisu w rozdziale 2 k.p.a. nie daje podstaw do zaliczenia go do tych zasad. Jest to jedynie wytyczna określonego sposobu prowadzenia postępowania, którą powinien kierować się organ w sytuacji stwierdzenia przesłanek określonych tym przepisem<sup>308</sup>. Ugoda administracyjna jako prawna forma działania

---

<sup>304</sup> K. Sikora, *Ugoda administracyjna jako alternatywny sposób załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, (w:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Działanie administracji publicznej. Ujęcie procesowe*, Warszawa 2013, s. 54.

<sup>305</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 126.

<sup>306</sup> A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 265 i n.

<sup>307</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 362.

<sup>308</sup> K. Klonowski, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, (w:) M. Araszkiwicz, J. Czapska, M. Pękala, K. Pleszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, LEX 2017.

administracji publicznej, ma rangę zasady ogólnej postępowania administracyjnego – zasady ugodowego załatwiania spraw<sup>309</sup>.

### III

1. Zakres podmiotowy ugody administracyjnej wyznaczają przepisy art. 114. Ugoda może być zawarta przez podmioty będące stronami w rozumieniu art. 28. Zasada ta determinuje jej pozostałe warunki, bowiem instytucja prawna ugody może być sposobem ustalenia relacji pomiędzy stronami postępowania. W art. 114 wskazuje się na możliwość zawarcia ugody, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne.

2. WSA w wyroku z dnia 4 października 2019 r., II SA/Kr 600/19, (LEX nr 2729629), stwierdził niedopuszczalność zawarcia ugody w sprawie o warunki zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga istotne kwestie związane z planowaną przez inwestora inwestycją i stanowi urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez naruszenia przepisów prawa. Tym samym nie może zostać zastąpiona ugodą. Należy także zaznaczyć, że same rokowania mają cywilnoprawny charakter i dopiero po ich zakończeniu następuje procedowanie w trybie administracyjnym. Kluczowym zatem momentem, od którego uzależnione jest procedowanie w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jest moment zakończenia rokowań w trybie cywilnoprawnym. Wówczas następuje procedowanie w trybie administracyjnym i od tego momentu powinna być dokonywana ocena dotycząca ewentualnej bezczynności organu, polegającej na niewydaniu rozstrzygnięcia w sprawie (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., I OSK 3046/18, LEX nr 2654148). W konsekwencji ugoda zawarta w efekcie rokowań nie ma nic wspólnego z ugodą administracyjną.

3. Ugodą z k.p.a. nie może być objęty obszar, który nie podlega kompetencji organów administracyjnych (np. postępowania wieczysto-księgowego, ważności umów notarialnych).

---

<sup>309</sup> D. Lebowa, *Formy działania administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013, s. 92.



4. Ugoda może być zawarta między stronami, a zatem nie jest dopuszczalne zawarcie ugody w sprawie, w której występuje jedna strona.

5. Nie jest też dopuszczalne zawarcie ugody pomiędzy stroną a podmiotem na prawach strony, ponieważ jego udział w postępowaniu ma charakter wyłącznie procesowy (zob. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2054/97, LEX nr 657176).

#### IV

1. Organ administracji jest zobowiązany do nakłaniania stron do zawarcia ugody (art. 13 § 2). Z inicjatywą zawarcia ugody mogą również występować same strony. Zawarcie ugody jest możliwe, gdy zostaną spełnione łącznie następujące przesłanki: 1) toczy się postępowanie w sprawie administracyjnej; 2) w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach (art. 13 § 1); 3) na zawarcie ugody między nimi pozwala charakter sprawy; 4) nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Zawarcie ugody ma dotyczyć spraw, w których uczestniczą strony mające sporne interesy (art. 13 § 1). Przez pojęcie interesów spornych należy rozumieć sytuację, kiedy strony postępowania występują wobec siebie ze skonkretyzowanymi, sprzecznymi żądaniami<sup>310</sup>. Ocena sprawy z punktu widzenia tej przesłanki polegać powinna na wydobyciu tych cech rozpatrywanej sprawy, które zezwalają na odstąpienie organu od wydania decyzji<sup>311</sup>.

2. Przesłanka wyrażona w art. 13 powinna być w każdym takim przypadku badana łącznie z przesłankami z art. 114. W tym przypadku występuje wyjątkowe zjawisko determinowania „zasady” postępowania przez przepis szczególny. Można więc traktować to rozwiązanie jako regułę procedowania w określonej – marginalnie występującej sytuacji procesowej, związanej w wielością stron o spornych interesach. Z art. 13 wynikają następujące obowiązki organu: 1) analiza okoliczności podmiotowo-przedmiotowych spraw administracyjnych w kontekście możliwości uruchomienia procedury zawierania ugody; 2) w sytuacji stwier-

<sup>310</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, s. 297.

<sup>311</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

dzenia takich okoliczności informowanie o możliwości przeprowadzenia procedury zawierania ugody oraz nakłanianie do jej podjęcia (wydaje się, że regułę tę należy stosować także w dalszych stadiach postępowania i w tym zakresie należy wskazać także obowiązek); 3) uruchomienie tej procedury poprzez odroczenie wydania decyzji i wyznaczenie stronom terminu zawarcia ugody; 4) podejmowanie czynności służących zawarciu ugody, w tym sporządzenia protokołu z tej czynności; 5) informowanie o prawnych uwarunkowaniach danej sprawy i przedstawianie ram, w których muszą się zmieścić ustalenia stron; 6) przeprowadzenie postępowania w sprawie zatwierdzenia ugody<sup>312</sup>.

3. Przesłanką zawarcia ugody jest też brak przepisów szczególnych, które sprzeciwiałyby się jej zawarciu. Takim przepisem szczególnym jest m.in. art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.), zgodnie z którym w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej. Ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia ugody w sprawach wywłaszczeniowych, ponieważ wywłaszczenie musi być poprzedzone rokowaniami (art. 114 u.g.n.). Dopiero gdy nie doprowadzą one do dobrowolnego zbycia nieruchomości, możliwe jest przymusowe pozbawienie własności nieruchomości (art. 115 ust. 2 u.g.n.). Dopuszczenie ugody w postępowaniu wywłaszczeniowym mogłoby służyć stronie do celowego przewlekania rozstrzygnięcia sprawy, przy świadomości braku zgody na odjęcie prawa własności. Prowadziłoby to jedynie do całkiem niepotrzebnego wydłużenia całego postępowania wywłaszczeniowego. Skoro zatem postępowanie wywłaszczeniowe musi być poprzedzone rokowaniami z właścicielem, użytkownikiem wieczystym nieruchomości lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości co do jej zbycia w drodze umowy, a rokowania nie przyniosły rezultatu – trudno przypuszczać, że efekt taki będzie można osiągnąć w drodze ugody<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> K. Klonowski, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, (w:) M. Araszkiewicz, J. Czapska, M. Pękala, K. Pleszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, LEX 2017.

<sup>313</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, LEX 2009.

## V

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 16 stycznia 2007 r., I OSK 376/06, (LEX nr 290621), ugoda zawarta przed geodetą ma, zgodnie z postanowieniami art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.), moc ugody sądowej. Ma ona w istocie postać umowy, do której stosuje się – poza przepisami art. 917 i 918 k.c. – ogólne przepisy prawa cywilnego dotyczące zawarcia umowy, w tym odnoszące się do wad oświadczenia woli. Nie jest to zatem ugoda administracyjna w rozumieniu art. 114-122 k.p.a. Nawet gdyby ugoda zawarta przed geodetą była wadliwa, to nie miałoby to wpływu na zgodność z prawem decyzji umarzającej postępowanie, ponieważ uchylenie się od skutków prawnych takiej ugody jest możliwe tylko w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Tylko ten sąd może też się wypowiedzieć, czy ugoda jest prawnie skutecznie zawarta, czy nie (zob. postanowienie SN z dnia 7 lipca 1981 r., I CR 225/81, OSPiKA 1982, nr 12, poz. 215).

## VI

1. Stwierdzenie przez organ niewystąpienia przesłanek zawarcia ugody stanowi podstawę do wydania postanowienia o braku podstaw zawarcia ugody. Spełnienie przesłanek daje podstawę do uruchomienia tej procedury przez organ, przy czym początek tej procedury wiąże się zawsze z odroczeniem wydania decyzji. Odmowa zawarcia ugody w postępowaniu przed organem pierwszej instancji nie jest przeszkodą do zawarcia ugody w postępowaniu przed organem wyższego stopnia, czy przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez ten sam organ w związku z wniesieniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W doktrynie i orzecznictwie przyjęto pogląd, że przepisy ustaw, określające formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, przyznają organowi administracji publicznej kompetencję do załatwienia tej sprawy. Czynienie użytku z tej kompetencji może zatem polegać na rozstrzygnięciu sprawy w formie ugody. Wynika to z faktu, iż ugoda i decyzja administracyjna są równorzędnymi formami załatwienia sprawy administracyjnej. Ponadto strony mogą zawrzeć ugodę tylko wówczas, jeżeli wyczerpuje ona przedmiot postępowania.

2. W doktrynie przyjęto tezę, że „ugoda może dotyczyć całości sprawy lub jej części. Należy przyjąć, że jest również dopuszczalne załatwienie sprawy w części w drodze ugody, a w pozostałej części w drodze decyzji administracyjnej – pod warunkiem, że sprawa jest podzielna i można z niej wyodrębnić część nadającą się do względnie samodzielnego załatwienia w formie ugody (wyrok WSA z dnia 18 maja 2004 r., II SA/Bk 99/04, CBOSA). W tym drugim przypadku, co do pozostałych kwestii podejmowana jest decyzja częściowa, zawierająca rozstrzygnięcie uwzględniające fakt istnienia zatwierdzonej ugody”<sup>314</sup>.

## VII

1. Nie jest dopuszczalne zawarcie ugody przed wszczęciem postępowania ani po jego zakończeniu. Takie stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10, (LEX nr 1082617), w którym stwierdził, że: „nie jest dopuszczalne zawarcie ugody poza postępowaniem administracyjnym prowadzonym w danej sprawie. Postępowanie administracyjne jest bowiem zorganizowanym ciągiem czynności procesowoprawnych i czynności materialnoprawnych, ale prowadzonych w wyznaczonych przepisami prawa granicach: w pierwszej instancji rozpoczyna je czynność wszczęcia postępowania w sprawie, a kończy doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie”. Nieuzasadniona odmowa przeprowadzenia postępowania ugodowego przez organ odwoławczy stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Skoro bowiem ustawodawca wyraźnie nakazał organowi administracji nakłaniać strony do zawarcia ugody w sytuacji, gdy są spełnione ustawowe przesłanki, to niewyrażenie zgody stanowi naruszenie tychże przepisów.

2. Przyjmuje się, że źródłem praw i obowiązków, które zostały określone w drodze ugody administracyjnej, jest nie wola stron, ale wola organu administracji publicznej, który ugodę zatwierdził, co ostatecznie przesądza o jej zakwalifikowaniu do prawnych form działania administracji<sup>315</sup>.

<sup>314</sup> J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 214.

<sup>315</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 287.

