



k o d e k s p o s t ę p o w a n i a a d m i n i s t r a c y j n e g o

K.P.A. bez tajemnic.

100 pytań - 100 odpowiedzi

AUTORKI \

ADWOKAT ANETA FORNALIK, MPA
RADCA PRAWNY AGATA WENCEL-SOCHA

DATA \

POZNAŃ
2025

K.P.A. bez tajemnic.

100 pytań - 100 odpowiedzi

adwokat Aneta Fornalik, MPA (red.)
radca prawny Agata Wencel-Socha



**SOWISŁO
• TOPOLEWSKI**

Sowisło Topolewski Kancelaria
Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

Poznań 2025

REDAKCJA \
Aneta Fornalik

STAN PRAWNY NA DZIEŃ \
31 października 2025 roku

AUTORZY POSZCZEGÓLNYCH CZĘŚCI \
Adwokat Aneta Fornalik, MPA (red.)
Radca prawny Agata Wencel-Socha

SKŁAD I ŁAMANIE \
Apolonia Sołtysiak

PROJEKT OKŁADKI I LAYOUTU \
Apolonia Sołtysiak

WYDANIE I, POZNAŃ 2025 \
© Copyright SOWISŁO TOPOLEWSKI KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH S.K.A.
2025
ISBN 978-83-967421-8-6 (PDF)

WYDAWNICTWO \
Sowisło Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

BIURO POZNAŃ \
ul. Fabryczna 9, 61-524 Poznań
e-mail: kancelaria@sowislo.com.pl
tel.: +48 61 835 23 73

BIURO WARSZAWA \
ul. Chłodna 64/430, 00-867 Warszawa
e-mail: kancelaria.warszawa@sowislo.com.pl
tel.: +48 22 251 79 75

PRZEDSTAWICIELSTWO BERLIN \
Wichertstraße 33, D-1043 Berlin
e-mail: kanzlei@sowislo.com.de
tel.: +49 177 590 77 68

SPIS TREŚCI \

WPROWADZENIE.....	5
ZESTAWIENIE PYTAŃ.....	6
ZAKOŃCZENIE	116
O AUTORKACH.....	117
NASZE INNE E-BOOKI	118

**WPROWADZENIE **

Postępowanie administracyjne to rzeczywistość, z którą styka się niemal każdy - przedsiębiorcy, obywatele, urzędnicy, a także pełnomocnicy i prawnicy. Kluczowym aktem regulującym zasady tego postępowania jest Kodeks postępowania administracyjnego (KPA) - fundament procedury, na podstawie której ma dojść do uporządkowania relacji z administracją publiczną.

Choć KPA obowiązuje od ponad pół wieku, jego interpretacja i praktyczne stosowanie nadal budzą wiele pytań. W codziennej praktyce często okazuje się, że nawet pozornie proste zagadnienia mogą być źródłem wątpliwości - zarówno dla stron postępowania, jak i dla samych organów administracji. Różna praktyka organów nie sprzyja realizacji zasady pewności prawa.

Niniejszy e-book to odpowiedź na te potrzeby. Zebraliśmy 100 często zadawanych pytań dotyczących postępowania administracyjnego i przygotowaliśmy 100 konkretnych, rzeczowych odpowiedzi. Naszą intencją było stworzenie przewodnika, który w przystępny sposób wyjaśni istotę wybranych przepisów, mechanizmów i procedur wynikających z KPA. Przy dokonywaniu wykładni przepisów nie było możliwe pominięcie bogatego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych.

E-book został opracowany przez prawników naszej Kancelarii, którzy od wielu już lat i na co dzień doradzają klientom w sprawach administracyjnych - i to o różnej tematyce i na każdym etapie procedury. To zbiór praktycznej wiedzy, którą zdobyliśmy w toku wieloletniego doświadczenia, świadcząc pomoc prawną na rzecz organów administracji, ale także na rzecz interesantów różnych urzędów.

Mamy nadzieję, że „KPA bez tajemnic” będzie dla Państwa wartościowym narzędziem - zarówno jako materiał edukacyjny, jak i praktyczny przewodnik w konkretnych sytuacjach życiowych i zawodowych. Jednocześnie w naszej pracy chętnie zmierzymy się z tym, co nadal budzi tajemnicę...

Zapraszamy do lektury!

ZESTAWIENIE PYTAŃ \

Lp.	Art.	Pytanie
1	1	CZY CZYNNOŚĆ NADANIA NUMERU PORZĄDKOWEGO DLA BUDYNKU JEST SPRAWĄ ADMINISTRACYJNĄ?
2	5	CZY ORGAN MOŻE BYĆ RÓWNOCZEŚNIE PROWADZĄCYM POSTĘPOWANIE ORAZ STRONĄ TEGO POSTĘPOWANIA?
3	6	CZY W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM OBOWIĄZUJĄ ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH?
4	9	CZY Z ZASADY UDZIELANIA INFORMACJI WYNIKA OBOWIĄZEK ORGANU DO UDZIELANIA STRONOM PORAD PRAWNYCH?
5	14	CZY PISMA ORGANU W FORMIE DOKUMENTU ELEKTRONICZNEGO NARUSZAJĄ ZASADĘ PISEMNOŚCI?
6	15	CZY UZUPEŁNIENIE DOWODÓW PRZEZ ORGAN II INSTANCJI NARUSZA ZASADĘ DWUINSTANCYJNOŚCI?
7	17	JAKI ORGAN JEST WŁAŚCIWY DO ROZPOZNANIA ZAŻALENIA NA POSTANOWIENIE STAROSTY O ODMOWIE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA O MILCZĄCYM ZAŁATWIENIU SPRAWY W PRZEDMIOCIE ZGŁOSZENIA ZAMIARU WYKONANIA ROBÓT BUDOWLANYCH?
8	24	CZY W POSTĘPOWANIU O WYDANIE ZAŚWIADCZENIA MAJĄ ZASTOSOWANIE ZASADY DOTYCZĄCE WYŁĄCZENIA PRACOWNIKA?
9	28	CZY CZŁONKOWIE WSPÓLNOTY MIESZKANIOWEJ SĄ STRONAMI POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH?
10	37	CZY SKUTECZNA JEST SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ JEŻELI ORGAN JUŻ WYDAŁ DECYZJĘ?
11	39	CZY STRONA MOŻE WNIEŚĆ ODWOŁANIE OD DECYZJI, KTÓRA NIE ZOSTAŁA JEJ DORĘCZONA?
12	57	CZY NADANIE PRZESYŁKI KURIEREM BĘDZIE SKUTKOWAĆ ZACHOWANIEM TERMINU PROCESOWEGO?
13	61	JAK USTALIĆ DATĘ WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA JEŻELI WNIOSEK MIAŁ BRAKI FORMALNE?
14	64	JAK MOŻNA ZASKARŻYĆ POSTANOWIENIE O POZOSTAWIENIU SPRAWY BEZ ROZPOZNANIA?
15	65	CZY MOŻNA ZASKARŻYĆ PRZEKAZANIE PODANIA ORGANOWI WŁAŚCIWEMU?
16	67	JAKIE SKUTKI MA ZAGUBIENIE PROTOKOŁU Z PRZEPROWADZONYCH CZYNNOŚCI W POSTĘPOWANIU?
17	73	CZY ORGAN JEST ZOBOWIĄZANY WYKONAĆ KSEROKOPIE AKT NA WNIOSEK STRONY?
18	76	CZY „ZWROTNE POTWIERDZENIE ODBIORU” JEST DOKUMENTEM URZĘDOWYM?
19	76A	CZY RADCA PRAWNY MOŻE POŚWIADCZYĆ ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM DOKUMENT WE WŁASNEJ SPRAWIE?
20	79	CZY STRONA MUSI BYĆ POINFORMOWANA O TERMINIE PRZESŁUCHANIA ŚWIADKÓW?
21	83	CZY ŚWIADEK MOŻE ZŁOŻYĆ OŚWIADCZENIE BEZ POUCZENIA O SANKCJI Z ART. 88 § 3 K.P.A.?
22	86	CZY ORGAN JEST ZOBOWIĄZANY PRZESŁUCHAĆ STRONĘ NA JEJ WNIOSEK?
23	88	CZY ZA ODMOWĘ PRZEDSTAWIENIA PRZEDMIOTU DO OGLĘDZIN MOŻE ZOSTAĆ NAŁOŻONA GRZYWNA?
24	89	CZY JEŚLI W SPRAWIE ODBYŁY SIĘ OGLĘDZINY, TO ORGAN ZOBOWIĄZANY JEST DO PRZEPROWADZENIA ROZPRAWY ADMINISTRACYJNEJ?
25	95	CZY W ROZPRAWIE ADMINISTRACYJNEJ MOŻE UCZESTNICZYĆ PUBLICZNOŚĆ?
26	96A	CZY SPRAWA W PRZEDMIOCIE OPŁATY ADIACENCKIEJ PODLEGA MEDIACJI?

27	97	CZY POSTĘPOWANIE SPADKOWE UZASADNIA ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO?
28	98	CZY ORGAN JEST ZOBOWIĄZANY UWZGLĘDNIĆ WNIOSEK STRONY O ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA?
29	103	CZY ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA OZNACZA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA?
30	105	JAK POWINIEN POSTĄPIĆ ORGAN JEŻELI PROCEDUJE WNIOSEK W SPRAWIE, W KTÓREJ WYDANO JUŻ DECYZJĘ ADMINISTRACYJNĄ?
31	106	KTO MOŻE ZAKWESTIONOWAĆ UZGODNIENIE W PROCEDURZE PLANISTYCZNEJ?
32	107	CZY NIECZYTELNY PODPIS NA DECYZJI MA WPŁYW NA JEJ WAŻNOŚĆ?
33	107	CZY MOŻNA SPROSTOWAĆ PODSTAWĘ PRAWNĄ DECYZJI?
34	109	CZY DORĘCZENIE UWIERZYTELNIONEJ KOPII DECYZJI STANOWI DORĘCZENIE DECYZJI?
35	110	KIEDY DECYZJA „WCHODZI DO OBROTU PRAWNEGO”?
36	111	CZY WNIOSEK O UZUPEŁNIENIE DECYZJI WSTRZYMUJE BIEG TERMINU NA ZŁOŻENIE ODWOŁANIA?
37	112	JAKIE SKUTKI WYWOŁUJE BŁĘDNE POUCZENIE O PRAWIE DO ODWOŁANIA ZAMIESZCZONE W DECYZJI?
38	113	JAKIE OMYŁKI W DECYZJI PODLEGAJĄ SPROSTOWANIU?
39	122A	CZY KAŻDĄ SPRAWĘ ORGAN MOŻE ZAŁATWIĆ MILCZĄCO?
40	122A	CZY W SPRAWIE ZAŁATWIONEJ W SPOSÓB MILCZĄCY MOŻNA WNIEŚĆ ODWOŁANIE?
41	123	CZY W PRZEDMIOCIE UZNANIA DANEGO PODMIOTU ZA STRONĘ JUŻ TOCZĄCEGO SIĘ POSTĘPOWANIA ORGAN WYDAJE POSTANOWIENIE?
42	127	CZY MOŻNA ZŁOŻYĆ ODWOŁANIE TYLKO OD CZĘŚCI DECYZJI?
43	127A	CZY STRONA ZAWSZE MOŻE COFNAĆ OŚWIADCZENIE O ZRZECZENIU SIĘ PRAWA DO ODWOŁANIA?
44	128	JAKIE SKUTKI NIESIE ZA SOBĄ NIEPODPISANIE ODWOŁANIA?
45	129	KTÓRY ORGAN STWIERDZA UCHYBIENIE TERMINU DO ZŁOŻENIA ODWOŁANIA?
46	132	CZY ORGAN PO OTRZYMANIU ODWOŁANIA MOŻE ZMIENIĆ DECYZJĘ W CZĘŚCI?
47	136	CZY ORGAN ODWOŁAWCZY MOŻE PROWADZIĆ POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE I WYDAĆ DECYZJĘ MERYTORYCZNĄ?
48	137	CZY STRONA ZAWSZE MOŻE COFNAĆ ODWOŁANIE?
49	138	KIEDY ORGAN II INSTANCJI MOŻE PRZEKAZAĆ SPRAWĘ DO PONOWNEGO ROZPOZNANIA?
50	141	CZY NA KAŻDE POSTANOWIENIE MOŻNA WNIEŚĆ ZAŻALENIE?
51	145	NA CZYM POLEGA WINA STRONY W NIEBRANIU UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU W RAMACH PODSTAWY WZNOWIENIOWEJ?
52	145	CZY W POSTĘPOWANIU WZNOWIENIOWYM ORGAN BADA WSZYSTKIE PODSTAWY WZNOWIENIA?
53	145	CZY ODMIENNA OCENA DOWODU MOŻE BYĆ PODSTAWĄ WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO?
54	145	CZY W POSTĘPOWANIU WZNOWIENIOWYM ZNACZENIE MA OKOLICZNOŚĆ Z JAKICH POWODÓW ORGAN NIE ZNAŁ DOWODÓW, NA PODSTAWIE KTÓRYCH ROZSTRZYGAŁ W SPRAWIE?
55	145	CZY JEDNA DECYZJA MOŻE BYĆ KONTROLOWANA W TRYBIE WZNOWIENIOWYM I NIEWAŻNOŚCIOWYM?
56	148	JAK LICZYĆ TERMIN NA ZŁOŻENIE WNIOSKU O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO W ZWIĄZKU Z „DOWIEDZENIEM SIĘ O DECYZJI”?
57	148	KTO POWINIEN WYKAZAĆ KIEDY STRONA WNIOSKUJĄCA O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO DOWIEDZIAŁA SIĘ O DECYZJI?

58	151	W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH ORGAN ODMAWIA UCHYLENIA DECYZJI W TRYBIE WZNOWIENIOWYM?
59	152	CZY ZŁOŻENIE WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA SKUTKUJE WSTRZYMANIEM WYKONANIA DECYZJI?
60	152	JAK USTALIĆ OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE WSTRZYMANIE WYKONANIA DECYZJI W RAMACH POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO?
61	152	CO OZNACZA "WSTRZYMANIE WYKONANIA DECYZJI" W RAMACH POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO?
62	154	CZY ZMIANA DECYZJI MOŻE DOTYCZYĆ DECYZJI ZWIĄZANYCH?
63	155	KIEDY ZMIANA DECYZJI WYMAGA ZGODY STRONY?
64	155	KTO JEST STRONĄ POSTĘPOWANIA O ZMIANĘ DECYZJI?
65	156	CZY PODSTAWĄ STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI MOGĄ BYĆ UCHYLENIA PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ?
66	156	CZY PRZESŁANKI WSZCZĘCIA I PROWADZENIA POSTĘPOWAŃ NADZWYCAJNYCH ODNOSZĄ SIĘ TAKŻE DO DECYZJI O UMORZENIU POSTĘPOWANIA?
67	162	CZY ART. 162 K.P.A. MOŻE BYĆ SAMODZIELNĄ PODSTAWĄ PRAWNĄ WYGASZENIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY?
68	184	CZY SPRZECIW PROKURATORA MOŻE DOTYCZYĆ KAŻDEJ OKOLICZNOŚCI WZNOWIENIOWEJ?
69	184	CZY PROKURATOR MOŻE ZŁOŻYĆ SPRZECIW OD POSTANOWIENIA?
70	184	CZY KAŻDE UCHYLENIE PRZEPISOM PRAWA DAJE PODSTAWĘ DO WNIESIENIA SPRZECIWU PRZEZ PROKURATORA?
71	189B	CZY ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA OPARTA JEST O ZASADĘ WINY?
72	189B	CZY KARA ADMINISTRACYJNA MOŻE PODLEGAĆ SAMOOBLICZENIU?
73	189D	CZY DYREKTYWY WYMIARU KARY DOTYCZĄ KAR BEZWZGLĘDNIE OZNACZONYCH?
74	189D	CZY ORGAN MA OBOWIĄZEK ODNIEŚ SIĘ W DECYZJI DO BRAKU PODSTAW DO ODSTĄPIENIA OD WYMIERZENIA KARY?
75	189D	CZY SĄD ADMINISTRACYJNY MOŻE SKONTROLOWAĆ WYSOKOŚĆ NAŁOŻONEJ KARY PIENIĘŻNEJ?
76	189D	W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH ORGAN MOŻE WYMIERZYĆ KARĘ ADMINISTRACYJNĄ W MAKSYMALNEJ WYSOKOŚCI?
77	189E	JAKIE SYTUACJE STANOWIĄ WYSTĄPIENIE SIŁY WYŻSZEJ W POSTĘPOWANIU O WYMIERZENIE KARY PIENIĘŻNEJ?
78	189F	CZY WYSTĄPIENIE PODSTAW DO ODSTĄPIENIA OD WYMIERZENIA KARY UZASADNIA ODMOWĘ WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA W PRZEDMIOCIE WYMIERZENIA KARY?
79	189F	W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH NARUSZENIE PRAWA BADANE W PROCEDURZE NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ JEST ZNIKOME?
80	189F	CZY DO KAR NAKŁADANYCH W TRYBIE U.C.P.G. STOSUJE SIĘ ART. 189F K.P.A. DOTYCZĄCY ODSTĄPIENIA OD WYMIERZENIA KARY?
81	189F	JAKIE OKOLICZNOŚCI MUSZĄ ZAISTNIEĆ BY ORGAN MÓGL POPRZESTAĆ NA POUCZENIU?
82	189K	JAKI CHARAKTER MA DECYZJA UDZIELAJĄCA ULGI W WYKONANIU ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ?
83	217	CZY W PROCEDURZE WYDAWANIA ZAŚWIADCZENIA PROWADZI SIĘ POSTĘPOWANIE DOWODOWE?
84	217	CZY KLAUZULA OSTATECZNOŚCI JEST ZAŚWIADCZENIEM?
85	218	CZEMU SŁUŻY POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE W PROCEDURZE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA?
86	219	KTO MOŻE ZASKARŻYĆ POSTANOWIENIE O ODMOWIE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA?

87	219	CZY MOŻNA STWIERDZIĆ NIEWAŻNOŚĆ POSTANOWIENIA O ODMOWIE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA?
88	221	CZY MOŻNA ZASKARŻYĆ SPOSÓB ROZPOZNANIA SKARGI Z K.P.A.?
89	221	CZY W POSTĘPOWANIU SKARGOWYM NALEŻY UMOŻLIWIĆ WGLĄD W AKTA SPRAWY?
90	227	CZY SKARGA Z K.P.A. MOŻE BYĆ PODANIEM O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO?
91	227	CZY MOŻNA ZASKARŻYĆ NIEWSZCZĘCIE PRZEZ ORGAN POSTĘPOWANIA Z URZĘDU?
92	229	JAKI ORGAN JEST WŁAŚCIWY DO ROZPOZNANIA SKARGI NA DZIAŁALNOŚĆ ZASTĘPCY WÓJTA?
93	235	JAK NALEŻY TRAKTOWAĆ SKARGĘ Z K.P.A. W SPRAWIE ZAKOŃCZONEJ DECYZJĄ OSTATECZNĄ?
94	241	CZY TRYB WNIOSEKOWY OPISANY W K.P.A. MOŻE BYĆ PODSTAWĄ ŻĄDANIA UDOSTĘPNIENIA DOKUMENTÓW?
95	262	W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH STRONA MOŻE BYĆ OBCIĄŻONA KOSZTAMI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO?
96	268A	CZY UPOWAŻNIENIE DO ZAŁATWIANIA SPRAW NA PODSTAWIE K.P.A. MOŻE BYĆ UDZIELONE BLANKIETOWO?
97	268A	CZY W DECYZJI NALEŻY UJAWNIĆ UPOWAŻNIENIE DO JEJ WYDANIA?
98	268A	CZY ORGAN DZIAŁAJĄCY KOLEGIALNIE MOŻE UDZIELIĆ UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA DECYZJI?
99	268A	JAKIE SĄ KONSEKWENCJE WADLIWEGO UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA DECYZJI?
100	269	JAKA JEST RÓŻNICA POMIĘDZY DECYZJĄ OSTATECZNĄ A DECYZJĄ PRAWOMOCNĄ?

1. CZY CZYNNOŚĆ NADANIA NUMERU PORZĄDKOWEGO DLA BUDYNKU JEST SPRAWĄ ADMINISTRACYJNĄ? \ [ART. 1 K.P.A.]

Zgodnie z art. 47a ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego do zadań gminy należy ustalanie numerów porządkowych oraz zakładanie i prowadzenie ewidencji miejscowości, ulic i adresów. Kompetencja do ustalania numerów porządkowych budynków przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który czyni to z urzędu lub na wniosek zainteresowanych i zawiadamia o tych ustaleniach właścicieli nieruchomości lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które tymi nieruchomościami władają (art. 47a ust. 5 ww. ustawy). Stosownie z kolei do § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów, wydane na podstawie art. 47b ust. 5 ww. ustawy, we wskazanych enumeratywnie przypadkach (m.in. nastąpiła zmiana danych, został nadany nowy numer porządkowy, nadano nazwę ulicy albo placowi, została ustalona nowa urzędowa nazwa miejscowości, obiekty przestrzenne ujawniane w ewidencji zakończyły swój cykl istnienia, istniejąca numeracja porządkowa zawiera wady lub zostały stwierdzone rozbieżności z innymi rejestrami publicznymi), aktualizacji danych ewidencji, ich uzupełnienia lub zmiany, dokonuje się z urzędu w trybie czynności materialno-technicznej. Stąd też czynność nadania numeru porządkowego dla budynku nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. W postępowaniu poprzedzającym jej dokonanie nie znajdują zastosowania przepisy tego kodeksu. Postępowanie w tym przedmiocie jest uproszczone i ma w założeniu jedynie sprowadzać się do odpowiedniego oznaczenia nieruchomości, m.in. w oparciu o aktualny stan faktyczny i prawny wynikający z odpowiednich dokumentów. Z uwagi na uproszczoną formę dokonywania czynności ustalenia numeru porządkowego nie jest też wymagane zawarcie w tekście zawiadomienia o dokonaniu tej czynności pisemnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, tak jak tego wymaga art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. w odniesieniu do decyzji. Sąd dokonując ewentualnej oceny zgodności z prawem czynności materialno-technicznej powinien natomiast mieć możliwość prześledzenia, w oparciu o przedstawione przez organ dokumenty, toku rozumowania organu, skoro w samej czynności organ nie przedstawił przesłanek dokonanej czynności materialno-technicznej. Por. wyrok WSA w Lublinie z 29.2.2024 r., III SA/Lu 637/23.

2. CZY ORGAN MOŻE BYĆ RÓWNOCZEŚNIE PROWADZĄCYM POSTĘPOWANIE ORAZ STRONĄ TEGO POSTĘPOWANIA? \ [ART. 5 K.P.A.]

W orzecznictwie sądów administracyjnych za ugruntowany należy przyjąć pogląd, że nie można podzielić zapatrywania, według którego przepisy obowiązującego prawa przypisują określonemu organowi samorządu terytorialnego kompetencje do prowadzenia postępowania administracyjnego w ramach posiadanego imperium oraz reprezentowania tej jednostki samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących jej dominium (majątku) bez żadnych zastrzeżeń. Fakt, że jeden organ na podstawie odrębnych przepisów wykonuje zarówno obowiązki władcze jak i zadania właściciela określonego mienia nie oznacza, że taki organ prowadzący postępowanie może występować w roli strony postępowania. Tym bardziej organ administracji publicznej, który wydał akt administracyjny nie posiada legitymacji procesowej do wniesienia odwołania od własnej decyzji wydanej w pierwszej instancji lub na przykład wniosku o stwierdzenie nieważności własnego rozstrzygnięcia jako strona postępowania. Innymi słowy, w tej samej sprawie organ nie może występować w dwóch rolach - jako organ prowadzący postępowanie (administrujący) i jako strona, czy też organ strony (administrowany). Ról tych, co do zasady, nie można łączyć. Nie jest również dopuszczalne, aby ten sam podmiot zajmował pozycję raz organu, innym razem strony, w zależności od etapu załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej. (tak m.in.: NSA w wyroku z 16.1.2014 r., I OSK 1387/12, w uchwale składu 7 sędziów NSA z 19.5.2003 r., OPS 1/03, w wyroku z 27.4.2020 r., II OSK 2175/19). Jak podkreślił NSA, powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego (uchwała 7 sędziów NSA z 16.2.2016 r., I OPS 2/15). Przekładając powyższe na wymiar praktyczny, stwierdzić należy, że gmina nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym (odwoławczym, nadzwyczajnym) w sprawie indywidualnej, w której w pierwszej instancji decyzję wydał wójt, burmistrz lub prezydent, ponieważ nie jest możliwe występowanie organu orzekającego w sprawie jednocześnie w roli strony tego postępowania.

3. CZY W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM OBOWIĄZUJĄ ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH? \ [ART. 6 K.P.A.]