Prowadzenie negocjacji dotyczących ugody samo przez się nie zwalnia organu od przestrzegania terminów załatwienia sprawy, ponieważ rozmowy w tej materii nie mogą trwać ponad czas przeznaczony na załatwienie sprawy administracyjnej w drodze decyzji, bowiem z zasady ugoda ma przyspieszyć załatwienie sprawy. W związku z powyższym ugoda jest alternatywnym rozwiązaniem wobec decyzji administracyjnej, zawierana jest w warunkach negocjacji stron co do rozwiązania spornego charakteru przedmiotu postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., I OSK 3055/18, CBOSA).

### **Art. 115. [Organ, przed którym zawierana jest ugoda]**

Ugoda może być zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie.

#### I

1. Ugoda może być zawarta w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym. Ugoda może być zawarta w okresie od chwili wszczęcia postępowania w danej instancji do czasu wydania decyzji administracyjnej. Końcową datę okresu, w którym można zawrzeć ugodę, stanowi ostatni dzień terminu załatwienia danej sprawy (art. 35 i n.). Zawarcie ugody „przed organem” oznacza, że nie wchodzi w grę zawarcie jej „z organem”, ponieważ jest to instytucja uwzględniająca rozstrzygnięcie sprawy spornej między stronami. Oznacza to, że niedopuszczalne jest zawarcie ugody przed wszczęciem postępowania, a także po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji, a przed wszczęciem postępowania odwoławczego, jak również po wydaniu decyzji przez organ odwoławczy, chyba że decyzja organu pierwszej instancji zostanie uchylona, a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji<sup>316</sup>.

---

<sup>316</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

2. Biorąc pod uwagę treść art. 89 § 2, można wskazać, że organ powinien przeprowadzić rozprawę administracyjną. Powyższe wynika z faktu, że potrzeba wyznaczenia rozprawy zachodzi w sytuacji konieczności uzgodnienia interesów stron i jest możliwa w sytuacji, gdy interesy te są sprzeczne, co odpowiada podstawowemu warunkowi zawarcia ugody administracyjnej. Prowadząc postępowanie wyjaśniające organ ma możliwość równoczesnego przedstawienia wszystkim stronom możliwości, a także konsekwencji ugodowego zakończenia sprawy. W tym przypadku nie można jednak mówić o organie jako o mediatorze w ścisłym tego słowa znaczeniu. Gdy dochodzi do zawarcia ugody organ jest uprawniony do jej zatwierdzenia, co oznacza władczą ocenę jej zgodności z prawem oraz interesem społecznym, a także słusznym interesem stron. W przypadku gdy strony postępowania wycofają zgodę na prowadzenie dalszych uzgodnień, bądź też nie osiągną porozumienia, ten sam organ będzie uprawniony do jednostronnego rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej<sup>317</sup>.

## II

Ugoda zawarta poza toczącym się postępowaniem administracyjnym i nie przed organem, przed którym toczy się takie postępowanie, nie podlega w ogóle ocenie organu administracji publicznej (zob. wyrok WSA z dnia 4 marca 2014 r., II SA/Kr 1379/13, LEX nr 1443478).

### **Art. 116. [Termin do zawarcia ugody]**

§ 1. Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, poczynając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody.

§ 2. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego w myśl § 1, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji.

---

<sup>317</sup> W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, LEX 2013.

## I

Organ administracji jest obowiązany wyznaczyć stronom termin do zawarcia ugody. Tym samym więc czas, w jakim powinno dojść do zawarcia ugody, zależy od organu administracji, który – w przypadku, gdy strony nie dotrzymają wyznaczonego im na zawarcie ugody terminu – ma obowiązek załatwić sprawę w formie decyzji. Wyznaczając stronom termin do zawarcia ugody należy mieć na uwadze treść art. 35 k.p.a. Według tego przepisu sprawy powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki. 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. 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. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Termin zawarcia ugody powinien być racjonalny, umożliwiający dokonanie czynności związanych z jej zawarciem, jednak Kodeks nie precyzuje wymogów co do wyznaczanego w postanowieniu terminu do zawarcia ugody. Niezbędne jest wskazanie terminu zgodnego z zasadą szybkości postępowania administracyjnego (art. 12), precyzyjnie oznaczonego. Termin na zawarcie ugody jest terminem wyznaczonym i jako termin procesowy podlega przedłużeniu lub skróceniu; może być także przywrócony<sup>318</sup>.

## II

1. Strony mogą zgłosić wniosek o przedłużenie terminu do zawarcia ugody. Wniosek taki powinien zostać zgłoszony przed upływem

---

<sup>318</sup> B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

terminu do zawarcia umowy, ponieważ po jego upływie organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną. We wniosku o przedłużenie terminu do zawarcia umowy należy wskazać przyczyny, które uniemożliwiły stronom zawarcie umowy w wyznaczonym terminie. Strony mają prawo do zawarcia umowy także po upływie terminu wyznaczonego w trybie art. 116 § 1. Jedynym ograniczeniem czasowym jest moment wydania przez organ administracji publicznej decyzji rozstrzygającej sprawę. Strony mogą też w każdym czasie odstąpić od zamiaru zawarcia umowy, a zawiadomienie o tym organu administracji publicznej obliguje ten organ do rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Zawarcie umowy jest pozostawione w pełni dyspozycyjności stron. Odstąpienie od zamiaru zawarcia umowy może nastąpić również po ustaleniu jej treści i przybrać formę odmowy podpisania umowy<sup>319</sup>.

2. Czynności procesowe zmierzające do zawarcia umowy można podzielić na trzy odrębne etapy czasowe: 1) wstępny, ukierunkowany na stwierdzenie prawnej dopuszczalności zawarcia umowy; 2) właściwy, obejmujący czynności zawarcia umowy oraz 3) końcowy, o charakterze kontrolnym, związany z wymaganym przez przepis rozstrzygnięciem w kwestii zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia umowy. Czynności wskazane w pierwszej grupie k.p.a. określa jako czynności „odroczenia wydania decyzji” i „wyznaczenia stronom terminu do zawarcia umowy” (art. 116 § 1 k.p.a.).

3. Odroczenie wydania decyzji i wyznaczenie stronom terminu do zawarcia umowy nie oznacza, że konieczne jest wydawanie dwóch odrębnych postanowień administracyjnych. Zasada prostoty postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.) nakazuje wydanie jednego aktu. Jednak wydanie dwóch postanowień będzie możliwe, w szczególności w sytuacji, gdy organ podjąłby wyłącznie rozstrzygnięcie o odroczeniu wydania decyzji, pominałby zaś kwestię wyznaczenia stronom terminu do zawarcia umowy. Odrębne postanowienie w kwestii wyznaczenia stronom terminu do zawarcia umowy może okazać się niezbędne w

---

<sup>319</sup> Por. C. Martysz, *Instytucja umowy jako gwarancja ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 396.



przypadku, gdy strony postępowania wystąpią o przedłużenie terminu lub jego skrócenie<sup>320</sup>.

4. W czasie wyznaczonym stronom na zawarcie ugody organ nie może podejmować czynności, mających na celu wydanie decyzji. Nie wyklucza to jednak prowadzenia postępowania wyjaśniającego, niezbędnego do ustalenia okoliczności istotnych dla sprawy z zachowaniem zasady prawdy materialnej (art. 7). Organ może wskazać termin przedłużyć na zgodny wniosek stron. Po upływie tego terminu organ odstępuje od procedury ugodowej i kontynuuje postępowanie, mające na celu wydanie decyzji. Utrata przez strony uprawnienia do zawarcia ugody nie wyklucza jednak, w przypadku wystąpienia z ponownym zgodnym wnioskiem o uruchomienie nowej procedury ugodowej, że dojdzie do wydania przez organ postanowienia o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczenia nowego terminu zawarcia ugody. Powstaje problem oceny, czy warunkiem odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia terminu do zawarcia ugody jest uzyskanie przez organ oświadczeń stron co do ich zamiaru ugodowego załatwienia sprawy. Organ administracji publicznej jest zobowiązany załatwić sprawę w drodze decyzji, jeżeli jedna ze stron zawiadomiła organ o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub strony nie dotrzymały wyznaczonego terminu jej zawarcia. Strona, która odstąpiła od zamiaru zawarcia ugody, nie jest jednak zobowiązana zawiadamiać o tym organu administracji publicznej, wystarczy, że nie podejmie żadnej czynności zmierzającej do zawarcia ugody<sup>321</sup>.

### **Art. 117. [Forma i składniki ugody]**

§ 1. Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Jeżeli ugoda jest sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia składa się przed upoważnionym pracownikiem organu.

§ 1a. Ugoda zawiera:

---

<sup>320</sup> G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zakres przedmiotowy postanowień administracyjnych*, LEX 2012.

<sup>321</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, i stron postępowania;
- 2) datę sporządzenia ugody;
- 3) przedmiot i treść ugody;
- 4) podpisy stron oraz podpis upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz upoważnionego pracownika organu administracji publicznej.

§ 2. Przed podpisaniem ugody upoważniony pracownik organu administracji publicznej odczytuje stronom jej treść, chyba że ugoda została sporządzona w formie dokumentu elektronicznego. Ugodę włącza się do akt sprawy.

## I

1. Ugodę sporządza się na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego. Pracownik przygotowuje ugodę na podstawie zgodnych oświadczeń stron, które muszą być złożone przed pracownikiem, jeśli ugoda jest sporządzana w formie pisemnej. Jeżeli natomiast ugoda jest sporządzana w formie dokumentu elektronicznego, nie ma obowiązku składania tych oświadczeń przed pracownikiem. Nie jest możliwe zawarcie ugody w formie ustnej i umieszczenie o tym adnotacji w protokole. Podstawowym warunkiem zawarcia ugody jest zgodne oświadczenie woli stron. W przypadku, gdy ugoda ma mieć formę pisemną, oświadczenia strony składają przed upoważnionym pracownikiem organu. Przed podpisaniem ugody upoważniony pracownik organu administracji publicznej odczytuje stronom jej treść, chyba że – jak wskazano powyżej – ugoda została sporządzona w formie dokumentu elektronicznego.

2. Wymienione w komentowanym przepisie elementy ugody można podzielić na formalne i materialne<sup>322</sup>. Do formalnych elementów ugody zaliczamy: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, wymienienie stron postępowania, datę sporządzenia ugody, podpisy stron oraz podpis upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a

---

<sup>322</sup> Tamże.

jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz upoważnionego pracownika organu administracji publicznej. Do materialnych elementów ugody zaliczamy jej treść i przedmiot. Ugoda jest czynnością proceduralną, która poza skutkami proceduralnymi wywołuje także skutki materialnoprawne. Kwestia naruszenia wymagań co do formy oraz treści i przedmiotu ugody jest oceniana przez organ administracji publicznej w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia ugody.

## II

1. Treścią ugody są zgodne oświadczenia stron kształtujące ich prawa i/lub obowiązki. Treść ugody nie może być stronom narzucana przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie. W trakcie sporządzania ugody strony mają prawo zgłaszać zastrzeżenia co do jej treści. Większość elementów ugody służy ocenie dopuszczalności zawarcia ugody, przekładając się na jej zatwierdzenie bądź nie. Treść ugody powinna uwzględniać stanowisko organu współdziałającego, jeżeli dotyczy ona kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ (art. 118 § 2). Ugoda powinna wreszcie zawierać ręczne podpisy stron i upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz upoważnionego pracownika organu administracji publicznej. Sporządzoną w ten sposób ugodę włącza się do akt sprawy. Ze względu na warunki, od spełnienia których uzależnione jest zawarcie ugody, uznaje się ją za pomocniczą formę załatwienia sprawy. Ze względu na wymagania formalne postępowania ugodowego same organy administracji nie są często zainteresowane zachęcaniem stron do polubownego i samodzielnego rozwiązania sporu. Wynika to również z rozbudowanego trybu postępowania i wielu czynności, jakie musi wykonać pracownik przy zawieraniu ugody administracyjnej, bez gwarancji, że strony dojdą do porozumienia<sup>323</sup>.

---

<sup>323</sup> W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, LEX 2013.

2. Samo sporządzenie ugody trzeba rozpatrywać w kategoriach czysto technicznej czynności przygotowawczej. Jest ona następstwem złożenia przez strony zgodnego oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody (art. 116 § 1). Dopełnienie tej czynności następuje przez podpisanie ugody przez strony, które wcześniej zapoznają się z treścią tego aktu (obowiązek odczytania ugody) i wyrażają w ten sposób aprobatę co do treści ugody, czyli jej warunków.

### **Art. 118. [Zatwierdzenie ugody]**

§ 1. Ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta.

§ 2. Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio przepis art. 106.

§ 3. Organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron.

## I

1. W myśl art. 118 § 1 ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Zatwierdzenie następuje w formie postanowienia (art. 119 § 1). Postanowienie o zatwierdzeniu ugody, które organ wydaje w trybie art. 118 § 1, ma charakter procesowy, gdyż uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Ma ponadto charakter kontrolny, bowiem do obrotu prawnego może wejść tylko prawidłowo zawarta ugoda, jako akt merytorycznie kończący sprawę (wyrok WSA z dnia 5 lutego 2014 r., VII SA/Wa 2129/13, LEX nr 1435925). Rozstrzygnięcie w drodze postanowienia powinno być wydane w terminie 7 dni od dnia zawarcia ugody. Akt ten jest warunkiem nabycia przez ugodę mocy wiążącej w czasie. Legitymację procesową do wniesienia zażalenia posiadają nie tylko strony, lecz także podmioty na prawach strony. Postanowienie to jest zaskarżalne zażaleniem.

2. Zatwierdzenie ugody jest „władczym objawem woli organu administracyjnego, niezależnym od samej ugody, stanowiącym wymóg

jej ważności. Ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego<sup>324</sup>.

3. W art. 118 § 3 wskazano przesłanki odmowy zatwierdzenia ugody, którymi są: naruszenie prawa, nieuwzględnienie stanowiska innego organu zawartego w postanowieniu wydanym w postępowaniu uzgodnieniowym (art. 106), naruszenie interesu prawnego i naruszenie słusznego interesu stron.

4. Naruszenie przepisów prawa może polegać zarówno na naruszeniu przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego. Naruszenie przepisów prawa materialnego przejawiać się może w wadliwym ukształtowaniu treści ugody, która jest sprzeczna z tymi przepisami, a z kolei naruszenie przepisów prawa procesowego przejawiać się może w naruszeniu trybu, formy oraz elementów ugody. W szczególności chodzi tu o przypadki dotyczące obejścia prawa poprzez usankcjonowanie stanu, w którym to strony stosunku prawnego uchyliły się od skutków zastosowania normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym przy zachowaniu pozorów zgodnego z prawem działania (wyrok WSA z dnia 21 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1289/06, LEX nr 303245).

5. Przyczynę odmowy zatwierdzenia ugody stanowi również nieuwzględnienie w niej stanowiska organu współdziałającego. Jak należy przyjąć, chodzi tu o stanowisko bądź już wyrażone przez organ współdziałający przed odroczeniem wydania decyzji i wyznaczeniem stronom terminu na zawarcie ugody, które organ właściwy do załatwienia sprawy głównej wziął pod uwagę przy ocenie przesłanek do jej zawarcia i które uznał za możliwe do uwzględnienia w ramach ugody, bądź uzyskane w trakcie biegu terminu do zawarcia ugody. Ugodą zawartą „bez uwzględnienia stanowiska organu współdziałającego” będzie ugoda, której strony nie wzięły tego stanowiska w ogóle pod uwagę, bądź nie zastosowały się do niego, bo np. nie były w stanie tego uczynić w ramach wzajemnych ustępstw.

6. Przepis art. 106 stosuje się odpowiednio, jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ. Odpowiednie stosowanie tego przepisu oznacza, że ugo-

---

<sup>324</sup> J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 214.

da może być zawarta dopiero po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1). Zwrócenie się do innego organu o zajęcie stanowiska jest obowiązkiem organu, przed którym toczy się postępowanie (art. 106 § 2), a nie stron zamierzających zawrzeć ugody.

## II

1. Organ administracji publicznej jest zobowiązany odmówić zatwierdzenia ugody, jeżeli stwierdzi istnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 118 § 3, a mianowicie: 1) ugoda została zawarta z naruszeniem prawa; 2) ugoda nie uwzględnia stanowiska organu, o którym mowa w art. 118 § 2; 3) ugoda narusza interes społeczny, d) ugoda narusza słuszny interes strony.

2. Organ administracji publicznej przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia ugody ma również obowiązek rozważyć, czy zawarta ugoda nie narusza interesu społecznego lub słusznego interesu stron, zgodnie z wyrażoną w art. 7 *in fine* k.p.a. zasadą ogólną uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Organ administracji publicznej ma obowiązek ważyć interes społeczny oraz interesy jednostkowe. Powyższa pierwsza przesłanka dopuszczalności zatwierdzenia ugody budzi wątpliwości, co wpływa bezpośrednio na praktyczne zastosowania tej instytucji<sup>325</sup>. Pierwsza z nich budziła w nauce wiele kontrowersji jako otwierająca drogę do podejmowania działań niedających się pogodzić z zasadą legalizmu, skoro wzgląd na interes społeczny może być brany pod uwagę jedynie wówczas, gdy przewiduje to odpowiedni przepis prawa<sup>326</sup>.

3. E. Modliński zaznaczał, że prawo obrony jednostki osłabia zasadą, że interesy publiczne są nadrzędne w stosunku do indywidualnych interesów i potrzeb jednostki, i że tym ostatnim w żadnym wypadku nie mogą być podporządkowane. Dlatego olbrzymie znaczenie ma ustalenie pojęcia interesu publicznego, które ulega zmianom, naturalnie w miarę postępu czasu. Określenie interesu publicznego poprzez

<sup>325</sup> Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 104-106.

<sup>326</sup> W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 69.

ogólne definicje obejmujące takie pojęcia, jak bezpieczeństwo, porządek publiczny czy też ważne względy publiczne nie rozstrzyga kwestii dotyczących ustaleń koniecznych. Z tego powodu w każdej dziedzinie ustawodawca ustala, jakie interesy uwzględnia się i w jakich granicach prawa jednostki mogą być ograniczone, a także, jakie środki ma zastosować władza publiczna<sup>327</sup>.

### **Art. 119. [Postanowienie zatwierdzające ugodę bądź odmawiające jej zatwierdzenia]**

§ 1. Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie; postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody.

§ 2. W przypadku gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu.

§ 3. Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugodę doręcza się stronom odpis ugody.

## I

1. Publiczne prawo podmiotowe stron o charakterze procesowym pozwala na korzystanie z formy załatwienia sprawy administracyjnej, jaką jest ugoda. Wystosowanie przez stronę w toku postępowania żądania o zawarcie ugody obliguje organ do uruchomienia postępowania wpadkowego w przedmiocie oceny występowania podstaw do uruchomienia procedury w tej sprawie. Ustalenia pozytywne powodują obowiązek jej uruchomienia. Zatwierdzenie ugody następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia, które powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody. Znaczenie ugody zależy bowiem od jej zatwierdzenia; do tego czasu ugoda nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Ma ono charakter procesowy, gdyż

---

<sup>327</sup> E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 16.

kończy sprawę<sup>328</sup>. Postanowienie o zatwierdzeniu ugody ma charakter kontrolny, do obrotu prawnego wchodzi ugoda jako akt merytorycznie kończący sprawę (wyrok WSA z dnia 21 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1289/06, LEX nr 303245).

2. Organ administracji publicznej jest zobowiązany zatwierdzić ugode, jeżeli nie stwierdzi istnienia przesłanek odmowy jej zatwierdzenia (art. 118 § 3). W komentowanym przepisie określony został siedmiodniowy termin załatwienia sprawy zatwierdzenia ugody; początkowym dniem tego terminu jest dzień zawarcia ugody. Zatwierdzenie ugody powoduje, że wywołuje ona takie same skutki, jak decyzja administracyjna (art. 121). W przypadku odmowy zatwierdzenia ugody organ jest obowiązany załatwić sprawę w drodze decyzji, jeżeli strony nie złożyły zgodnego oświadczenia o zamiarze ponownego zawarcia ugody. Natomiast w przypadku, gdy strony złożyły takie oświadczenie, organ jest obowiązany do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom terminu zawarcia ugody (art. 116 § 1). Należy bowiem przyjąć, że z dniem, w którym postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody stało się ostateczne, ugoda traci moc. Do postanowienia o zatwierdzeniu ugody należy dołączyć odpis ugody i doręczyć je wraz z odpisem stronom postępowania. Obowiązek dołączenia odpisu ugody do postanowienia o zatwierdzeniu ugody uzasadniony jest tym, że postanowienie nie rozstrzyga o sytuacji prawnej stron ugody, lecz prawa i obowiązki stron są ukształtowane w treści ugody.

## II

1. Na postanowienie o zatwierdzeniu ugody lub odmowie jej zatwierdzenia przysługuje zażalenie. Przysługuje ono niezależnie od tego, czy postanowienie zatwierdza ugode lub odmawia zatwierdzenia ugody zawartej przed organem pierwszej instancji lub przed organem odwoławczym. Postanowienia o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody zawartej w postępowaniu odwoławczym nie są postanowieniami ostatecznymi w rozumieniu art. 16 § 1, bowiem przepis art. 119 § 1, przewidujący możliwość zaskarżenia postanowień o zatwierdzeniu lub

---

<sup>328</sup> J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 219.



odmowie zatwierdzenia ugody w drodze zażalenia, nie ogranicza korzystania z tego środka prawnego tylko w odniesieniu do postanowień w sprawie zatwierdzenia ugody zawartej przed organem pierwszej instancji. Organem właściwym do rozpatrzenia zażalenia na postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody, zawartej przed organem odwoławczym, jest organ wyższego stopnia nad organem je wydającym.