Zgodnie z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. Odpowiednie stosowanie określonych przepisów k.p.a. w zależności od przedmiotu regulacji prowadzić zatem może do stosowania tych przepisów w pełnym zakresie (w ich bezpośrednim brzmieniu), zastosowania ich z odpowiednimi modyfikacjami lub do odmowy zastosowania z uwagi na odmienne unormowanie pewnych kwestii w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. To oznacza, że „odpowiednie” zastosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym może być stosowane tylko w takim zakresie i w taki sposób, żeby uzupełniać, a nie modyfikować przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Powyższe ustalenia znajdują zastosowanie w zakresie interpretacji odpowiedniego zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 6-16 k.p.a.). Należy zwrócić uwagę, że skoro do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wprowadzono zasady ogólne i szczególne przepisy procesowe, to one powinny być stosowane w pierwszej kolejności w postępowaniu egzekucyjnym. Uzupełniające zastosowanie przepisów k.p.a. możliwe jest wyłącznie w sytuacji, kiedy nie stoi to w sprzeczności z celami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Mając na uwadze powyższe, wynikająca z art. 6 k.p.a. zasada praworządności, art. 8 k.p.a. zasada zaufania do władzy publicznej oraz art. 9 k.p.a. zasada informowania stron, stosowane są odpowiednio. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że organy egzekucyjne nie są zobowiązane do udzielania osobom trzecim, niebędącym stronami postępowania, informacji o przysługujących im prawach. Ustawodawca wychodzi z założenia, że to na zobowiązanym spoczywa obowiązek do powiadomienia osób trzecich, jeśli w trakcie egzekucji naruszono prawa majątkowe tych osób. Osoba trzecia, podejmując czynności zmierzające do wyłączenia spod egzekucji jej prawa, powinna we własnym interesie zapoznać się z obowiązującym w tym zakresie terminem, a w przypadku jego niedotrzymania wystąpić z prośbą o przywrócenie, uprawdopodobniając, że uchybienie nastąpiło bez jej winy. Za: wyrok NSA z 5.7. 2024 r., III FSK 1100/23.

4. CZY Z ZASADY UDZIELANIA INFORMACJI WYNIKA OBOWIĄZEK ORGANU DO UDZIELANIA STRONOM PORAD PRAWNYCH? ** **[ART. 9 K.P.A.]

W myśl art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Wskazać jednak należy, że przywołany przepis nie nakłada na organy administracji publicznej obowiązku udzielania stronom porad prawnych czy też prowadzenia dla nich doradztwa. Z treści powyższego przepisu nie wynika dla organu obowiązek udzielania stronie postępowania administracyjnego np. wskazówek co do zasadności czy celowości wniesienia konkretnego środka prawnego. O tym, czy określone czynności procesowe zostaną przez stronę podjęte decyduje sama strona, zaś zasady ogólne k.p.a., w tym wyrażona w art. 9 k.p.a. zasada informowania stron, choć mają na celu ochronę praw strony w postępowaniu administracyjnym, nie mogą jednak być odczytywane w taki sposób, który zwalniał by stronę postępowania od wszelkiej dbałości o własne interesy i od wszelkiej aktywności procesowej. W żadnej mierze nie można wymagać od organu, by w ramach obowiązków z art. 9 k.p.a. zastępował stronę w jej aktywności np. poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania. Za: wyrok NSA z 12.7.2023 r., I OSK 1555/20. Z powyższego wynika zatem, że organ ma obowiązek informować i wyjaśniać, ale tylko w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia postępowania, bowiem celem jest zapewnienie, by strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości procedury lub nieświadomości swoich praw i obowiązków. Jednak organ nie może udzielać porad prawnych w sensie doradzania, jakie działania są najkorzystniejsze, czy jak interpretować prawo w sprawach – to nie jest zadanie organów administracji.

5. CZY PISMA ORGANU W FORMIE DOKUMENTU ELEKTRONICZNEGO NARUSZAJĄ ZASADĘ PISEMNOŚCI? \ [ART. 14 K.P.A.]

W wyniku nowelizacji do k.p.a. wprowadzono art. 14 § 1a, zgodnie z którym sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Nowelizacja wprowadzała zmienioną treść zasady ogólnej pisemności w art. 14 § 1a k.p.a. i miała za zadanie usunąć wątpliwości co do formy czynności organów administracji publicznej. Problem ten ujawniał się już w orzecznictwie NSA, które jeszcze przed powyżej przywołaną nowelizacją stało na stanowisku, że zgodnie z powyższymi przepisami organ miał prawo sporządzać pisma w postępowaniu (w tym również nawet wydać decyzję) w formie dokumentu elektronicznego, podpisaną podpisem elektronicznym. Pismo tak sporządzone nie musiało zawierać własnoręcznego podpisu osoby uprawnionej do wydania decyzji, a jego wydruk nie stanowił projektu pisma (np. decyzji), lecz stanowił jej egzemplarz sporządzony w formie zwykłej, na papierowym nośniku (zob. wyrok NSA z 6.7.2020 r., II OSK 908/20, z 9.11. 2022 r., II OSK 3677/19, z 5.10.2023 r., II GSK 416/20). W aktualnym stanie prawnym, z treści przepisów art. 14 § 1a k.p.a. oraz art. 14 § 1d k.p.a. w sposób jednoznaczny wynika, że dokument papierowy oraz dokument elektroniczny to dwie równoważne formy zapewniające realizację zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym. Przyjmować zatem należy, że pismo/decyzja w formie papierowej oraz pismo/decyzja w formie elektronicznej to dokumenty o tej samej doniosłości prawnej, co do których należy przyjmować, że zostały sporządzone w różny sposób, ale z poszanowaniem zasady pisemności. Brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do formułowania poglądu, że wniesienie podania/odwołania w formie dokumentu elektronicznego wymusza na organie administracji publicznej określoną formę pisemną, w jakiej to organ powinien prowadzić postępowanie administracyjne, czy też determinuje określoną formę pisemną rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (decyzja w formie papierowej, czy też decyzja w formie dokumentu elektronicznego). Por. wyrok WSA w Poznaniu z 13.5.2022 r., IV SA/Po 47/22.

6. CZY UZUPEŁNIENIE DOWODÓW PRZEZ ORGAN II INSTANCJI NARUSZA ZASADĘ DWUINSTANCYJNOŚCI? \ [ART. 15 K.P.A.]

Organ odwoławczy rozpoznaje sprawę w jej całokształcie, obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę już rozstrzygniętą decyzją pierwszoinstancyjną, nie może więc ograniczyć się tylko do rozpatrzenia zarzutów zawartych w odwołaniu. Jeżeli organ pierwszej instancji nie wypowiedział się jednak w zakresie zaoferowanego przez wnioskodawcę materiału, organ odwoławczy nie jest uprawniony do merytorycznej kontroli zasadności wniosku z punktu widzenia istnienia po stronie wnioskodawcy interesu prawnego, a następnie wydania innej niż kasacyjna decyzja z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.). Co prawda w art. 136 § 1 k.p.a. daje organowi uprawnienie do przeprowadzenia na żądanie strony lub z urzędu dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Jednak możliwość przewidziana w tym przepisie nie może być wykorzystywana do dokonania pełnych ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Instytucja ta winna być wykorzystywana ostrożnie i odpowiedzialnie i nie może polegać na wyręczaniu organu pierwszej instancji z obowiązku wnikliwego wyjaśnienia sprawy. Organ odwoławczy jest kompetentny wyłącznie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego. Przeprowadzenie zaś postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części narusza zasadę dwuinstancyjności postępowania. Każda sprawa winna być nie tylko rozstrzygnięta, ale i rozpoznana przez dwa organy administracji różnych stopni. Bowiem tylko tak rozumiana zasada dwuinstancyjności stwarza gwarancje realizacji praw i interesów stron oraz uczestników postępowania. Por. wyrok NSA z 12.9.2023 r., II OSK 1677/23. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że jeżeli organ odwoławczy ustali konieczność przeprowadzenia podstawowych dowodów w fundamentalnych kwestiach dotyczących wyjaśnienia stanu faktycznego to nie ma możliwości przeprowadzenia sam postępowania dowodowego we wskazanym zakresie. Organ odwoławczy uprawniony jest jedynie do przeprowadzania uzupełniającego postępowania dowodowego.

7. JAKI ORGAN JEST WŁAŚCIWY DO ROZPOZNANIA ZAŻALENIA NA POSTANOWIENIE STAROSTY O ODMOWIE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA O MILCZĄCYM ZAŁATWIENIU SPRAWY W PRZEDMIOCIE ZGŁOSZENIA ZAMIARU WYKONANIA ROBÓT BUDOWLANYCH? \ [ART. 17 K.P.A.]

Zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. organami wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Z kolei z art. 80 ust. 1 Prawa budowlanego wynika, że m.in. starosta wykonuje zadania administracji architektoniczno-budowlanej. Nie ulega także wątpliwości, że co do reguły starosta jest organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji (art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego), a wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty (art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego) w sprawach, gdy pierwszy z tych organów wykonuje zadania administracji architektoniczno-budowlanej. Do zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej, jakim jest starosta, należy przyjmowanie zgłoszeń o zamiarze wykonania robót budowlanych, także wydanie zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, jak i sam sprzeciw wobec zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, stanowią kompetencje organu administracji architektoniczno-budowlanej. W tych uwarunkowaniach wydanie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy polegającej na zgłoszeniu zamiaru wykonania oznaczonych robót budowlanych także stanowi kompetencję organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Podstawą do wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy jest art. 122f k.p.a. A elementem zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy jest m.in. treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco (art. 122f § 3 pkt 4 k.p.a.) oraz powołanie podstawy prawnej (art. 122f § 3 pkt 3 k.p.a.). Z art. 122f § 1 k.p.a. wynika, że na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego postanowienia. Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że organem wyższego stopnia, właściwym do rozpoznania zażalenia na postanowienie starosty o odmowie wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy dotyczącym zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, jest wojewoda. Por. postanowienie NSA z 17.7.2024 r., II OW 7/24.

**8. CZY W POSTĘPOWANIU O WYDANIE ZAŚWIADCZENIA MAJĄ ZASTOSOWANIE ZASADY DOTYCZĄCE WYŁĄCZENIA PRACOWNIKA? **
[ART. 24 K.P.A.]

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń zostało uregulowane w przepisach Działu VII k.p.a. Stosownie do art. 217 § 1 i § 2 k.p.a., organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jeżeli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa (§ 2 pkt 1) lub osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (§ 2 pkt 2). Jednocześnie przepis art. 218 § 1 k.p.a. przewiduje, że w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. W postępowaniu zaś uregulowanym w art. 217-220 k.p.a. nie rozstrzyga się żadnej indywidualnej sprawy administracyjnej, nie przyznaje się i nie stwierdza się ani też nie uznaje się uprawnień, ani obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zaświadczenie potwierdza jedynie informacje posiadane przez organ, przy czym poświadczane informacje muszą być oczywiste i bezspornie wynikać z prowadzonych przez organ rejestrów, ewidencji, czy innych będących w jego posiadaniu danych. To decyzja administracyjna - jako akt stosowania prawa - jest aktem woli, czynnością prawną, która zmierza bezpośrednio do wywołania skutków prawnych. Zaświadczenie natomiast stanowi jedynie tylko czynność faktyczną, akt wiedzy, który może wywoływać skutki prawne, ale nie jest to jego główny cel. Zgodnie z art. 24 k.p.a., w określonych w nim sytuacjach pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu. Unormowania natomiast zawarte w art. 26 § 2 i 3 k.p.a. odnoszą się natomiast do przypadków, gdy wyłączeniu podlega organ załatwiający daną sprawę. Użyte w tych przepisach sformułowanie „w sprawie” doktryna utożsamia ze sprawą administracyjną załatwianą w drodze decyzji, w znaczeniu art. 1 pkt 1 k.p.a. W takiej sytuacji nie ma podstaw prawnych do stosowania instytucji procesowych, właściwych postępowaniu administracyjnemu prowadzonemu w sprawach indywidualnych (a do takich należą instytucje wyłączenia pracownika i organu) w postępowaniu zaświadczeniowym. Por. wyrok NSA z 25.7.2023 r., I OSK 1007/20.

9. CZY CZŁONKOWIE WSPÓLNOTY MIESZKANIOWEJ SĄ STRONAMI POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH? \ [ART. 28 K.P.A.]