2. Od postanowień zaskarżalnych zażaleniem (postanowienie o zatwierdzeniu ugody lub odmowie jej zatwierdzenia) przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). W związku z tym podlegają one doręczeniu stronom wraz z uzasadnieniem. Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugodę doręcza się stronom także odpis ugody, której oryginał pozostaje w aktach sprawy. Jeżeli ugoda zostanie zawarta w postępowaniu odwoławczym, powstaje potrzeba likwidacji kolizji między nieostateczną decyzją organu pierwszej instancji a zatwierdzoną przez organ odwoławczy ugodą. W przepisie art. 119 § 2 przyjęto rozwiązanie zakładające, że z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym należy zamieścić wzmiankę w tym postanowieniu. Z użytego w przepisie zwrotu „traci moc” wynika, że ten skutek ostatecznego postanowienia organu odwoławczego zachodzi z mocy prawa<sup>329</sup>.

### **Art. 120. [Termin i potwierdzenie wykonalności ugody]**

§ 1. Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne.

§ 2. Organ administracji publicznej, przed którym została zawarta ugoda, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody.

## I

Przez pojęcie wykonalności ugody należy rozumieć wynik ostateczności postanowienia zatwierdzającego ugodę, polegający na możliwości przymusowego wykonania ugody w trybie postępowania egzekucyjnego.

---

<sup>329</sup> B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

go w administracji. Postanowienie o zatwierdzeniu ugody staje się ostateczne, gdy organ wyższego stopnia utrzymał w mocy postanowienie, na które wniesiono zażalenie, lub na postanowienie to nie wniesiono zażalenia w terminie i termin ten nie został przywrócony. Natomiast w odniesieniu do wykonania ugody należy przyjąć, że staje się ona wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne, a zatem przed tym dniem ugoda nie podlega wykonaniu. Ugoda zatwierdzona ostatecznym postanowieniem organu administracji publicznej może stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym<sup>330</sup>.

## II

1. W art. 120 § 1 określono termin, w którym strony uzyskują uprawnienie do wykonywania ugody. Nabywa ona walor wykonalności z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. W przypadku postanowienia wydanego przez organ pierwszej instancji będzie to więc odsunięcie w czasie o 7 dni, przewidzianych na wniesienie zażalenia. W sytuacji wniesienia zażalenia skutek ten nastąpi dopiero po jego rozpoznaniu przez organ wyższego stopnia. Rozwiązanie to ma charakter szczególny względem reguły przyjętej w art. 143 k.p.a., zgodnie z którą wniesienie zażalenia na postanowienie nie wstrzymuje z mocy prawa ich wykonalności. Ustawodawca wprowadził więc w tym przypadku mechanizm przewidziany dla decyzji administracyjnych. Wydaje się to uzasadnione skutkami tych postanowień, które razem z ugodą mają zrównaną moc wiążącą z decyzjami, które przecież mogą zastępować w obrocie prawnym<sup>331</sup>.

2. Wykonalność samej ugody występuje w sytuacji ustalenia w jej treści wykonalnych obowiązków jednej ze stron. Zgodnie z art. 120 § 2 organ potwierdza wykonalność na egzemplarzu ugody. W świetle tego rozwiązania można w istocie mówić o wykonalności ugody nie w chwili ostateczności postanowienia o jej zatwierdzeniu, lecz właśnie w powią-

<sup>330</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>331</sup> K. Klonowski, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, (w:) M. Araszkiewicz, J. Czapska, M. Pękala, K. Pleszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, LEX 2017.

zaniu z potwierdzeniem jej wykonalności na egzemplarzu ugody. Z tą chwilą staje się ona tytułem egzekucyjnym. Zatwierdzona ugoda, a właściwie postanowienie o jej zatwierdzeniu, może stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie art. 26 u.p.e.a. (wyrok WSA z dnia 8 stycznia 2019 r., II SA/Lu 868/18, LEX nr 2613090).

### **Art. 121. [Skutki ugody]**

Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

#### I

1. Treść przepisu dotyczy skutków zatwierdzonej ugody innych niż wykonalność. Nie budzi wątpliwości skutek materialnoprawny (ukształtowanie praw i obowiązków stron), natomiast problematyczna wydaje się kwestia skutków procesowych. Nie powinno budzić wątpliwości, że sformułowanie „skutki takie jak” nie daje podstaw do utożsamiania ugody z decyzją, a tylko przypisania tej pierwszej skutków, które wywołuje druga. Decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części i kończy postępowanie w danej instancji (art. 104 § 2). Decyzja administracyjna wywołuje zatem skutki o charakterze materialnoprawnym (kształtuje prawa i obowiązki stron) oraz skutki o charakterze formalnoprawnym (kończy postępowanie w danej instancji). Nie wydaje się, że zatwierdzona ugoda – a ściślej ugoda za sprawą zatwierdzenia jej ostatecznym postanowieniem – wywołuje typowy dla decyzji ostatecznej skutek procesowy w postaci zakończenia sprawy w danej instancji. W istocie skutek ten jest przywiązany do postanowienia, a nie do ugody, bo ona sama w sobie nie jest do tego zdolna. Zatem sformułowanie „zatwierdzona ugoda” nie oznacza, że rozróżnienie ugody i postanowienia zatwierdzającego ugodę straciło swe proceduralne znaczenie<sup>332</sup>.

2. Dopiero zatwierdzona przez organ ugoda wchodzi do obrotu prawnego. Zawarcie ugody jest zatem bez wątpienia czynnością dys-

---

<sup>332</sup> Tamże.

pozytywną stron, niemniej kontrolowaną przez organ administracji. Tym samym więc nie budzi wątpliwości fakt, że na etapie zawierania ugody administracyjnej można oddzielić ugodę od postanowienia. To bowiem zawarcie ugody warunkuje późniejsze wydanie postanowienia. Niemniej jednak do obrotu prawnego wchodzi zatwierdzona ugoda administracyjna, a więc ugoda jako całość – łącznie z postanowieniem<sup>333</sup>. Wydaje się jednak, że zjawisko to należy łączyć z postanowieniem o zatwierdzeniu ugody, i to dopiero z chwilą jego doręczenia stronom. Skutek procesowy nie nastąpi przecież w sytuacji odmowy zatwierdzenia ugody albo będzie odsunięty w czasie w sytuacji dopuszczenia się przez organ przewlekłości w podejmowaniu tej czynności<sup>334</sup>. Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. Tym samym w doktrynie nie budzi wątpliwości, że zatwierdzona ugoda, a właściwie postanowienie o jej zatwierdzeniu, może stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie art. 26 u.p.e.a.<sup>335</sup>

## II

Nie ulega wątpliwości, że zatwierdzona ugoda jest formą merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej i w tym zakresie jest równorzędna z decyzją administracyjną. Problematyczne jest natomiast, czy zatwierdzona ugoda kończy postępowanie w danej instancji, czy też w ogóle kończy postępowanie w sprawie. Przyjęcie bowiem bez zastrzeżeń, że zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki, jak decyzja administracyjna, nakazywałoby przyjąć, że ugoda zatwierdzona w postępowaniu przed organem pierwszej instancji ma walor decyzji nieostatecznej, a zatem od takiej ugody służyłoby odwołanie do organu wyższej instancji. Powstaje w związku z tym pytanie, czy przyjęcie dopuszczalności kwestionowania zatwierdzonej ugody w drodze

---

<sup>333</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, LEX 2009.

<sup>334</sup> K. Klonowski, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, (w:) M. Araszkiewicz, J. Czapska, M. Pękala, K. Pleszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, LEX 2017.

<sup>335</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

odwołania nie pozostaje w sprzeczności z przewidzianą w art. 119 § 1 możliwością kwestionowania postanowienia w sprawie zatwierdzenia ugody. W postępowaniu zażaleniowym strona może bowiem kwestionować nie tylko postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody, lecz także postanowienie o zatwierdzeniu ugody; w tym ostatnim przypadku strona może podnosić argumenty wskazujące na to, że nie jest zadowolona z zawartej ugody. Jednym ze skutków zatwierdzonej ugody jest to, że organ administracji jest związany nią od dnia doręczenia stronie ugody łącznie z postanowieniem o jej zatwierdzeniu<sup>336</sup>.

### **Art. 121a. [Stosowanie odpowiednich przepisów do ugody zawartej przed mediatorem]**

Do ugody zawartej przed mediatorem przepisy art. 117-121 stosuje się odpowiednio.

#### I

1. Przepis art. 121a został dodany do k.p.a. w wyniku nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. w związku z wprowadzeniem w drodze tej ustawy instytucji mediacji. Mediacja, tak jak ugoda, może być zainicjowana „w toku postępowania”, jeżeli „pozwala na to charakter sprawy” (art. 96a § 1), przy czym cel mediacji w postaci „wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonania ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa” może być osiągnięty również „przez zawarcie ugody” (art. 96a § 3). Przepisy te stanowią podstawę zawarcia „ugody przed mediatorem” (art. 121a), do której przepis ten nakazuje odpowiednio stosować art. 117-121. Z art. 121a jedynie pośrednio wynika możliwość zawarcia ugody przed mediatorem<sup>337</sup>.

2. Odpowiednie stosowanie przepisów art. 117-121 do ugody zawartej przed mediatorem oznacza, że mediator jest upoważniony do

<sup>336</sup> M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007, s. 201.

<sup>337</sup> Zob. także: A. Krawczyk, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

dokonywania czynności, których w świetle art. 117-121 dokonuje upoważniony pracownik organu. Poza tą okolicznością fakt zawarcia ugody przed mediatorem nie wpływa na sposób stosowania art. 117-121 w tego rodzaju sytuacjach<sup>338</sup>. Podstaw do zawarcia ugody przed mediatorem należałoby jednak poszukiwać nie w przepisach o ugodzie, lecz mediacji, choć niewątpliwie w k.p.a. zabrakło wprost regulacji w tym przedmiocie<sup>339</sup>.

3. Przepis art. 121a ma stanowić swoisty łącznik pomiędzy rozdziałem 8 i 5a działu II k.p.a. Ustawodawcy nie udało się jednak skorelować tych rozwiązań, szczególnie w zakresie dopasowania do treści art. 96a § 3 i art. 96m § 2, z których wynika, że w mediacji administracyjnej prowadzonej przez mediatora nie zawiera się ugody. W świetle art. 96m § 1, mediator sporządza protokół z przebiegu mediacji, w którym powinny być zawarte ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy, w tym np. zaakceptowanej przez strony propozycji ugody. Sama ugoda jest już jednak zawierana przed organem (upoważnionym pracownikiem – art. 117) na podstawie ustaleń przyjętych w granicach obowiązującego prawa i zamieszczonych właśnie w protokole z przebiegu mediacji (art. 96n § 1). Powoduje to, że przypadku zawierania ugody w takich okolicznościach powinny zostać zachowane wymogi proceduralne z art. 117-119 oraz powoduje ona skutki określone w art. 120-121<sup>340</sup>.

4. Ugody przed mediatorem nie można traktować jako odrębnego rodzaju ugody administracyjnej. Komentowane przepisy nie wprowadzają dwóch rodzajów ugód, a jedynie ustanawiają dwa różne tryby do ustaleń składających się na jej treść. Nie powinny też budzić wątpliwości forma i termin zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia tak zawartej ugody, skutki jej zawarcia w toku postępowania odwoławczego (art. 119), jak również skutki zatwierdzenia (art. 120-121)<sup>341</sup>.