Zgodnie z art. 6 ustawy o własności lokali ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota z kolei jest podmiotem, którego uprawnienia wprost wpływają na zakres uprawnień właścicieli lokali tworzących tę wspólnotę. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana). Stosownie zaś do treści art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali - zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali. W sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej interes właściciela lokalu, jako członka wspólnoty mieszkaniowej jest chroniony przez wspólnotę mieszkaniową, działającą poprzez zarząd lub zarządcę ustanowionego w trybie art. 18 ust. 1 lub art. 18 ust. 3 ustawy o własności lokali. W postępowaniu administracyjnym do reprezentowania ogółu właścicieli odrębnych lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową legitymację ma wspólnota mieszkaniowa, a nie poszczególni członkowie tej wspólnoty. Członek wspólnoty mieszkaniowej może być uznany za stronę w postępowaniu administracyjnym, jedynie wówczas gdy posiada odrębny od wspólnoty (zwłaszcza rozbieżny ze wspólnotą) interes prawny. Jest to natomiast sytuacja wyjątkowa i uzależniona od wykazania powyżej wskazanego swojego własnego, indywidualnego interesu prawnego, co może mieć np. miejsce w sytuacji wykazania przez członka wspólnoty, że doszło do negatywnego oddziaływania na jego nieruchomość lokalową poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Co do zasady jednak, z uwagi na rozwiązania przyjęte w art. 21 ustawy o własności lokali, samo posiadanie odrębnej własności lokalu w budynku oraz współwłasności części budynku i urządzeń, a także określonej części ułamkowej prawa użytkowania wieczystego gruntu nie stanowią wystarczającej podstawy do uznania go za stronę w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Za: wyrok NSA z 15.11.2023 r., II OSK 15/20.

10. CZY SKUTECZNA JEST SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ JEŻELI ORGAN JUŻ WYDAŁ DECYZJĘ? \ [ART. 37 K.P.A.]

Skarga na bezczynność jest skargą na naruszający prawo stan postępowania administracyjnego, w którym mimo upływu określonego prawem terminu właściwego dla załatwienia indywidualnej sprawy, rozstrzygnięcie nie zostało wydane, co skutkowało złożeniem ponaglenia. W sytuacji wniesienia skargi na bezczynność po załatwieniu sprawy, nie istnieje już stan bezczynności, a to oznacza że nie istnieje już przedmiot skargi w chwili jej wniesienia. Celem skargi na bezczynność jest bowiem doprowadzenie do zwalczenia pasywności organu administracji w zakresie prowadzonego postępowania i nadania sprawie należytego biegu, prowadzącego do merytorycznego jej zakończenia. Skarga na bezczynność skierowana jest przeciwko wadliwemu procedowaniu organu, w wyniku którego konkretna i indywidualna sprawa administracyjna nie jest załatwiona. Ocena wystąpienia bezczynności winna być więc dokonywana przez sąd administracyjny każdorazowo na dzień wniesienia skargi. Por. wyrok NSA z 5.10.2023 r., III OSK 2005/23. Problemem tym, w kontekście możliwości rozpatrywania skargi na bezczynność zajmował się również NSA, co skutkowało podjęciem uchwały składu 7 sędziów NSA z 22.6.2020 r., II OPS 5/19. Tutaj konkluzja rozważań doprowadziła do stwierdzenia, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W kontekście skuteczności skargi na bezczynność należy również zwrócić uwagę, że art. 149 § 2. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje możliwość orzeczenia z urzędu albo na wniosek o przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną, która jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, stosowanym w szczególnie uzasadnionych sytuacjach.



11. CZY STRONA MOŻE WNIĘŚĆ ODWOŁANIE OD DECYZJI, KTÓRA NIE ZOSTAŁA JEJ DORĘCZONA? \ [ART. 39 K.P.A.]

Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie należy wnieść w terminie czternastu dni od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie. Tak więc termin czternastodniowy liczy się od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie. Przez doręczenie (ogłoszenie) decyzji należy rozumieć doręczenie lub ogłoszenie w sposób unormowany w art. 39 i n. k.p.a. Doręczeniem (ogłoszeniem) nie są natomiast czynności faktyczne o podobnym charakterze, w szczególności nie jest to późniejsze poinformowanie podmiotu o fakcie wydania decyzji, jak też nie jest z nim równoważna okoliczność, że podmiot powziął wiedzę o wydaniu decyzji. Stosownie do literalnego brzmienia przepisu ustanowiony w art. 129 § 2 k.p.a. termin do wniesienia odwołania dotyczy tylko osób, którym decyzja została doręczona. W zasadzie więc termin ten nie dotyczy stron, które nie brały udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i którym decyzja nie została doręczona. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednak (i jest to pogląd szeroko aprobowany, zob. chociażby wyroki NSA z 24.11.2010 r., II OSK 1762/09, czy z 15.3.2023 r., II OSK 379/22), że wniesienie odwołania przez osobę, która została pozbawiona udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, jest mimo to formalnie możliwe. Z tym jednak zastrzeżeniem, że termin dla takiej czynności liczy się od dnia doręczenia (ogłoszenia) innej decyzji stronie (stronom), która brała udział w postępowaniu. Niemniej, gdy i ten warunek nie jest spełniony, to jest doszło do upływu ustawowego terminu do wniesienia odwołania dla wszystkich podmiotów, którym skutecznie decyzję doręczono (decyzja stała się ostateczna), osoba, która nie brała udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, nie ma prawa do wniesienia odwołania. Przysługuje jej natomiast prawo żądania wznowienia postępowania przewidziane w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu). Za: wyrok NSA z 6.2.2024 r., II OSK 2374/22. Podsumowując, termin na wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg od daty doręczenia decyzji. Jeśli dany podmiot jest stroną postępowania, to termin rozpocznie bieg zgodnie z regułą wskazaną powyżej. Natomiast jeżeli dany podmiot stroną postępowania nie był (a winien być), to termin dla wniesienia odwołania liczy się od dnia doręczenia decyzji stronie lub stronom, która brała udział w tym postępowaniu.

12. CZY NADANIE PRZESYŁKI KURIEREM BĘDZIE SKUTKOWAĆ ZACHOWANIEM TERMINU PROCESOWEGO? \ [ART. 57 K.P.A.]

Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1. wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy o doręczeniach elektronicznych;
2. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
3. złożone w polskim urzędzie konsularnym;
4. złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
5. złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
6. złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów NSA z 19.10.2015 r., I OPS 1/15: Oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie. NSA w wyroku z 21.9.2017 r., II OSK 2388/16 stwierdził: Z uwagi na identyczne uregulowania art. 83 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., stanowisko wyrażone we wskazanej uchwale NSA należy odnieść również do oceny zachowania terminu do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym, a także zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym. Za: wyrok NSA z 30.8.2024 r., I GSK 1307/23. Reasumując, jedynie nadanie lub wysłanie przesyłki w sposób wskazany w art. 57 k.p.a. gwarantuje zachowanie terminu na dokonanie danej czynności. Nadanie przesyłki kurierem takim sposobem nie jest, chyba że przesyłka dotrze do adresata przed upływem określonego w przepisach terminu.

13. JAK USTALIĆ DATĘ WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA JEŻELI WNIOSEK MIAŁ BRAKI FORMALNE? \ [ART. 61 K.P.A.]

Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Datę wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną reguluje z kolei art. 61 § 3a k.p.a. Przyjmuje się jednak, że wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony ma miejsce zgodnie z ww. zasadą pod warunkiem, że podanie (żądanie, wniosek) spełnia wymogi określone w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. Z przepisów wynika wprost, że skutek wszczęcia postępowania administracyjnego wywołuje również wniesienie podania nieczyniącego zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, o ile nie zajdą okoliczności wskazane w art. 61a § 1 k.p.a. (podanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte).

W przypadku, gdy wniosek zawiera braki organ powinien wezwać do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W tym wypadku dniem wszczęcia postępowania administracyjnego pozostanie dzień złożenia wniosku do organu, nie zaś dzień uzupełnienia braków na żądanie organu. W przypadku określonym w art. 64 § 2 k.p.a. jeżeli brak formalny 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. Oznacza to również, że czynności wymienione w art. 64 § 2 k.p.a. (wezwanie wnoszącego podanie do usunięcia jego braków w terminie nie krótszym niż siedem dni, pouczenie go, że nieusunięcie tych braków w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, czy samo pozostawienie podania bez rozpoznania) organ podejmuje w toku wszczętego już postępowania. Natomiast nieuzupełnienie braków formalnych wniosku skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, a postępowanie w ogóle nie zostaje wszczęte (por. wyrok NSA z 11.10.2022 r., II OSK 2988/19, z 29.4.2025 r., II OSK 3127/24).

14. JAK MOŻNA ZASKARŻYĆ POSTANOWIENIE O POZOSTAWIENIU SPRAWY BEZ ROZPOZNANIA? \ [ART. 64 K.P.A.]

Pozostawienie podania bez rozpoznania następuje w drodze czynności materialno-technicznej, o podjęciu której należy powiadomić wnoszącego podanie na piśmie. Od czynności takiej nie przysługuje żaden ze zwyczajnych środków zaskarżenia regulowanych w k.p.a. (odwołanie, zażalenie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy). Pismo takie nie jest bowiem ani decyzją, ani postanowieniem. Następstwem pozostawienia podania bez rozpoznania jest zakończenie postępowania administracyjnego bez wydania decyzji, co wyklucza kwestionowanie tej czynności w drodze odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – uchwała składu 7 sędziów NSA z 3.9.2013 r., I OPS 2/13.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. na wydane w toku postępowania postanowienie służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Żaden przepis k.p.a. nie przewiduje natomiast, aby na postanowienie o pozostawieniu podania bez rozpoznania przysługiwało zażalenie (wyrok WSA w Łodzi z 30.1.2025 r., I SA/Łd 394/24).

Z powyżej przywołanej uchwały NSA wynika natomiast, że na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania). Jeśli organ administracji pozostawi podanie obywatela bez rozpoznania, ten ma prawo złożyć skargę do sądu na bezczynność tego organu. Ponieważ pozostawienie podania bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. nie podlega zaskarżeniu, kontrola tego aktu następuje w ramach skargi na bezczynność organu. Bowiem pozostawienie podania bez rozpoznania jest formą zakończenia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy strona nie usunęła braków podania w terminie, mimo prawidłowego wezwania i pouczenia. Jeżeli więc organ prowadzący postępowanie pozostawia podanie bez rozpoznania, mimo że nie zachodzą przesłanki warunkujące podjęcie tej czynności materialno-technicznej to pozostaje on w bezczynności, bo odmawia rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 26.9.2023 r., II SAB/Wr 94/23).

15. CZY MOŻNA ZASKARŻYĆ PRZEKAZANIE PODANIA ORGANOWI WŁAŚCIWEMU? \ [ART. 65 K.P.A.]

Zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a. 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. Z treści powyższego przepisu wynika, że przekazanie podania organowi właściwemu nie wymaga wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej, postanowienia czy też innego aktu z zakresu administracji publicznej. Następuje ono jedynie w formie czynności materialno-technicznej, o podjęciu której organ ma obowiązek zawiadomić wnoszącego podanie i która nie podlega zaskarżeniu (por. wyrok NSA z 11.1.2024 r., II OSK 688/22). Zatem fakt przekazania podania do innego organu nie może zostać zaskarżony żadnym środkiem.

W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na art. 65 § 2 k.p.a., zgodnie z którym podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanego terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu. Oznacza to, że wniesienie żądania do organu niewłaściwego nie powoduje dla strony negatywnych konsekwencji związanych z uchybieniem terminowi, jeżeli możliwość skutecznego wniesienia żądania jest ograniczona terminem, a jego upływ nastąpił między wniesieniem żądania przez stronę a jego przekazaniem do organu właściwego. Jeżeli zatem ustalono, że właściwym będzie inny organ administracji publicznej, to wówczas organ administracji publicznej, do którego wniesiono podanie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego. Nie budzi w orzecznictwie również wątpliwości, że art. 65 § 2 k.p.a. dotyczy zarówno terminów o charakterze materialnoprawnym, jak i proceduralnym. Zawarte w przywołanym przepisie stwierdzenie ustawodawcy odrywa się okoliczności towarzyszących wniesieniu do organu niewłaściwego (np. w postaci zawinienia czy niezawinienia), jak również daty przekazania przez niewłaściwy organ do organu właściwego (tak np. wyrok WSA w Warszawie z 23.2.2021 r., IV SA/Wa 2015/20).

16. JAKIE SKUTKI MA ZAGUBIENIE PROTOKOŁU Z PRZEPROWADZONYCH CZYNNOŚCI W POSTĘPOWANIU? \ [ART. 67 K.P.A.]

W świetle art. 75 k.p.a. 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, oględziny.

Organ zobligowany jest do dokumentowania każdej czynności postępowania, w drodze protokołu (w przypadku czynności mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy - art. 67 § 1 k.p.a.) albo adnotacji (w przypadku czynności, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania - art. 72 § 1 k.p.a.)