<sup>338</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>339</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

<sup>340</sup> K. Klonowski, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, (w:) M. Araszkiewicz, J. Czapska, M. Pękala, K. Płeszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, LEX 2017.

<sup>341</sup> B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

## II

Należy zauważyć, że art. 118 § 1 jako podmiot właściwy do zatwierdzenia ugody wskazuje organ, przed którym zawarto ugodę. Ugoda zawierana przed mediatorem również wymaga zatwierdzenia w formie postanowienia tego podmiotu, a co więcej – przesłanką jej zawarcia jest stan zawisłości sprawy w postępowaniu administracyjnym. Należałoby z tego wnosić, że w istocie i taka ugoda zawierana jest w rzeczywistości przed organem administracji publicznej. Zatwierdza ją organ administracyjny, przed którym toczy się postępowanie. Rozwiązanie to potwierdza zasadność twierdzenia o jedności ugody w rozumieniu k.p.a. jako formy załatwienia sprawy, a w konsekwencji braku podstaw do wyodrębniania dwojakiego rodzaju ugód – zawieranych przed organem administracji i przed mediatorem.

**Art. 122. [Przepisy dotyczące decyzji stosowane do ugody]**

W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji.

## I

Odesłanie zawarte w komentowanym przepisie dotyczy zarówno ugody, jak i postanowienia zatwierdzającego ją lub nie. Do ugody oraz postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji<sup>342</sup>.

## II

1. Prowadzone przez organy administracji publicznej postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia o zatwierdzeniu ugody nie może być uznane *a priori* za bezprzedmiotowe (wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2004 r., VII SA/Wa 1639/05, LEX nr 875522).

---

<sup>342</sup> R.A. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, LEX 2014.

2. Jeżeli postanowienie o zatwierdzeniu ugody dotknięte jest kwalifikowaną wadą materialną, należy stwierdzić jego nieważność; powstaje wówczas konieczność załatwienia sprawy, zaś ugoda administracyjna traci w takim przypadku moc wiążącą. Sprawa administracyjna staje się przedmiotem ponownego rozpatrywania przez właściwy organ, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej lub ponownym zawarciem ugody administracyjnej przez strony.

3. Stwierdzenie nieważności postanowienia o odmowie zatwierdzenia ugody spowoduje konieczność podjęcia na nowo rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia ugody. We wskazanym powyżej przypadku, w razie konieczności zatwierdzenia ugody organ administracji publicznej powinien zawiesić postępowanie. Natomiast organ wyższego stopnia powinien najpierw stwierdzić nieważność decyzji, wydanej w miejsce niezatwierdzonej ugody. Istnienie w obrocie prawnym takiej decyzji spowodowałoby bowiem, że wydane w analizowanych okolicznościach postanowienie o zatwierdzeniu ugody byłoby dotknięte wadą *res iudicata*<sup>343</sup>.

---

<sup>343</sup> B. Majchrzak, *W kwestii zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2, s. 139-157.



## Rozdział 8a Milczące załatwienie sprawy

### **Art. 122a. [Sprawa załatwiona milcząco]**

§ 1. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

§ 2. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

### I

1. Komentowany rozdział kodeksu wprowadził w 2017 r. nową konstrukcję milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, celem zwalczania bezczynności organu (milczące zakończenie postępowania) oraz uproszczenia postępowania (milcząca zgoda).

2. Zgodnie z definicją doktrynalną, milczenie administracji można rozumieć jako przejaw woli organu administracji publicznej (formę działania administracji), z którym ustawa łączy przede wszystkim materialne albo odpowiednio ustrojowe skutki prawne dopuszczone przez wyraźne postanowienia materialnoprawne, ustrojowe i proceduralne. Alternatywnie, milczenie administracji zostało określone jako zdarzenie prawne, polegające na określonym ustawą zachowaniu się organu administracji publicznej, polegającym na bierności (niewyrażeniu sprzeciwu, stanowiska, opinii, niewydaniu decyzji w określonym czasie), z którą ustawa wiąże skutki prawne<sup>344</sup>.

---

<sup>344</sup> P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 349.

3. Uregulowanie zawarte w § 1 stanowi formę zabezpieczenia się ze strony ustawodawcy przed niepożądanymi skutkami wprowadzonej reformy. Zgodnie z tym przepisem, sprawa może być załatwiona milcząco tylko wtedy, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W pozostałych przypadkach uchybienie terminu przez organ administracyjny będzie skutkowało prawem wniesienia ponaglenia (art. 37).

## II

Komentowany przepis w § 2 opiera instytucję milczącego załatwienia sprawy na konstrukcji fikcji prawnej. Oznacza ona, że sprawa została załatwiona w sposób zgodny z żądaniem strony w wyniku zdarzenia prawnego w postaci upływu terminu, choć nie zostało w sposób konwencjonalny podjęte rozstrzygnięcie<sup>345</sup>. Z chwilą bezskutecznego upływu terminu na wydanie decyzji lub postanowienia w sprawach załatwianych w tej formie, następuje zatem stan prawny bezczynności organu; zaś z chwilą bezskutecznego upływu terminu na wydanie decyzji lub postanowienia albo na wniesienie sprzeciwu w sprawach dopuszczających konstrukcję milczenia, następuje skutek załatwienia sprawy zgodnie z treścią żądania strony.

## III

1. Rozróżnienie dokonane przez ustawodawcę na milczące zakończenie postępowania oraz milczącą zgodę pozostaje bez znaczenia w sferze skutków prawnych, w obu przypadkach mamy bowiem do czynienia z milczącym załatwieniem sprawy, które rozstrzyga sprawę co do jej istoty, a jednocześnie kończy postępowanie w sprawie<sup>346</sup>.

2. W zakresie form milczenia można wyróżnić postępowanie jednofazowe i dwufazowe<sup>347</sup>. Milczące zakończenie sprawy jest zatem

---

<sup>345</sup> M. Gajda-Durlik, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy a zagadnienie bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4, s. 7.

<sup>346</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 782-785.

<sup>347</sup> W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 12.

związane z postępowaniem jednofazowym, bowiem organ nie prowadzi czynności procesowych w celu oceny, czy sprawę załatwić w terminie, czy też nie. Postępowanie dwufazowe, dotyczące milczącej zgody, polega na prowadzeniu przez organ czynności procesowych polegających na analizie, badaniu sprawy w celu ustalenia, czy wnieść sprzeciw. Świadome niewniesienie sprzeciwu jest poprzedzone działaniem organu administracji<sup>348</sup>.

#### IV

Celem milczącego zakończenia postępowania jest przede wszystkim zmobilizowanie organu administracji do załatwienia sprawy we właściwym terminie przez wydanie aktu administracyjnego. Prawodawca ma w związku z tym do wyboru dwie strategie normatywne zapobiegania i zwalczania bezczynności lub przewlekłości: 1) zwyczajną, czyli ponaglenie wraz jego odmianami, a następnie skarga na bezczynność lub przewlekłość do sądu administracyjnego albo 2) nadzwyczajną, czyli milczące zakończenie postępowania. Tam, gdzie bezczynność lub przewlekłość działania organu jest patologią szczególnie niebezpieczną dla poziomu ochrony praw jednostki prawodawca może wybrać silniejszy środek prewencji, czyli milczące zakończenie postępowania. Orzecznictwo słusznie zauważa, że motywem stosowania tej drugiej strategii jest ochrona praw konstytucyjnych, które w sposób szczególnie dotkliwy i kosztowny dla strony mogą być naruszone bezczynnością lub przewlekłością działania organu (wyrok WSA z dnia 12 września 2018 r., III SA/Wa 3615/17, CBOSA).

#### V

Analiza przepisów szczególnych, dopuszczających milcząca zgodę wskazuje, że wbrew intencji ustawodawcy, wyrażonej w komentowanym artykule, trudno jest jednoznacznie wskazać, że jest to zawsze fikcja decyzji pozytywnej, są to bowiem postępowania niemające ju-

---

<sup>348</sup> L. Staniszevska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 58.

rysydycyjnego charakteru, ale jedynie charakter techniczny bądź mieszany, co powoduje, że jest to fikcja podjęcia czynności materialno-technicznej<sup>349</sup>.

## VI

1. Dokonując wykładni językowej komentowanego przepisu należy dojść do wniosku, że przepis szczególnie, do którego odsyła art. 122a, ma stanowić o tym, że określona sprawa może „być załatwiona milcząco”. Chodzi zatem o merytoryczną treść przepisów materialnych, które mogą dopuszczać taką formę załatwiania spraw jako alternatywę dla decyzji administracyjnych, a nie o istnienie dosłownego, formalnego odesłania do k.p.a. Skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie reformy postępowania administracyjnego i uregulowanie instytucji milczącej zgody w k.p.a. obok istniejących, szcątkowych regulacji w rozproszonym prawie materialnym, to reformą należy objąć możliwie najszerszy katalogu spraw załatwianych milcząco, a nie odwrotnie (wyrok WSA z dnia 19 marca 2019 r., VII SA/Wa 2558/18, CBOSA). Przepis szczególnie nie musi być sformułowany w ten sam sposób co przepis komentowany, czyli że sprawa należąca do właściwości organu administracji publicznej „może być załatwiona milcząco”, podobnie jak nie zawsze przepisy szczególne stanowią, że sprawę administracyjną załatwia się w formie decyzji administracyjnej. Ocena, czy przepis szczególnie upoważnia do milczącego załatwienia sprawy, powinna być dokonywana z uwzględnieniem treści art. 122a § 2. Nie chodzi tu zatem o interpretację zachowania się werbalnego organu administracji publicznej jako milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, lecz o interpretację przepisu szczególnego w kontekście dyrektywy interpretacyjnej, którą w tym zakresie stanowi art. 122a § 2 (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2019 r., II SA/Op 401/19, CBOSA).

2. Prezentowane jest jednak również stanowisko odmienne, a mianowicie, że tryb określony w rozdziale 8a k.p.a. znajdzie zastosowa-

---

<sup>349</sup> A. Gronkiewicz, *Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017*, Katowice 2017, s. 231.

nie tylko wtedy, kiedy w przepisach prawa materialnego ustawodawca wyraźnie (wprost) umieści odesłanie do omawianej regulacji prawnej. Jeżeli ustawodawca nie dokona takiego zastrzeżenia, a określone przepisy prawa materialnego będą przewidywały ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki poprzez milczenie, należy przyjmować dotychczasową praktykę postępowania w tych sprawach<sup>350</sup>. Zatem tryb określony w rozdziale 8a znajdzie zastosowanie dopiero wówczas, gdy ustawodawca w przepisach prawa materialnego zamieści wyraźne odesłanie do omawianej regulacji prawnej (wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 644/19, CBOSA).