Jak wskazuje się w orzecznictwie, protokoły i dokumenty sporządzone w toku postępowania powinny być tak sporządzone, aby cała ich treść mogła być jednoznacznie odczytana. Przez czytelność protokołów i dokumentów należy rozumieć zewnętrzną komunikatywność treści w nich zawartych, potrzebną dla podjęcia prawidłowej decyzji merytorycznej. Nie ma tu żadnych wyłączeń, dlatego też prowadzący postępowanie winien tak zadbać o czytelność materiałów zgromadzonych w postępowaniu, by te również nie budziły wątpliwości co do swej pozornie czytelnej treści i nie stwarzały barier dla podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia. Wobec tego w przypadku nieczytelnego charakteru pisma pracownika organu koniecznym jest sporządzanie na komputerze czytelnego odpisu i dołączanie go do akt sprawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 16.11. 2017 r., II SA/Po 641/17).

Jeśli natomiast organ zaniechał udokumentowania czynności postępowania, to ponosi on negatywne skutki takiego stanu rzeczy. Obowiązek dokumentowania czynności postępowania administracyjnego ma charakter bezwzględny. Służy bowiem zagwarantowaniu stronie możliwości skontrolowania działań organu z punktu widzenia ich zgodności z prawem. W razie zaniechania wykonania tego obowiązku należy uznać, że czynność nie została przez organ administracji podjęta. Zagubienie dokumentu (w tym wypadku np. protokołu) potwierdzającego dokonanie ustaleń faktycznych, mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, należy uznać za tożsame z niedokonaniem tych ustaleń (za: wyrok NSA 29.10.2024 r., I OSK 2549/23).

17. CZY ORGAN JEST ZOBOWIĄZANY WYKONAĆ KSEROKOPIE AKT NA WNIOSEK STRONY? \ [ART. 73 K.P.A.]

Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. strona ma prawo wglądu 89., sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Czynności te są realizowane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu (art. 73 § 1a k.p.a.).

Prawo wglądu strony w akta oznacza, najogólniej rzecz ujmując, przeglądanie i zapoznanie się ze zgromadzonymi przez organ administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego aktami sprawy administracyjnej. Z tych akt strona może sporządzać notatki (własnoręcznie lub techniką komputerową), kopie (kserokopie) lub odpisy na własny użytek. Prawo to obejmuje także prawo sporządzenia. Przepis ten jednoznacznie wskazuje jednak, że to strona może wykonać kopie lub kserokopie z akt sprawy. Organ administracji ma obowiązek umożliwienia stronie wykonanie tej czynności natomiast nie ma obowiązku jej wykonywania. Strona ma także prawo żądać, stosownie do art. 73 § 2 k.p.a., uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione jej „ważnym interesem”. Ciężar dowodu wykazania „ważnego interesu” spoczywa na stronie, przy czym to do organu administracji publicznej należy ocena czy w konkretnej sprawie strona ten interes wykazała (por. wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2019 r., II SA/Kr 1136/19). W wyroku z 10.10.2018 r., II GSK 2948/19 NSA wskazał, że pojęcie „ważnego interesu stron”, o którym stanowi art. 73 § 2 k.p.a., nie zostało w ustawie zdefiniowane, wobec czego rozpatrując zgłoszone na podstawie tego przepisu żądanie, organ administracji w każdym zindywidualizowanym przypadku powinien dokonać własnej oceny, czy w danej sprawie taki „ważny interes” zaistniał. Nie powinno przy tym umknąć uwadze, że realizacja tego uprawnienia prowadzi do wytworzenia nowych dokumentów, o wzmocnionej z uwagi na ich uwierzytelnienie mocy dowodowej, które mogą posłużyć stronie, jako środki dowodowe zwłaszcza poza postępowaniem, z którego pochodzą. W przypadku odmowy umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów oraz wydania uwierzytelnionych kopii lub odpisów organ administracji publicznej powinien wydać postanowienie, powołując się na art. 74 § 2 k.p.a. Za: wyrok NSA z 13.11.2024 r., II OSK 227/22.

18. CZY „ZWROTNE POTWIERDZENIE ODBIORU” JEST DOKUMENTEM URZĘDOWYM? \ [ART. 76 K.P.A.]

Zwrotne potwierdzenie odbioru jest dokumentem urzędowym. Zgodnie z art. 17 Prawa pocztowego potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez operatora wyznaczonego oraz wydruk potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego pobrane samodzielnie z systemu teleinformatycznego operatora wyznaczonego służącego do nadawania rejestrowanych przesyłek pocztowych lub przekazów pocztowych mają moc dokumentów urzędowych. Jak wynika z art. 3 pkt 23 powołanej ustawy, przesyłką rejestrowaną jest przesyłka pocztowa przyjęta za pokwitowaniem przyjęcia i doręczenia za pokwitowaniem odbioru. Dokument urzędowy, jakim jest zwrotne potwierdzenie odbioru, jeśli jest sporządzony w przepisanej formie przez uprawniony do tego podmiot, stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Korzysta on z domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą tego, co zostało w nim stwierdzone (za: wyrok NSA z 16.7.2024 r., III OSK 16/23).

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że dokument urzędowy, który spełnia wymogi określone w przepisach, ma szczególną moc dowodową w postępowaniu. Polega ona na przyjęciu dwóch domniemań, tzn. prawdziwości oraz zgodności z prawdą twierdzeń w nim zawartych. W konsekwencji organ nie może odrzucić – bez przeprowadzenia przeciwdowodu – istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym. Organ administracji publicznej nie może dowolnie odrzucić, bez przeprowadzenia przeciwdowodu, istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym. Nieuznanie faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym stanowi naruszenie prawa procesowego. Dokumentem publicznym organ administracji publicznej jest związany, co oznacza wyłączenie dopuszczalności podważenia ich mocy dowodowej w postępowaniu w sprawie. K.p.a. w art. 76 § 1 i 2 przyjął domniemanie zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie stwierdzone przez organ, od którego dokument pochodzi. Domniemanie to może być obalone jedynie przez przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu. Za: wyrok WSA w Gdańsku z 20.11.2024 r., II SA/Gd 776/24.

19. CZY RADCA PRAWNY MOŻE POŚWIADCZYĆ ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM DOKUMENTU WE WŁASNEJ SPRAWIE? \ [ART. 76A K.P.A.]

Przepisy k.p.a. co do zasady dopuszczają możliwość przedstawienia dowodów z dokumentów pisemnych w formach urzędowo poświadczonych odpisów lub wyciągów (art. 76a § 1 k.p.a.), odpisów poświadczonych przez notariusza albo adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub doradcę podatkowego, występującego w sprawie jako pełnomocnik strony (art. 76a § 2 k.p.a.) lub odpisów poświadczonych przez uprawnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie za zgodność z oryginałem dokumentu okazanego przez stronę (art. 76a § 2b k.p.a.). Nawet jednak w przypadkach ustawowo dopuszczonej możliwości złożenia poświadczonych odpisów dokumentów pisemnych, organ prowadzący postępowanie jest upoważniony do żądania przedłożenia oryginałów powyższych dokumentów (zob. art. 76a § 1 i art. 76a § 4 w związku z art. 76a § 2 k.p.a.).

Tu warto wskazać jak orzecznictwo różnicuje kserokopie nieuwierzytelnioną od uwierzytelnionej: Nieuwierzytelniona kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Nie oznacza to jednak, 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 14.3.2013 r., II OSK 2174/11).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, radca prawny ma prawo sporządzania poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem, w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Poświadczenie powinno zawierać podpis radcy prawnego, datę i oznaczenie miejsca jego sporządzenia, na żądanie - również godzinę dokonania czynności. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia) radca prawny stwierdza to w poświadczeniu (analogiczne regulacje odnoszą się również do adwokatów). Zawód radcy prawnego jest zawodem zaufania publicznego. Uznać zatem należy, że nie ma przeszkód, aby radca prawny poświadczył zgodność z oryginałem dokumentu we własnej sprawie. Występowanie radcy prawnego we własnej sprawie nie zwalnia go bowiem z obowiązku działania etycznego i zgodnego z prawem. Za: wyrok NSA z 3.2.2022 r., III OSK 938/21.

20. CZY STRONA MUSI BYĆ POINFORMOWANA O TERMINIE PRZESŁUCHANIA ŚWIADKÓW? \ [ART. 79 K.P.A.]

Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Co istotne, termin ten będzie liczony od dnia doręczenia tego zawiadomienia stronie. Ponadto strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (tak stanowi art. 79 § 1 i 2 k.p.a.). W związku z tym zarówno doktryna jak i orzecznictwo wielokrotnie zwracało uwagę, że zachowanie wymagań z art. 79 k.p.a., niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązek organu administracji państwowej, a naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mającym wpływ na wynik sprawy (por. wyrok NSA z 3.10.2024 r., II OSK 2756/21). Zwrócić należy uwagę, że zachowanie wymagań art. 79 k.p.a. niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązek organu administracji publicznej. Naruszenie tego obowiązku - w szczególności, jeżeli przeprowadzone bez udziału strony i kwestionowane przez nią dowody stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sprawy - stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym mające istotny wpływ na wynik sprawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 3.8.2023 r., II SA/Po 338/23). W orzecznictwie zwrócono jednak uwagę, że obowiązek, o którym stanowi art. 79 § 1 k.p.a. służy zapewnieniu osobistego udziału strony w przeprowadzeniu dowodów, co powoduje, że nie można mówić o istnieniu obowiązku zawiadomienia przez organ strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu w sytuacji, gdy określony środek dowodowy, inny aniżeli dowód ze świadka, z opinii biegłego lub oględzin, nie jest z racji swojego charakteru przeprowadzany przy udziale strony postępowania ani w obecności organu (np. ustalenia w terenie, nie stanowiące oględzin). Por. wyrok NSA z 21.4. 2020 r., II OSK 1063/19.



21. CZY ŚWIADEK MOŻE ZŁOŻYĆ OŚWIADCZENIE BEZ POUCZENIA O SANKCJI Z ART. 88 § 3 K.P.A.? \ [ART. 83 K.P.A.]

Można udzielić odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, jednak zauważenia wymaga, że przepisy k.p.a. z jednej strony wprowadzają dużo swobody w zakresie pozyskiwania przez organ administracji informacji od tak zwanych osobowych źródeł informacji (np. art. 50 § 1 k.p.a. przewidujący możliwość wezwania osoby do wzięcia udziału w czynnościach organu i złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie), z drugiej jednakże strony wymagają, aby przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka odbywało się z zachowaniem określonych wymogów, takich jak zawiadomienie stron z odpowiednim wyprzedzeniem o przeprowadzeniu tego dowodu i zapewnienie stronom swobodnego udziału w tej czynności (art. 79 k.p.a.) oraz uprzedzenie świadka o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań (art. 83 § 3 k.p.a.). Jednocześnie w świetle art. 75 k.p.a. 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, oględziny. Dopiero przesłuchanie świadków w trybie przewidzianym w art. 83 § 3 k.p.a., tj. złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, są wiarygodnym dowodem (wyrok WSA w Szczecinie z 21.3.2019 r., II SA/Sz 82/19). Zatem istotnym wymogiem przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków w postępowaniu administracyjnym jest uprzedzenie przesłuchiwanej osoby o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań. Świadek musi sobie zdawać sprawę z wagi składanych zeznań. Przesłuchanie świadków bez uprzedzenia ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań może mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Innymi słowy brak pouczenia o odpowiedzialności karnej może mieć istotny wpływ na jej wynik z uwagi na to, iż może wpłynąć na treść składanych wyjaśnień, skoro przesłuchiwani działali w poczuciu braku jakiegokolwiek odpowiedzialności za składane wyjaśnienia (wyroki NSA: z 2.3.2022 r., II OSK 759/21, z 20.9.2016 r., II OSK 3123/14). Brak zawiadomienia o przesłuchaniu świadka stanowi naruszenie art. 79 § 2 k.p.a. Może być podstawą do wniesienia zarzutów proceduralnych (np. w odwołaniu) i może prowadzić do uchylenia decyzji administracyjnej przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny (z powodu naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 k.p.a.).

22. CZY ORGAN JEST ZOBOWIĄZANY PRZESŁUCHAĆ STRONĘ NA JEJ WNIOSEK? \ [ART. 86 K.P.A.]

Art. 86 k.p.a. stanowi, że 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. Z powyższego wynika zatem, że przesłuchanie stron jest dowodem ostatnim, i winno wieńczyć postępowanie wyjaśniające. Organ administracji jest zatem zobowiązany do przesłuchania strony, jeżeli wyczerpał inne możliwości ustalenia stanu faktycznego sprawy. Mając na względzie powyższe, jeżeli przeprowadzone przez organ postępowanie dowodowe wyjaśniło wszystkie fakty istotne dla rozstrzygnięcia, nie jest konieczne przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron. Dowód z przesłuchania strony jest dowodem posiłkowym (subsydiarnym), pozostawionym do uznania organu i przeprowadzanym z urzędu jedynie wówczas, gdy po przeprowadzonym postępowaniu dowodowym pozostają do wyjaśnienia istotne dla sprawy okoliczności. Zatem organ administracji jest uprawniony do oceny potrzeby przeprowadzenia dowodu i nie naruszy przepisów, jeżeli odmówi przeprowadzenia wnioskowanego dowodu, powołując się na zbędność jego przeprowadzenia. Por. wyrok NSA z 22.3.2024 r., I GSK 363/23. W kontekście dowodów w postępowaniu administracyjnym zwrócić należy uwagę, że co prawda w procedurze administracyjnej regułą jest, że to na organie spoczywa ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia, jednakże również na stronie ciąży obowiązek współdziałania z organem i przedstawienia konkretnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń. Jeśli organ administracji publicznej ustali, że dana okoliczność nie zachodziła, a przy tym nie można postawić z tego tytułu zarzutu, to strona powinna podjąć starania mające na celu wykazanie prawdziwości jej twierdzeń. Przepis art. 7 k.p.a. nie stanowi źródła obowiązku badania wszystkich okoliczności, które w jakikolwiek sposób potencjalnie oddziałują na wynik postępowania (wyrok NSA z 28.11.2024 r., I OSK 2832/23).

23. CZY ZA ODMOWĘ PRZEDSTAWIENIA PRZEDMIOTU DO OGLĘDZIN MOŻE ZOSTAĆ NAŁOŻONA GRZYWNA? \ [ART. 88 K.P.A.]

Z brzmienia art. 85 § 1 k.p.a. wynika, że organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny. Jeżeli przedmiot oględzin znajduje się u osób trzecich, osoby te są obowiązane na wezwanie organu do okazania przedmiotu oględzin (§ 2). Przedstawienie przedmiotu oględzin na wezwanie organu orzekającego jest obowiązkiem, który ciąży na stronie, jak i na osobie trzeciej, w zależności, od tego, w czym władaniu znajduje się dany przedmiot. Wynika to z art. 50 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może wzywać osoby (strony lub inne osoby) do udziału w podejmowanych czynnościach, a więc również do udziału w oględzinach przez przedstawienie ich przedmiotu.

Obowiązek okazania przedmiotu oględzin w celu umożliwienia przeprowadzenia dowodu może być wyłączone jedynie w sytuacji, gdyby wydanie przedmiotu oględzin wiązało się z niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzi, groziło niepowetowaną szkodą bądź też było, z obiektywnie uzasadnionych powodów, niemożliwe do zrealizowania. Okoliczności te powinny zostać w toku postępowania administracyjnego ujawnione i potwierdzone stosownymi dowodami (wyrok WSA w Kielcach z 9.4.2025 r., II SA/Ke 569/24).

Jednocześnie zgodnie z art. 88 § 1 k.p.a., 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. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie.

Zatem grzywna przewidziana w art. 88 § 1 k.p.a. stanowi środek przymusu, mający na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania dowodowego. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku dopuszczenia przez organ dowodu z oględzin, na stronach i na innych osobach posiadających przedmiot oględzin spoczywa obowiązek okazania tej rzeczy organowi przeprowadzającemu dowód. Za: wyrok NSA z 12.3.2024 r., II OSK 44/23.

24. CZY JEŚLI W SPRAWIE ODBYŁY SIĘ OGŁĘDZINY, TO ORGAN ZOBOWIĄZANY JEST DO PRZEPROWADZENIA ROZPRAWY ADMINISTRACYJNEJ? \ [ART. 89 K.P.A.]

Stosownie do art. 89 § 2 k.p.a., 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. Organ administracji jest obowiązany przeprowadzić rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania. Ocena czy przeprowadzenie rozprawy przyczyni się do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, należy do prowadzącego je organu (wyrok NSA z 18.8.2021r., I GSK 2009/18). Natomiast powinność przeprowadzenia rozprawy, o której mowa w ww. przepisie, nie jest równoznaczna z koniecznością przeprowadzenia rozprawy w każdym przypadku dokonywania oględzin. Rozprawa winna zostać przeprowadzona tylko w sytuacji, gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy, zaś ocena w tym zakresie należy do organu prowadzącego postępowanie. Taka interpretacja tego przepisu jest zgodna z zasadą ogólną szybkości i prostoty postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.) w świetle której organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. W konsekwencji rezygnacja z przeprowadzenia rozprawy nie może być zatem klasyfikowana jako wada formalno-prawna z powodu której oględziny nie mogą być uznane za dowód w sprawie. Nieuprawnione odstępstwo od przeprowadzenia rozprawy może być ewentualnie zakwalifikowane jako przewlekłe prowadzenie postępowania. Przy czym środkiem prawnym zwalczania opieszałości organów w postępowaniu administracyjnym jest ponaglenie a nie odwołanie od decyzji. Za: wyrok WSA w Olsztynie z 12.9.2025 r., II SA/OI 507/25. W kontekście powyższych rozważań orzecznictwo zwraca również uwagę, na to, że rozprawa winna zostać przeprowadzona tylko w sytuacji, gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy. Nie jest ona natomiast formą realizacji wskazanej w art. 11 k.p.a. zasady objaśniania stronom przestanek załatwienia sprawy. Jej celem nie jest więc wyjaśnianie stronom postępowania przestanek, którymi kieruje się organ, ani polemika z jego stanowiskiem (wyrok WSA w Lublinie z 1.7.2021 r., II SA/Lu 86/21).

25. CZY W ROZPRAWIE ADMINISTRACYJNEJ MOŻE UCZESTNICZYĆ PUBLICZNOŚĆ? \ [ART. 95 K.P.A.]

K.p.a. w przeciwieństwie do Kodeksu postępowania cywilnego (art. 152 k.p.c.) i Kodeksu postępowania karnego (art. 355 k.p.k.) nie przewiduje jawności zewnętrznej rozprawy administracyjnej. Nie ma w k.p.a. zapisu podobnego zapisom procedury cywilnej i procedury karnej, że wstęp na rozprawę mają osoby trzecie tworzące publiczność. Podmiotami rozprawy administracyjnej są jedynie: organ administracji publicznej, strony postępowania administracyjnego posiadające interes chroniony prawem do udziału w postępowaniu, podmioty na prawach strony, takie jak organizacja społeczna (oczywiście dopuszczona do udziału w postępowaniu), prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich, uczestnicy postępowania wymienieni w art. 90 § 3 k.p.a. tj. państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społecznej, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot tj. świadkowie, biegli, osoby posiadające przedmiot oględzin. Także lektura przepisów k.p.a. w kontekście systemowym nie pozwala na wyprowadzenie wniosku o zasadzie jawności zewnętrznej rozprawy administracyjnej w indywidualnej sprawie. Otwarcie rozprawy administracyjnej dla społeczeństwa może wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych, czego przykładem jest regulacja z art. 36 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którą organ właściwy do wydania decyzji (o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia) może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, której przepisy stanowiły materialnoprawną podstawę orzekania o ustaleniu odszkodowania za grunt przejęty z mocy prawa pod drogę publiczną w następstwie podziału nieruchomości skarżących, nie zawiera regulacji wyłączającej kodeksową zasadę jawności wewnętrznej rozprawy administracyjnej. Za: wyrok WSA w Białymstoku z 30.10.2014 r., II SA/Bk 735/14.

26. CZY SPRAWA W PRZEDMIOCIE OPŁATY ADIACENCKIEJ PODLEGA MEDIACJI? \ [ART. 96A K.P.A.]

Zgodnie z art. 96a § 1 k.p.a. w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy. W nowododanym (nowelizacja z 7.2025 r.) § 1a ustawodawca wskazał, że sprawą, której charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji, jest w szczególności sprawa rozstrzygana w ramach uznania administracyjnego lub dotycząca: koncesji albo zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, budownictwa i architektury, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, nieruchomości, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa oraz własności przemysłowej. Ponadto w § 1b ww. przepisu nałożono na organ administracji publicznej nowy obowiązek - sporządzenia i utrwalenia w aktach sprawy adnotacji zawierającej informację, czy:

1. charakter sprawy pozwala na przeprowadzenie mediacji oraz
2. zachodzą okoliczności odstąpienia od zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji, mimo że charakter sprawy pozwala na przeprowadzenie mediacji.

Zgodnie z powyższym mediacja może być zatem przeprowadzona wyłącznie w toku postępowania administracyjnego, zarówno przed organem pierwszej jak i drugiej instancji aż do wydania decyzji administracyjnej. Zatem warunkiem przeprowadzenia mediacji jest uprzednie wszczęcie postępowania w sprawie indywidualnej. Jednocześnie jej dopuszczalność wyklucza zarazem fakt wydania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w danej instancji. Mediacja zatem nie może zatem być prowadzona przed formalnym wszczęciem postępowania. Jednocześnie zgodnie z art. 96a § 2 k.p.a. mediacja jest dobrowolna, a na jej prowadzenie muszą wyrazić zgodę wszystkie strony postępowania.

Odnosząc powyższe do decyzji w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej, to zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa, decyzja ta nie ma charakteru decyzji uznaniowej, dającej organowi pewien luz decyzyjny co do oceny celowości i wysokości ustalenia opłaty, w którym to zakresie strony mogłyby czynić ustalenia w ramach mediacji. Przeciwnie, organ decyzyjny jest związany materialnoprawnymi przesłankami decyzji ustanowionymi w ustawie. Oznacza to m. in., że organ ma obowiązek przeprowadzić dowód z pisemnej opinii o wartości nieruchomości w postaci operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Por. wyrok WSA w Łodzi z 5.12.2018r., II SA/Łd 606/18.

27. CZY POSTĘPOWANIE SPADKOWE UZASADNIA ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO? \ [ART. 97 K.P.A.]

Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Śmierć strony w świetle postanowień art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a. nie nakłada na organ administracyjny bezwzględnego obowiązku zawieszenia postępowania w każdym przypadku. Dopiero wtedy, gdy wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 k.p.a. (w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator), a postępowanie nie stało się wobec śmierci strony bezprzedmiotowe, organ administracyjny zawiesza postępowanie. Zatem zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a. jest obligatoryjne tylko wówczas, gdy ustalenie spadkobierców zmarłej strony nastręcza trudności i osób tych nie można powiadomić o toczącym się postępowaniu. Z kolei Sąd Najwyższy w postanowieniu z 1.3.2022 r., I NSNc 39/21 stwierdził, że postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku ma charakter deklaratoryjny, a więc nie kształtuje nowego, ale stwierdza istniejący stan prawny. Przepisy prawa cywilnego łączą nabycie spadku z chwilą otwarcia spadku (art. 925 Kodeksu cywilnego), a otwarcie spadku następuje z chwilą śmierci spadkodawcy (art. 924 Kodeksu cywilnego). A zatem nabycie praw i obowiązków wchodzących w skład spadku nie jest uzależnione ani od złożenia przez spadkobiercę oświadczenia o przyjęciu spadku, ani też od uzyskania przez niego orzeczenia właściwego organu państwowego. Inaczej mówiąc, związanie przez ustawę nabycia spadku przez spadkodawcę ze zdarzeniem prawnym, jakim jest śmierć osoby fizycznej, oznacza, że z chwilą śmierci spadkodawcy (a więc z chwilą otwarcia spadku), spadkobierca wchodzi z mocy samego prawa w ogół praw i obowiązków należących do spadku. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, stosownie do art. 1027 Kodeksu cywilnego, stanowi wyłączny dowód nabycia praw do spadku względem osoby trzeciej, która nie rości sobie praw do spadku z tytułu dziedziczenia (obok zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia). Za: wyrok NSA z 19.2.2025 r., II OSK 1605/22.

28. CZY ORGAN JEST ZOBOWIĄZANY UWZGLĘDNIĆ WNIOSEK STRONY O ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA? \ [ART. 98 K.P.A.]