## VII

Zgłoszenie w trybie art. 30 p.b. nie jest wnioskiem (podaniem) w rozumieniu art. 61 k.p.a., które wymaga załatwienia przez organ jako sprawy administracyjnej, lecz oświadczeniem woli inwestora o zamiarze przystąpienia do realizacji konkretnej inwestycji budowlanej. Milczące przyjęcie tegoż oświadczenia przez właściwy organ jest zwykłą czynnością materialno-techniczną. Milczenie organu, czyli niewyrażenie sprzeciwu w formie decyzji, uprawnia do podjęcia robót budowlanych bezpośrednio z mocy prawa, a nie w wyniku konkretyzacji normy prawnej w drodze aktu administracyjnego. Natomiast jeżeli organ zdecyduje się wnieść sprzeciw, to następuje wszczęcie z urzędu postępowania regulowanego przepisami k.p.a. Jak zauważył sąd, dopiero sprzeciw jest decyzją administracyjną, do której zastosowanie mają przepisy kodeksu. Skoro więc milczenie organu uprawnia inwestora do podjęcia robót budowlanych z mocy prawa, nie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej, a tym samym nie może zostać wszczęte postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności, które może dotyczyć jedynie ostatecznej decyzji administracyjnej (wyrok WSA z dnia 19 marca 2019 r., VII SA/Wa 2558/18, CBOSA).

---

<sup>350</sup> R. Hauser, (w:) R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

**Art. 122b. [Zakończenie postępowania w sprawie załatwionej milcząco]**

Za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 1, albo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 122a § 2 pkt 2, uznaje się dzień:

- 1) nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo
- 2) doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby, albo
- 3) wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> albo art. 39<sup>2</sup>.

Komentowany przepis reguluje zakończenie postępowania w sprawie załatwionej milcząco. Za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu uznaje się: 1) dzień nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 1041; zgodnie z art. 3 pkt 12 te same ustawy za operatora pocztowego uznaje się przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych); 2) doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby; 3) wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> (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) albo art. 39<sup>2</sup> (w przypadku, gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej).

### **Art. 122c. [Termin milczącego załatwienia sprawy]**

§ 1. Milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

§ 2. Jeżeli podanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, stosuje się przepis art. 64. Termin, o którym mowa w art. 122a § 2, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania.

§ 3. Jeżeli w sprawie, która może być załatwiona milcząco, organ odwoławczy wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2, termin, o którym mowa w art. 122a § 2, biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z tą decyzją.

## I

Powyższe przepisy określają termin milczącego załatwienia sprawy. Dochodzi do niego w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

## II

Jeżeli podanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, stosuje się przepis

art. 64 (jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań, ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.) W takim przypadku termin miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo inny termin określony w przepisie szczególnym biegnie dopiero od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania.

### III

Jeżeli w sprawie, która może być załatwiona milcząco, organ odwoławczy wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2 (organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy) termin miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo inny termin określony w przepisie szczególnym biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z tą decyzją.

#### **Art. 122d. [Wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawy]**

§ 1. Do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 i art. 79a.

§ 2. Zawieszenie postępowania administracyjnego wstrzymuje bieg terminu, o którym mowa w art. 122a § 2.

Przepisy wyłączone przez komentowany artykuł dotyczą zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz tego, że w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowie-



dzenia 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.

Art. 122d § 2 stanowi, że zawieszenie postępowania administracyjnego wstrzymuje bieg terminu do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej.

### **Art. 122e. [Adnotacja o milczącym załatwieniu sprawy]**

W aktach sprawy zamieszcza się adnotację o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną.

Komentowany przepis, oprócz swojej podstawowej funkcji, regulującej obowiązek organu administracji publicznej sporządzenia adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej, pomocny jest także przy dokonywaniu wykładni przepisów dotyczących milżącego załatwienia sprawy. Jak bowiem słusznie zauważył sąd, skoro skutek prawny związany z milczącym zakończeniem postępowania powstaje z mocy prawa, a w aktach sprawy umieszcza się adnotację, to znaczy, że odpada konieczność wydawania aktu administracyjnego w postaci postanowienia rozpatrującego zażalenie, które musiałoby jedynie potwierdzić treść przepisu szczególnego. Trudno w takiej sytuacji doszukiwać się jakiegokolwiek rozstrzygnięcia sprawy przez organ, skoro skutek prawny milżącego zakończenia postępowania jest znany i wynika wprost z przepisu prawa (wyrok WSA z dnia 12 września 2018 r., III SA/Wa 3615/17, CBOSA).

### **Art. 122f. [Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy]**

§ 1. Na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia.

§ 2. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, przysługuje zażalenie.

§ 3. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej i strony lub stron postępowania;
- 2) datę wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy;
- 3) powołanie podstawy prawnej;
- 4) treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco;
- 5) datę milczącego załatwienia sprawy;
- 6) pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia;
- 7) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny.

§ 4. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy doręcza się wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco.

§ 5. W zakresie nieuregulowanym w § 1-4 do zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy stosuje się przepisy działu VII.

## I

W judykaturze odnaleźć można pogląd, że milczenie organu administracji publicznej należy interpretować nie tyle z uwzględnieniem społecznego kontekstu sytuacyjnego (faktycznego niezałatwienia sprawy, pomimo upływu terminów przewidzianych przez ustawodawcę na wydanie rozstrzygnięcia), ile z uwzględnieniem przepisów, które wprost przewidują możliwość takiego milczącego załatwienia sprawy i wiążą z milczeniem organu określone skutki prawne. W związku z tym warunkiem wydania zaświadczenia jest skuteczne zastosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy, znajdującego swoje umocowanie nie tylko w przepisie proceduralnym (art. 122a), ale również w odpowiedniej regulacji materialnoprawnej (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2019 r., II SA/Op 401/19, CBOSA).

## II

Brak jest przepisów, które ograniczałyby możliwość wydania zaświadczeń na tej podstawie w stosunku do spraw zakończonych tzw. milczącym załatwieniem sprawy przez organ przed 1 czerwca 2017 r. Co więcej, nawet jeżeli by przyjąć, iż nie ma możliwości wydania w danej sprawie zaświadczenia na podstawie art. 122f k z uwagi na prze-

pisy intertemporalne, to i tak taka możliwość istnieje na podstawie art. 217 § 1 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 3 grudnia 2019 r., VI SA/Wa 1678/19, CBOSA).

### **Art. 122g. [Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do spraw załatwionych milcząco]**

Do spraw załatwionych milcząco przepisy rozdziałów 12 i 13 w dziale II stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1.

#### I

1. Komentowany przepis odsyła do stosowanych odpowiednio przepisów k.p.a. o wznowieniu postępowania (art. 145 i n.) oraz o uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 154 i n.).

2. Jak przyjęto w judykaturze, przepis ten jest niezbędny do stosowania omawianej nowej instytucji prawa procesowego. Jednocześnie nie może on działać wstecz, obejmując sytuacje, kiedy tego rodzaju przepisy nie obowiązywały i nie istniała omawiana fikcja prawna. Przyjmowanie innej wykładni prowadziłoby do wstecznego rozciągnięcia przepisów proceduralnych z niekorzyścią dla niektórych stron. To z kolei uchybiałoby standardom demokratycznego państwa prawnego (wyrok WSA z dnia 7 marca 2018 r., II SA/GI 1133/17, CBOSA).

#### II

Milcząco 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. Na potrzeby weryfikacji legalności działania administracji, w tym także implementowania wyniku sądowej kontroli milcząco załatwienia sprawy, niezbędne jest więc stwo-

rzenie możliwości „reaktywowania” milcząco załatwionej sprawy poprzez jej ponowne rozpatrzenie i wydanie decyzji (wyrok WSA z dnia 19 marca 2019 r., VII SA/Wa 2558/18, CBOSA).

### **Art. 122h. [Udostępnianie informacji w sprawach załatwianych milcząco]**

§ 1. W sprawach załatwianych milcząco organ administracji publicznej udostępnia informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w swojej siedzibie.

§ 2. Przekazanie informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w sposób określony w § 1, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ich przekazania przy pierwszej czynności skierowanej do strony.

## I

Komentowany przepis reguluje obowiązki wynikające z art. 13 ust. 1 i 2 RODO. W art. 13 ust. 1 RODO zostały określone informacje, jakie trzeba podawać w przypadku zbierania danych od osoby, której te dane dotyczą: 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 – 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 odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz o możliwościach uzyskania kopii danych lub o miejscu udostępnienia danych.

## II

Zgodnie z art. 13 ust. 2 RODO poza informacjami, o których mowa w ust. 1, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące informacje: 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 – 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 organu nadzorczego; 5) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub 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, 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.

## Rozdział 9 Postanowienia

### Art. 123. [Istota postanowienia]

§ 1. W toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia.

§ 2. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

#### I

1. Postanowienie jest władczym aktem organu administracji o charakterze indywidualnym, może ono dotyczyć zarówno stron, jak też innych uczestników postępowania administracyjnego<sup>351</sup>.

2. Stanowi ono sformalizowaną czynność procesową, w związku z czym wymaga zachowania odpowiedniej formy i powinno też posiadać określoną treść. Może być wydane w formie pisemnej, dokumentu elektronicznego, jak również ogłoszone ustnie<sup>352</sup>.

3. Postanowienie jest wydawane, jeżeli czynność procesowa wymaga wydania aktu administracyjnego<sup>353</sup>, którym jest akt o następujących cechach: posiada podstawę prawną, stanowi objawienie woli organu, charakteryzuje się jednostronnością rozstrzygnięcia oraz władczością dokonywanej na jego podstawie czynności, indywidualizuje adresata, a także konkretyzuje sytuację<sup>354</sup>. Stanowiąc sformalizowaną czynność

---

<sup>351</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>352</sup> A. Skóra, *Ogólne ...*, s. 77.

<sup>353</sup> M. Czuryk, *Postanowienie administracyjne jako akt o charakterze indywidualno-konkretnym*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 201.

<sup>354</sup> J. Paśnik, *Prawne formy działania administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013, s. 111.

procesową postanowienie jest indywidualnym aktem administracyjnym, podejmowanym przez organ administracji publicznej właściwy do załatwienia sprawy (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2015 r., VII SA/Wa 505/15, LEX nr 1941450). Postanowienie będzie zatem objawem woli organu administracji publicznej skierowanym do indywidualnie określonego podmiotu (adresata) w konkretnej sprawie, który jest zobowiązany się mu podporządkować. Akt ten nie rozstrzyga merytorycznie, nie załatwia sprawy co do jej istoty. Ze względu na zasadę praworządności organ musi się legitymować podstawą prawną do jego wydania.

4. W art. 123 § 1 k.p.a. ustawodawca procesowy wprowadza zasadę, w świetle której postanowienia wydawane są w toku postępowania, zatem od momentu jego wszczęcia do wydania decyzji kończącej postępowanie lub załatwienia sprawy milcząco. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego, ponieważ w k.p.a. przewidziane są również takie przypadki, w których postanowienia są wydawane przed wszczęciem postępowania, a także po jego zakończeniu.

5. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie wszczęcia takiego postępowania, wniesione przez organizację społeczną występującą w sprawie dotyczącej innej osoby, co wynika z art. 31 § 2 k.p.a., nie będzie wydawane w toku postępowania, a jeszcze przed jego wszczęciem<sup>355</sup>. Przed wszczęciem postępowania wydaje się też postanowienie, jeżeli żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, wówczas organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, powyższe wynika z art. 61a k.p.a. Do tego rodzaju postanowień należy również postanowienie w sprawie zwrotu podania, wydawane na podstawie art. 262 § 2 k.p.a., jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone.