Zgodnie z art. 98 k.p.a. 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. Z przepisu tego wynika zatem, że organ ma w tym względzie pewną swobodę i działa na zasadzie uznania. Wobec tego nawet w sytuacji, gdy spełnione są wszystkie pozytywne przesłanki określone w tym przepisie organ nie musi uwzględniać wniosku strony. Przesądza o tym pośtużenie się przez ustawodawcę zwrotem „może zawiesić”, co wprost wskazuje na uznaniowość jego zastosowania. A contrario gdyby zamiarem ustawodawcy było zwiążanie organu wnioskiem strony, zgodnie z systematyką k.p.a. użyłby zwrotu „zawiesza”, co wskazywałoby na obligatoryjność uwzględnienia wniosku strony, na której postępowanie zostało wszczęte (por. wyroki NSA z 12.9.2023 r., II OSK 942/22; z 10.4.2024 r., I OSK 2330/22; z 18.9. 2024 r., II OSK 2642/21, z 6.5.2024r, II OSK 2975/24).

W kontekście powyższych rozważeń warto również zwrócić uwagę na termin wskazany w art. 98 § 2 k.p.a. (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), bowiem termin przewidziany w tym przepisie jest terminem prawa materialnego, a zatem jest on nieprzywracalny i liczy się go od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania. Tego rodzaju pogląd potwierdza ugruntowane stanowisko doktryny i orzecznictwa. Pomimo więc faktu, że powołany termin został umieszczony w ustawie - ze swojej istoty procesowej, jaką jest k.p.a. - powyższe nie oznaczało jednak, że w sytuacji przekroczenia tego terminu dopuszczalne było zastosowanie przepisu art. 58 k.p.a. o przywróceniu terminu. Instytucja przywrócenia terminu nie ma bowiem zastosowania do wszystkich terminów, określonych w k.p.a., gdyż część z nich ma charakter prekluzyjny (materialny). Tak: wyrok NSA z 12.12.2024 r., I OSK 2099/21.

29. CZY ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA OZNACZA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA? \ [ART. 103 K.P.A.]

W przypadkach enumeratywnie wskazanych w art. 97 k.p.a. organ zobowiązany jest zawiesić postępowanie administracyjne. Jednocześnie organ ma również możliwość zawieszenia postępowania na wniosek strony (art. 98 k.p.a.). Przewlekłość postępowania to natomiast sytuacja gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.) Zatem beczynność i przewlekłość organu w rozpoznaniu sprawy jak i zawieszenie postępowania administracyjnego są odrębnymi i wzajemnie wykluczającymi się instytucjami prawa procesowego. Zgodnie z art. 103 k.p.a. zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego (w tym m.in. termin zawarty w art. 35 § 2 k.p.a. na rozpoznanie odwołania). Ostateczne postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego eliminuje możliwość powstania beczynności lub przewlekłości (za okres zawieszenia) związanej z upływem terminu załatwienia sprawy, dając jednocześnie stronie możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego tego postanowienia. Za: wyrok NSA z 16.12.2015 r., I OSK 1222/15. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że funkcjonujące w obrocie prawnym ostateczne postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego eliminuje możliwość powstania beczynności lub przewlekłości (za okres zawieszenia), związanej z upływem terminu załatwienia sprawy, dając jednocześnie stronie możliwość zaskarżenia (kwestionowania we właściwym trybie i toku) tego postanowienia. Postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego stanowi akt administracyjny podlegający odrębnej kontroli sądu administracyjnego po wyczerpaniu przez stronę administracyjnego toku instancji (wyrok WSA w Poznaniu z 20.1.2023 r., IV SAB/Po 180/22). Co do zasady w okresie zawieszenia postępowania wyłączona jest zatem możliwość postawienia organowi zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania - którego z uwagi na jego zawieszenie prowadzić przecież nie może. Kwestia zawieszenia postępowania administracyjnego nie pozostaje jednak zupełnie bez wpływu na zakres oceny sądu administracyjnego. Przewlekłość może mieć bowiem miejsce także wtedy, gdy bieg terminu został zatrzymany, w szczególności wskutek bezzasadnego zawieszenia postępowania lub jego niepodjęcia (wyrok NSA z 30.6.2022 r., III OSK 5095/21).

**30. JAK POWINIEN POSTĄPIĆ ORGAN JEŻELI PROCEDUJE WNIOSEK W SPRAWIE, W KTÓREJ WYDANO JUŻ DECYZJĘ ADMINISTRACYJNĄ? **
[ART. 105 K.P.A.]

Zarówno doktryna jak i orzecznictwo wypracowały jednolite stanowisko uznając, że jeżeli w obrocie prawnym istnieje już ostateczna decyzja administracyjna dotycząca podmiotowo i przedmiotowo tego samego zdarzenia prawnego, kolejne postępowanie w tej samej sprawie należy uznać za bezprzedmiotowe i w konsekwencji należy je umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z 13.3.2025 r., I OSK 550/24). Do bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego z przyczyn przedmiotowych należy niewątpliwie zaliczyć fakt istnienia w obiegu prawnym ostatecznej decyzji wydanej w tożsamej sprawie. Tożsamość spraw, tj. tożsamość sprawy, która została zakończona wydaniem decyzji ostatecznej oraz sprawy objętej wnioskiem o wszczęcie postępowania oznacza, że w obu tych sprawach musi zaistnieć tożsamość podmiotowa – występują te same strony w obu sprawach, jak i przedmiotowa – sprawa dotyczy tego samego przedmiotu. Jest to rozumiane jako tożsamość żądania w niezmiennym stanie faktycznym i prawnym, przy czym ten ostatni warunek dotyczy regulacji prawnej, na podstawie której decyzję wydano, a która to regulacja wpływa lub może wpływać na zasadność roszczenia zgłoszonego na nowo. W razie zaistnienia takiego stanu rzeczy, tj. ustalenia, że postępowanie, które zostało wszczęte na wniosek strony lub z urzędu było już przedmiotem rozstrzygnięcia organu decyzją ostateczną w niezmiennym stanie prawnym, obliuguje organ do umorzenia wszczętego postępowania (wyrok NSA z 24.1.2020 r., I OSK 3648/18). Za: wyrok WSA we Wrocławiu z 12.8. 2025 r., II SA/Wr 188/25.

Na gruncie powyższych rozważań odróżnić należy sytuację, w której organ jeszcze przed wszczęciem postępowania ustalił, że został wniesiony wniosek w sprawie już rozstrzygniętej decyzją ostateczną. Zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a. za jedną z „uzasadnionych przyczyn” odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego uznaje się sytuację wniesienia żądania w sprawie rozstrzygniętej już decyzją ostateczną, albo w której, w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy. Warunkiem koniecznym do wydania postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. jest przy tym stwierdzenie tożsamości sprawy administracyjnej (wyrok WSA w Warszawie z 17.3.2025 r., II SA/Wa 1489/24).

31. KTO MOŻE ZAKWESTIONOWAĆ UZGODNIENIE W PROCEDURZE PLANISTYCZNEJ? \ [ART. 106 K.P.A.]

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organy w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują i uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt planu ogólnego albo projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Zgodnie z § 5 tego przepisu zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Wątpliwości jednak budzi kto jest uprawniony do kwestionowania tychże postanowień, zapadających niejako „obok” właściwego postępowania (tu: procedury planistycznej). Na gruncie ww. przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w orzecnictwie NSA od ugruntowany jest już pogląd, że jedynym podmiotem uprawnionym do kwestionowania postanowienia uzgodnieniowego jest organ prowadzący postępowanie planistyczne. Postępowanie związane ze sporządzaniem projektu planu ogólnego bądź planu miejscowego, nie jest bowiem postępowaniem administracyjnym, lecz postępowaniem prawotwórczym, uchwałodawczym. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ współdziałający, ani nawet organ, do którego właściwości należy uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie rozstrzygają sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Współdziałanie zachodzi tu w płaszczyźnie horyzontalnej (relacja organ - organ), podczas gdy klasyczna relacja rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej rozpatrywana jest w płaszczyźnie wertykalnej (relacja organ-jednostka). Stronami tego postępowania uzgodnieniowego są jedynie gmina i organ uzgadniający. Za: wyrok NSA z 18.4.2023 r., II OSK 1288/20.

Ponadto wskazać należy, że w ramach współdziałania organów administracji publicznej przy załatwianiu sprawy, w razie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w formie postanowienia w trybie art. 106 § 5 k.p.a., organem właściwym do rozpoznania zażalenia na to postanowienie jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie, a nie organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który jest właściwy do wydania decyzji w sprawie administracyjnej. Por. postanowienie NSA z 16.2.2004 r., OW 2/04.

32. CZY NIECZYTELNY PODPIS NA DECYZJI MA WPŁYW NA JEJ WAŻNOŚĆ? \\ [ART. 107 K.P.A.]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja administracyjna zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Z tego wynika, że sam podpis jest tylko jednym z elementów łącznie identyfikujących osobę działającą w imieniu organu administracji publicznej, upoważnioną do wydania decyzji administracyjnej. Prowadzi to do wniosku, że złożenie podpisu nie musi polegać na nakreśleniu pełnego imienia i nazwiska składającego podpis (czytelnego podpisu), lecz także może polegać na własnoręcznym nakreśleniu skróconego znaku osoby podpisującej w taki sposób, jaki zwykle to czyni. Żaden przepis k.p.a. nie formułuje wymogu, by podpis pod decyzją był czytelny. Pod pojęciem podpisu należy rozumieć znak ręczny określonej osoby, pozwalający dzięki jego indywidualnym cechom na identyfikację tej osoby. Nie musi obejmować pełnego nazwiska. Podpis pod rozstrzygnięciem musi być własnoręczny, lecz nie musi być czytelny. Wobec tego dopuszczalne jest złożenie podpisu w sposób nieczytelny, o ile w decyzji podano również pełne imię i nazwisko tej osoby napisane np. maszynowo (komputerowo) oraz wskazano stanowisko służbowe. Jak bowiem przyjmuje judykatura nieczytelny podpis pod decyzją, jeżeli w decyzji podano pieczęć z imieniem, nazwiskiem i stanowiskiem służbowym osoby podpisującej, pozwala ustalić kto podpisał decyzję i zweryfikować tę osobę (por. wyrok NSA z 12.3.2024 r., II OSK 23/23 oraz wyrok NSA z 28.3.2025 r., I OSK 1445/24). W kwestii podpisu orzecznictwo zwraca uwagę dodatkowo na kwestię jak podpis winien brzmieć. Sąd wyjaśniał, że pojęcie podpisu (z art. 107 k.p.a.) mieści w sobie jedynie własnoręczne umieszczenie brzmienia nazwiska. Przy podpisie chodzi bowiem o zadokumentowanie nie tylko brzmienia nazwiska, ale także i charakteru pisma, by w ten sposób ułatwić orientację w rozpoznaniu osoby. Gdyby do podpisu nie było potrzebne własnoręczne umieszczenie nazwiska ustawodawca użyłby zamiast wyrażenia „podpis” zwrotu „umieszczenie brzmienia nazwiska wystawcy”. Por. wyrok WSA w Poznaniu z 25.3.2010 r., I SA/Po 178/10.

33. CZY MOŻNA SPROSTOWAĆ PODSTAWĘ PRAWNĄ DECYZJI? \

[ART. 107 K.P.A.]

Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca bowiem, zgodnie z art. 113 § 1 k.p.a. 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. Z analizy brzmienia tego przepisu, odczytywanego w powiązaniu z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. („decyzja zawiera powołanie podstawy prawnej”), należy wyprowadzić wniosek, że instytucja sprostowania decyzji administracyjnej może dotyczyć również powołanej w tej decyzji podstawy prawnej. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że konkluzja ta ma również oparcie nie tylko w powszechnie akceptowanej zasadzie wykładni prawa *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, ale również nie sposób wskazać racjonalnych argumentów na rzecz tezy o niedopuszczalności prostowania podanej w komparycji decyzji administracyjnej podstawy rozstrzygnięcia. Także względy natury funkcjonalnej przemawiają za dopuszczalnością prostowania tej części decyzji administracyjnej. Jednocześnie granice tego sprostowania wyznacza jednak m.in. reguła, że instytucja sprostowania nie może prowadzić do zmiany treści rozstrzygnięcia w aspekcie materialnym, tj. do zmiany praw lub obowiązków wynikających z prostowanej decyzji. Za: wyrok NSA z 9.10.2024 r., II OSK 2402/23. Instytucją sprostowania omyłki nie można zatem ingerować w treść rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej. Odmienną sytuacją jest natomiast wydanie decyzji administracyjnej bez powołania właściwej podstawy prawnej. W taki przypadku fakt powołania się przez organ administracji w decyzji na przepisy niewłaściwe w sprawie, jakkolwiek wskazuje na wadliwość działania tych organów, nie stanowi jednak przesłanki do uznania przez sąd, że nastąpiło naruszenie prawa w stopniu istotnym dla rozstrzygnięcia, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że organy administracji mogły wydać zaskarżone decyzje mając do tego podstawę w innym przepisie tej samej ustawy. Za: wyrok NSA z 3.4.2025 r. II OSK 674/24.

34. CZY DORĘCZENIE UWIERZYTELNIONEJ KOPII DECYZJI STANOWI DORĘCZENIE DECYZJI? \ [ART. 109 K.P.A.]

Zgodnie z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Jednocześnie art. 109 k.p.a. stanowi, że decyzję doręcza się stronom na piśmie. Z wynikającego z przepisu art. 109 § 1 k.p.a. prawa organu doręczenia decyzji administracyjnej jedynie stronom postępowania wiąże się jednocześnie jego obowiązek uwzględnienia przy doręczaniu decyzji wszystkich stron tego postępowania.

Przez doręczenie decyzji należy natomiast rozumieć – co do zasady – doręczenie jej oryginału. Na gruncie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że każda kopia decyzji doręczana stronom musi być podpisana przez osobę upoważnioną do wydania decyzji, przez co każdy egzemplarz jest decyzją na prawach oryginału. Nie ma podstaw do uznania, że w aktach sprawy pozostawia się oryginał wydanej decyzji, a stronie (stronom) doręcza się tylko odpis decyzji. Z przepisu art. 109 § 1 k.p.a. wynika wprost, że stronom doręcza się decyzję, a nie jej odpis czy kopię (zob. wyrok NSA z 12.1.2011 r., I OSK 782/10). Z pewnością przesłanie stronie „zwykłej” kserokopii decyzji nie wywołuje skutku prawnego jej doręczenia (tak: wyrok NSA z 26.6.2020 r., II OSK 3659/19). Natomiast doręczenie uwierzytelnionej kopii decyzji administracyjnej (potwierdzonej za zgodność z oryginałem) może być równoznaczne z doręczeniem oryginału decyzji, niemniej pod warunkiem, że kopię podpisuje lub uwierzytelnia organ, który ją wydał lub osoba działająca z jego upoważnienia. Można wtedy przyjąć, że doręczenie uwierzytelnionej kopii wywołuje taki sam skutek prawny, jak doręczenie oryginału decyzji z tego powodu, że kopia zawiera konstytutywny element rozstrzygnięcia administracyjnego w postaci podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do jej wydania. Za: wyrok WSA we Wrocławiu z 8.5.2025 r., IV SA/Wr 180/24. Odnotować należy, że odmienne stanowisko wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 23.4. 2024 r., III SA/Gl 25/24.

35. KIEDY DECYZJA „WCHODZI DO OBROTU PRAWNEGO”? \

[ART. 110 K.P.A.]

Decyzja administracyjna jako indywidualny akt zewnętrzny, skierowany do konkretnie oznaczonego podmiotu, chociaż jest podpisana przez organ, który ją wydał nie wchodzi do obrotu prawnego i nie wywołuje żadnych skutków prawnych przed jej prawidłowym doręczeniem adresatom. Zgodnie z art. 109 § 1 k.p.a., decyzję doręcza się stronom na piśmie. Przepis ten normuje sposób zawiadomienia strony o treści decyzji i stanowi gwarancję realizacji jednej z zasad postępowania - zasady pisemności wyrażonej w art. 14 k.p.a. Na podstawie tylko treści art. 109 § 1 k.p.a. nie można ustalić momentu wejścia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej. Skutek ten wynika z zestawienia art. 109 k.p.a. z art. 110 k.p.a., który w § 1 stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję (o której to czynności organu mówi art. 104 § 1 k.p.a.) jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Zatem wydana decyzja wywołuje skutki procesowe dopiero od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. Skutki te są następujące: organ administracji staje się związany wydaną decyzją (art. 110 k.p.a.) i nie może jej zmienić czy uchylić inaczej niż w postępowaniu administracyjnym przewidzianym w k.p.a. i z udziałem stron tego postępowania; jeżeli doręczono decyzję organu I instancji, to rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.), a jeżeli doręczono decyzję organu II instancji, to rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, na mocy art. 53 § 1 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednocześnie zauważenia wymaga problem związany z kwestią błędnego doręczenia decyzji, np. sytuacja, w której dostarczono decyzję innemu niż wnioskodawca podmiotowi. Fakt ten oznacza, że decyzja taka weszła do obrotu prawnego i zaczęła wywoływać skutki prawne. W takiej sytuacji uznawanie tej decyzji za akt nieistniejący jest niedopuszczalne (por. wyroki NSA z 5.3.2009 r., I OSK 453/08 oraz z 24.3.2023 r., I OSK 268/22). Wchodzi do obrotu i wywołuje skutki prawne również decyzja doręczona wadliwie np. z naruszeniem przepisów o doręczeniach (art. 39 k.p.a., art. 40 k.p.a.), z pominięciem niektórych stron, bądź ich pełnomocników. Wchodzi do obrotu i wywołuje skutki prawne również decyzja doręczona jedynie „do wiadomości” (por. wyrok NSA z 17.4.2023 r., I OSK 3302/19). Za: wyrok NSA z 27.6. 2024 r., II GSK 2417/23.

36. CZY WNIOSEK O UZUPEŁNIENIE DECYZJI WSTRZYMUJE BIEG TERMINU NA ZŁOŻENIE ODWOŁANIA? \ [ART. 111 K.P.A.]

Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Jednakże, zgodnie z art. 111 k.p.a., 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 (§ 1). Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia (§ 1b). 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 (§ 2). Uzupełnienie ma miejsce w takiej sytuacji, gdy orzeczenie administracyjne nie zawiera jakiegoś elementu, w zakresie wyznaczonym przez art. 111 § 1 k.p.a., lub też element ten zawiera, ale jest on niepełny, niekompletny. Przy czym istotne jest, że organ nie może uwzględnić żądania strony co do uzupełnienia orzeczenia, jeżeli żądanie to wykracza poza zamknięty katalog ustawowych elementów podlegających uzupełnieniu, wskazanych w omawianym przepisie. Katalog ten obejmuje:

1. rozstrzygnięcie (art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.),
2. pouczenie strony o trybie odwoławczym (art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.),
3. pouczenie strony o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a.).

Tylko te elementy decyzji (postanowienia) mogą być przedmiotem uzupełnienia. Z treści art. 111 § 2 k.p.a. wynika wprost, że zgłoszenie żądania uzupełnienia decyzji modyfikuje bieg terminu do wniesienia odwołania. Złożenie takiego wniosku powoduje bowiem przerwanie biegu określonego w art. 129 § 2 k.p.a. terminu do wniesienia odwołania. Termin ten biegnie na nowo od doręczenia postanowienia wydanego na podstawie art. 111 § 1b k.p.a. W związku z tym w postanowieniu wydanym w wyniku rozpoznania takiego żądania, organ powinien, stosownie do treści z art. 124 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 1 k.p.a., zamieścić również pouczenie o terminie wniesienia odwołania od decyzji, uwzględniające treść art. 111 § 2 k.p.a. Za: wyroki WSA w Gdańsku z 14.5.2025 r., II SA/Gd 72/25, z 17.4.2024 r. II SA/Gd 1078/22.

37. JAKIE SKUTKI WYWOŁUJE BŁĘDNE POUCZENIE O PRAWIE DO ODWOŁANIA ZAMIESZCZONE W DECYZJI? \ [ART. 112 K.P.A.]

Art. 112 k.p.a. stanowi, że błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że konsekwencje obowiązywania art. 112 k.p.a. powinny być takie, że w przypadku wniesienia spóźnionego odwołania, które wpłynęło z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu, organ obowiązany będzie je rozpatrzyć bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu. Natomiast w orzecznictwie NSA wyrażono stanowisko, że skutki prawne błędnego pouczenia o środkach zaskarżenia powinny być jednolite zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego. Odmienne wykładnia prowadzi do zbędnego formalizmu i przedłużania postępowania, albowiem sąd administracyjny w sytuacji złożenia wniosku o przywrócenie terminu z powodu błędnego pouczenia obowiązany jest przywrócić go stronie. Zgodnie z tym poglądem skutkiem prawnym ochrony wynikającej z art. 112 k.p.a. w przypadku wniesienia spóźnionego środka zaskarżenia do sądu, w sytuacji zastosowania się przez skarżącego do trybu zaskarżenia błędnie podanego w pouczeniu, jest obowiązek wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpatrzenia go bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu (por. postanowienie NSA z 26.10.2017 r., II OZ 1206/17 i z 17.10.2023 r., III OZ 476/23) Za: wyrok NSA z 25.6.2025 r., I OSK 1214/24.

W orzecznictwie prezentowany jest również pogląd, że brak pouczenia w decyzji należy traktować jak błędne pouczenie w rozumieniu art. 112 k.p.a. Norma zawarta w tym przepisie niewątpliwie 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, a także łamania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.) oraz zasady czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznamośności prawa (art. 9 k.p.a.). 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, por. np. wyrok z WSA w Poznaniu z 21.4. 2022 r., III SAB/Po 3/22.

38. JAKIE OMYŁKI W DECYZJI PODLEGAJĄ SPROSTOWANIU? ** **[ART. 113 K.P.A.]

Zgodnie z art. 113 § 1 k.p.a. 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. Ustawodawca nie sprecyzował jakie błędy mogą podlegać sprostowaniu w trybie tego przepisu, natomiast zgodnie z jednolitym stanowiskiem wyrażonym w judykaturze oraz w doktrynie błąd pisarski rozumiany jest jako widoczne, niezamierzone i niewłaściwe użycie słowa lub określenia, zastosowanie niewłaściwej pisowni bądź też pominięcie wyrazu lub litery. Błąd rachunkowy odnosi się natomiast do wykonania nieprawidłowej operacji matematycznej lub mylnych obliczeń matematycznych. Z kolei omyłki to inne postacie wadliwości decyzji administracyjnej o podobnym charakterze do wymienionych błędów. Kluczowe znaczenie ma to, aby wszystkie te wady miały charakter techniczny i nieistotny, a w rezultacie, by ich sprostowanie nie prowadziło do zmiany rozstrzygnięcia lub znaczącej modyfikacji stanu faktycznego ustalonego w sprawie. Ponadto błędy pisarskie, rachunkowe i omyłki powinny być oczywiste, czyli łatwo dostrzegalne, niewymagające przeprowadzenia badań. Oczywistość danej nieprawidłowości wynika z jej natury lub z porównania wady z innymi okolicznościami, które nie budzą wątpliwości. Dopiero spełnienie tych wymogów otwiera drogę do sprostowania decyzji administracyjnej. Orzeczenie prostujące nie może służyć weryfikacji wad orzeczenia o charakterze merytorycznym. Jego celem pozostaje naprawa zaburzonego związku pomiędzy wolą (zamierzeniem) organu, a jego wadliwym, błędnym uzewnętrznieniem i to wyłącznie w odniesieniu do pewnego specyficznego, nieistotnego charakteru wady zawartej w samym orzeczeniu. Sanowanie decyzji w drodze sprostowania może więc dotyczyć w istocie jedynie jej strony formalnej, a nie błędów co do meritum rozstrzygnięcia, których dopuszczono się w stosowaniu prawa, a zatem co do ustalenia obowiązującego prawa, stanu faktycznego i jego kwalifikacji prawnej oraz ustalenia konsekwencji prawnych zastosowania określonej normy prawnej. Dopuszczalne jest przy tym prostowanie tego rodzaju omyłek oraz błędów zawartych zarówno w sentencji, jak i w uzasadnieniu decyzji, bowiem dopiero łącznie te elementy stanowią decyzję administracyjną. Za: wyrok NSA z 8.4.2025 r., III OSK 3271/21.

39. CZY KAŻDĄ SPRAWĘ ORGAN MOŻE ZAŁATWIĆ MILCZĄCO? ** **[ART. 122A K.P.A.]

Jak stanowi art. 122a § 1 k.p.a., sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Określenie „jeżeli przepis szczególny tak stanowi” należy rozumieć w ten sposób, że obowiązuje przepis szczególny, który organowi administracji publicznej przyznaje kompetencję do milczącego załatwienia sprawy. Przepis szczególny może być sformułowany np. w ten sposób, że sprawa należąca do właściwości organu administracji publicznej „może być załatwiona milcząco”. Ocena, czy przepis szczególny upoważnia do milczącego załatwienia sprawy, powinna być dokonywana z uwzględnieniem treści art. 122a § 2 k.p.a. stanowiącego dyrektywę interpretacyjną przepisu szczególnego. Przepis art. 122a § 2 k.p.a. stanowi zaś, że