6. Po zakończeniu postępowania decyzją administracyjną wydawane jest postanowienie o przywróceniu terminu lub o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie

---

<sup>355</sup> W przedmiocie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony zob. szerzej: 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. 231.

sprawy), o czym orzeka na podstawie art. 59 § 2 k.p.a. (art. 59 § 2 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.) organ właściwy do rozpatrzenia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). W drodze postanowienia, może być nadany decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, również po jej wydaniu, co wynika z art. 108 § 2 k.p.a. Poza tokiem postępowania – po jego zakończeniu, wydawane jest postanowienie o uzupełnieniu lub o odmowie uzupełnienia decyzji, jeżeli strona wniosła żądanie dotyczące jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego. Postanowienie to organ wydaje na podstawie art. 111 k.p.a., także z urzędu. Organ administracji publicznej, na mocy art. 113 k.p.a., może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez siebie decyzjach, jak również wyjaśnia w drodze postanowienia – na żądanie organu egzekucyjnego lub strony – wątpliwości co do treści swojej decyzji. Według art. 122f § 1 k.p.a., na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia. Po zakończeniu postępowania w I instancji stwierdza się w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz uchybienie terminowi do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Postanowienie to wydaje organ odwoławczy na podstawie art. 134 k.p.a. (art. 127 § 3 w zw. z art. 134 k.p.a.). Z kolei – jak stanowi art. 219 k.p.a. – odmowa wydania zaświadczenia, jak również zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia.

7. Co do zasady, postanowienia wydaje się, aby stworzyć optymalne warunki dla rozpoznania sprawy i zakończenia jej decyzją. W związku z tym ich skuteczność nie powinna trwać dłużej niż jest to konieczne ze względu na osiągnięcie celu postępowania<sup>356</sup>. Mają one zatem charakter uzupełniający, wspierający, przy czym celem ich wydania jest nie tylko usprawnienie postępowania, ale również umożliwienie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia.

---

<sup>356</sup> M. Romańska, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.



## II

1. Postanowienie, jak wynika z art. 123 § 2 k.p.a., nie rozstrzyga o istocie sprawy (nie załatwia sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania), w związku z czym nie określa praw i obowiązków stron postępowania w obszarze prawa materialnego, a rozstrzyga o prawach i obowiązkach procesowych stron i innych uczestników postępowania<sup>357</sup>.

2. Postanowienia na gruncie k.p.a. nie rozstrzygają o istocie sprawy, chociaż niekiedy mają istotny wpływ na takie rozstrzygnięcie, ale i w tych przypadkach organ merytorycznie w tej formie prawnej nie orzeka. Przykładem merytorycznego oddziaływania na rozstrzygnięcie organu prowadzącego postępowanie jest zajęcie stanowiska w trybie współdziałania przez inny organ, które na mocy art. 106 § 5 k.p.a. następuje w drodze postanowienia. Postanowienie to nie rozstrzyga kwestii procesowych, a odnosi się do istoty sprawy<sup>358</sup>, merytorycznie rozstrzyga jednak decyzja wydawana w sprawie, a nie postanowienie organu współdziałającego.

Postanowienie zatwierdzające ugodę administracyjną lub odmawiające takiego zatwierdzenia (art. 119 § 5 k.p.a.) również nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach wynikających z prawa materialnego, a jedynie zatwierdza to, co jest już ustalone w ugodzie (bądź odmawia zatwierdzenia).

### **Art. 124. [Elementy postanowienia]**

§ 1. Postanowienie powinno zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę jego wydania, oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania lub, jeżeli postanowienie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

§ 2. Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli

<sup>357</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>358</sup> M. Karpiuk, *Zasady i tryb współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2009, nr 2, s. 6-7.

służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie.

## I

1. Postanowienie, które nie zawiera wymaganych przez prawo składników, jest postanowieniem wadliwym. Należy przyjąć, że brak jednego z istotnych składników postanowienia, do których zalicza się: oznaczenie organu administracji publicznej wydającego postanowienie, wskazanie adresata postanowienia, rozstrzygnięcie oraz podpis osoby upoważnionej do wydania postanowienia, sprawia, że w takim przypadku będzie to nie postanowienie, a akt nieistniejący<sup>359</sup>. Akt administracyjny, który nie zawiera istotnych elementów, przewidzianych w art. 124 k.p.a., nie będzie postanowieniem w rozumieniu przepisów procesowych.

Konstytutywne składniki postanowienia determinują jego byt w obrocie prawnym. Akt niezawierający któregokolwiek z elementów przewidzianych przez art. 124 k.p.a. jest aktem wadliwym, niemniej jednak nie w każdym przypadku nieobowiązującym. Jeżeli zawiera on wady nieistotne, to obowiązuje, ponieważ nie ma to istotnego wpływu na bieg postępowania ani na wynik sprawy.

2. Brak dotyczący powołania podstawy prawnej jest istotny tylko wtedy, gdy w przepisach prawa w ogóle brak jest podstawy prawnej do określonego działania organu. Jeżeli taka podstawa prawna w systemie prawa istnieje, to brak jej powołania w indywidualnym akcie administracyjnym stanowi jedynie uchybienie formalne, które nie ma istotnego wpływu na wynik sprawy. Brak uzasadnienia faktycznego oraz prawnego postanowienia nie dyskwalifikuje jego istnienia. Jest to brak, który podlega konwalidacji w trybie instancyjnym. Stanowi on o naruszeniu prawa, ale nie przekreśla bytu prawnego takiego postanowienia.

Brak pouczenia o możliwości zaskarżenia zażaleniem wydanego postanowienia nie jest brakiem istotnym, dyskwalifikującym wydane postanowienie. W tym zakresie przepisy k.p.a. przewidują szczególnie tryb jego uzupełnienia, stanowi o nim art. 111 k.p.a. Ujemne skutki

---

<sup>359</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

braku pouczenia strony o trybie oraz sposobie zaskarżenia postanowień nie mogą jednak obciążać strony (wyrok WSA z dnia 15 grudnia 2010 r., I SA/Bd 937/10, LEX nr 747194).

## II

1. Uzasadnienie faktyczne i prawne powinno być składnikiem postanowienia, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. Na podstawie art. 126 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne postanowienia powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa. Przepis ten nie wskazuje w sposób wyczerpujący, co powinno się znaleźć w uzasadnieniu faktycznym oraz prawnym.

Z uzasadnienia w sposób jasny ma wynikać tok rozumowania organu, w tym powinna się znaleźć ocena zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz argumentacja przemawiająca za takim, a nie innym rozstrzygnięciem zawartym w postanowieniu. W uzasadnieniu organ powinien wyjaśnić zasadność zajętego w sprawie stanowiska i okoliczności mające wpływ na rozstrzygnięcie.

2. Jak stanowi art. 126 w zw. z art. 107 § 4-5 k.p.a. organ może odstąpić od uzasadnienia postanowienia, o ile uwzględni ono w całości żądanie strony, jak również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa<sup>360</sup> lub

---

<sup>360</sup> Zapewnienie bezpieczeństwa (podobnie jak i porządku publicznego) zaliczyć należy do podstawowych funkcji przypisywanych państwu, M. Polinceusz, *Zadania gminy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013, s. 127. W przedmiocie bezpieczeństwa zob. szerzej: M. Czuryk, J. Kostrubiec, *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, nr 1, s. 33-47; M. Karpiuk, *Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne*, „Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne. Humanum” 2018, nr 2, s. 67-70; M. Czuryk, K. Dunaj,

porządek publiczny<sup>361</sup>. Odstąpienie od uzasadnienia postanowienia ma charakter nieobowiązkowy, w związku z powyższym, jeżeli organ uzna, że postanowienie powinno mieć uzasadnienie, pomimo istnienia fakultatywnych przesłanek wyłączających, to je sporządza.

---

M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 17-19; M. Czuryk, *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 3, s. 15; M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 77-89; W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 11-45; M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 4, s. 10; M. Czuryk, K. Drabik, A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn 2018, s. 7; M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 28-34; M. Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017, s. 9; M. Karpiuk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3, s. 389-390; 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. 35-40; M. Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2, s. 227-228; W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 29-46; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberodpowiedzialność*, Toruń 2019, s. 15-24; D. Tyrawa, *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin 2018, s. 40-46; K. Bojarski, *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa-Nisko 2017, s. 19-72; M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 2, s. 65; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, K. Zalaszińska, *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*, Siedlce 2016, s. 7; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 13.

<sup>361</sup> W przedmiocie porządku publicznego zob. szerzej: M. Karpiuk, *Activities of the local government units in the scope of telecommunication*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 1, s. 45; M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 14-21; M. Karpiuk, *The legal grounds for revoking weapons licences*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 2, s. 168-169; M. Karpiuk, N. Szczęch, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017, s. 96-102; J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 9-17; M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9, s. 11.

3. Uzasadnienie faktyczne i prawne jest elementem postanowienia, m.in. jeżeli służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, ale także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.

4. Na postanowienie służy zażalenie, jeżeli wyraźnie przewidują tak przepisy k.p.a., nie można domniemywać takiego środka zaskarżenia. Do postanowień kończących postępowanie – na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. – należy zaliczyć postanowienia: 1) postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia (art. 59 § 2 k.p.a.); 2) postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 59 § 2 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.); 3) postanowienie o zatwierdzeniu ugody (art. 119 § 1 k.p.a.); 4) postanowienie o niedopuszczalności wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz postanowienie o uchybieniu terminowi do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 134 k.p.a.); 5) postanowienie o niedopuszczalności odwołania oraz postanowienie o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a.).

### **Art. 125. [Doręczanie postanowień]**

§ 1. Postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

§ 2. W przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 postanowienia mogą być stronom ogłaszane ustnie.

§ 3. Postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, doręcza się stronie wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym.

#### I

Odpowiednie stosowanie art. 109 k.p.a. – wynikające z art. 126 k.p.a. – do postanowień oznacza, że doręcza się je stronom na piśmie

lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Potwierdza to zasadę wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., według której sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Tymczasem, na podstawie art. 125 § 1 k.p.a., na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręcza się te postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego. W związku z powyższym art. 125 § 1 k.p.a. modyfikuje art. 109 k.p.a. (jego odpowiednie stosowanie), co uznać należy za zabieg nieracjonalny, ustawodawca procesowy powinien *de lege ferenda* zrezygnować z odesłania do art. 109 k.p.a. w stosunku do postanowień.

## II

Postanowienia mogą być stronom ogłaszane ustnie. Ustne ogłaszanie nie jest zasadą, a należy traktować je jako wyjątek, który ma miejsce, gdy – jak wynika z art. 14 § 2 k.p.a. – przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, przy czym treść takiego postanowienia powinna być jednak utrwalona w aktach sprawy. Jeżeli ustawodawca procesowy przyjął, że postanowienia mogą być ogłaszane ustnie, to warto byłoby rozważyć, aby *de lege ferenda* adresat postanowienia dodatkowo mógł zostać poinformowany o jego treści telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, pod tymi samymi warunkami, a zatem, gdy przemawia za tym interes strony, zaś przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, bądź też w przypadkach niecierpiących zwłoki.

## III

W art. 125 § 1-2 k.p.a. bezzasadnie ogranicza się obowiązek doręczenia postanowień tylko do stron postępowania, ponieważ – co jest oczywiste – organ administracji publicznej ma obowiązek doręczyć lub ogłosić postanowienie adresatowi postanowienia, nawet jeżeli nie jest on stroną, a innym uczestnikiem postępowania<sup>362</sup>. Według art. 124 § 1

---

<sup>362</sup> A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, LEX 2019.

k.p.a. postanowienie powinno m.in. zawierać oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu. W związku z powyższym adresatem tego aktu administracyjnego może być nie tylko strona, ale również „inna osoba biorąca udział w postępowaniu” i tej właśnie „innej osobie” organ wydający postanowienie musi je doręczyć, bądź jeżeli ma ono formę ustną, to je ogłosić. Niedopuszczalna zatem będzie literalna interpretacja przepisu i przyjęcie, że adresatem postanowienia będzie wyłącznie strona postępowania.

#### IV

Postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, o czym stanowi art. 125 § 3 k.p.a., doręcza się stronie wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Tymczasem według art. 124 § 2 k.p.a. postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. W związku z powyższym uzasadnienie powinno mieć nie tylko postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, co sugeruje art. 125 § 3 k.p.a., ale również to, na które służy zażalenie. Na postanowienie, które wydane zostało na skutek zażalenia jako drugoinstancyjne służy skarga do sądu administracyjnego, zatem też ma mieć uzasadnienie. W związku z powyższym *de lege ferenda* zwrot „oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym” jest w tym przepisie zbędny.

#### **Art. 126. [Odesłanie do przepisów dotyczących decyzji]**

Do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, art. 107 § 2-5 oraz art. 109-113, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 - również art. 145-152 oraz art. 156-159, z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie.

Art. 126 k.p.a. ma charakter odsyłający. Do postanowień będą miały zatem odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące decyzji. Usta-

wodawca procesowy odsyła do przepisów dotyczących: 1) umorzenia postępowania (art. 105 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a.); 2) elementów postanowienia (art. 107 § 2-5 w zw. z art. 126 k.p.a.); 3) doręczenia oraz ogłoszenia postanowienia (art. 109 w zw. z art. 126 k.p.a.); 4) związania organu wydanym przez siebie postanowieniem (art. 110 w zw. z art. 126 k.p.a.); 5) uzupełnienia oraz sprostowania postanowienia (art. 111 k.p.a.); 6) błędnego pouczenia (art. 112 w zw. z art. 126 k.p.a.); 7) prostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz oczywistych omyłek, a także wyjaśniania wątpliwości co do treści postanowienia (art. 113 w zw. z art. 126 k.p.a.). Odesłanie to ma charakter ogólny, dotyczy wszystkich postanowień. W stosunku do postanowień, od których przysługuje zażalenie oraz do postanowień stwierdzających niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania, art. 126 k.p.a. odsyła do przepisów dotyczących: 1) wznowienia postępowania (art. 145-152 w zw. z art. 126 k.p.a.); 2) przesłanek stwierdzenia nieważności postanowienia (art. 156 w zw. z art. 126 k.p.a.); 3) postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia (art. 157 w zw. z art. 126 k.p.a.); 4) rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia (art. 158 w zw. z art. 126 k.p.a.); 5) dopuszczalności wstrzymania wykonania postanowienia (art. 159 w zw. z art. 126 k.p.a.).





## Bibliografia

- Abgarowicz G., Perłakowska E., Prasal A., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1986, nr 955.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Bartnik M., *Zasada procesowa*, (w:) M. Bartnik (red.), *Leksykon polskiej procedury karnej. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2013.
- Bojarski K., *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa-Nisko 2017.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1997.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Cyberodpowiedzialność*, Toruń 2019.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015.

- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., Zalasińska K., *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*, Siedlce 2016.
- Chlebny J., *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 10.
- Chmielewski J., *Pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym (art. 64 KPA)*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 2.
- Chmieliński P., *Środki komunikacji elektronicznej wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11.
- Chróścielewski W., Kmieciak Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 5.
- Czubalski M., *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 1.
- Czuryk M., *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 3.
- Czuryk M., *Informacja w administracji publicznej. Zarys problematyki*, Warszawa 2015.
- Czuryk M., *Postanowienie administracyjne jako akt o charakterze indywidualno-konkretnym*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
- Czuryk M., *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017.
- Czuryk M., Drabik K., Pieczywok A., *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn 2018.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.
- Czuryk M., Kostrubiec J., *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, nr 1.

- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dobkowski J., *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Dymek E., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3.
- Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
- Gajda-Durlik M., *Instytucja milczącego załatwienia sprawy a zagadnienie bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4.
- Gronkiewicz A., *Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017*, Katowice 2017.
- Gurba W., *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11.
- Hauser R., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Iserzon E., Starościał J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.

- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Janowski J., *Elektroniczne wzory i formularze*, „Wspólnota” 2008, nr 33.
- Janowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.
- Janowski J., *Obowiązek opracowywania i udostępniania formularzy*, „Wspólnota” 2008, nr 35.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kaczmarski L., *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 4.
- Kalisz A., Zienkiewicz A., *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Kamiński M., *Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym*, „Casus” 2007, nr 2.
- Kamiński M., Romańska M., *Wiążąca moc decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 4.
- Karpiuk M., *Activities of the local government units in the scope of telecommunication*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 1.
- Karpiuk M., *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 4.
- Karpiuk M., *Miejsce bezpieczeństwa osobowego w systemie ochrony informacji niejawnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2018, nr 1.
- Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, nr 3.
- Karpiuk M., *Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa przez polskie służby ochrony państwa*, „Secretum” 2015, nr 2.
- Karpiuk M., *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9.

- 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., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3.
- Karpiuk M., *The legal grounds for revoking weapons licences*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 2.
- Karpiuk M., *Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne*, „Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne. Humanum” 2018, nr 2.
- Karpiuk M., *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Zasady i tryb współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2009, nr 2.
- Karpiuk M., Chałubińska-Jentkiewicz K., *Prawo bezpieczeństwa informacyjnego*, Warszawa 2015.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 2.
- Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017.
- Karpiuk M., Szczęch N., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kierznowski Ł., *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.

- Klat-Górska E., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kostrubiec J., *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny” 2018, nr 5.
- Kotecka S., *Zmiany w postępowaniu cywilnym dotyczące dokumentów elektronicznych*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych. Wydanie specjalne” 2011.
- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Lebowa D., *Formy działania administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lorenz K., *Podpis zaufany w rozwoju e-administracji*, „Studia Informatica Pomerania” 2017, nr 3.
- Łaszczyca G., *Pojęcie zagadnienia wstępnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7.
- Łaszczyca G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Łaszczyca G., *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 1.
- Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010.
- Majchrzak B., *W kwestii zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2.

- Martysz C., *Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym*, (w:) T. Widła (red.), *Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusowi*, Katowice 2005.
- Martysz C., *Instytucja ugody jako gwarancja ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Martysz C., Szpor G., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Marucha-Jaworska M., *Podpis elektroniczny*, Warszawa 2002.
- Matuszewska-Maróń M., Góral-Kaczmarek J., *Centralna baza e-wzorców w świetle nowych przepisów – ułatwienie czy komplikacja?*, „E-mentor” 2011, nr 5.
- Matuszewska-Maróń M., Markowski T., *Publikacja wzorów dokumentów elektronicznych w Centralnym Repozytorium Dokumentów Elektronicznych na platformie ePUAP w praktyce*, „E-mentor” 2014, nr 2.
- Miłosz M., *Zastosowanie instytucji milczenia do organu współdziałającego w wydawaniu decyzji administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Murzydło J., *Z jakim formatem do urzędu?*, „Wspólnota” 2008, nr 11.
- Nodźak A., *Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępowania administracyjnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2013, nr 3.
- Opalski A., *Pojęcie organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 1.
- Ostojski P., *Prawo dostępu do akt sprawy. Glosa do uchwały NSA z dnia 8 października 2018 r., I OPS 1/18*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 9.
- Paśnik J., *Prawne formy działania administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013.
- Piecha J., *Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, „Radca Prawny” 2017, nr 2.
- Pietrasz P., *Udostępnianie akt w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez gminne organy podatkowe – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1.



- Polinceusz M., *Zadania gminy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Prasal A., *Wzór i formularz elektroniczny*, (w:) R.A. Grytner (red.), *Vademecum sekretarza jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Rzucidło J., *Telefon komórkowy jako narzędzie elektronicznej administracji*, „CBKE e-Biuletyn” 2009, nr 2.
- Sawczuk M., *Wniesienie podania do niewłaściwego organu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Sibiga G., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
- Sikora K., *Uгода administracyjna jako alternatywny sposób załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, (w:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Działanie administracji publicznej. Ujęcie procesowe*, Warszawa 2013.
- Skóra A., *Glosa do wyroku SN z 12.12.2003 r., III RN 135/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1-2.
- Skóra A., *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu” 2016, nr 22.
- Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2017.
- Skóra A., *Podpis kolegialnego organu administracji publicznej – doręczenie decyzji administracyjnej. Glosa do wyroku SN z dnia 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1-2.
- Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.

- Skóra A., *Skutki prawne wniesienia przez prokuratora odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 41.
- Skóra A., *Wnoszenie podań w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2.
- 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., *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny” 2020, nr 1.
- Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 2*, „Radca Prawny” 2020, nr 3.
- Skóra A., Rokicka K., *Współdziałanie pozorne w przypadku jedności organu administracji publicznej na przykładzie prezydenta miasta na prawach powiatu. Zagadnienia procesowe*, (w:) M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Skóra A., Żukowski P., *Praktyczne problemy oznaczenia adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Stahl M., *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 10-11.
- Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Studzinska J., Cioch P., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2012.

- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 1.
- Szostek D., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego w aspekcie e-administracji*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1.
- Tyrawa D., *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin 2018.
- Ura P., Kubas E., *Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym*, (w:) Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Wojnowska-Radzińska J., *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu - uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1.
- Woś T., *Termin, warunek, zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zbiegień-Turzańska A., *Zasady reprezentacji spółdzielni*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6.
- Zborowski M., *Projekt e-dowodu*, (w:) K. Mazurek, A. Józefiak, W. Kozyśa, M. Brakoniecki, M. Tabor, P. Sterczała, M. Olczak, M. Żywicki, *Raport eID 2017. Elektroniczna identyfikacja w Polsce*, Warszawa 2017.
- Zienkiewicz A., *Główne obawy stron co do rozwiązywania sporów poprzez mediację*, (w:) J. Czapska, M. Szeląg-Dylewski (red.), *Mediacje w prawie*, Kraków 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Ziółkowska A., *Dokumenty jako dowody w postępowaniu administracyjnym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 4.

ISBN serii 978-83-65992-43-7

ISBN 978-83-65992-45-1



Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie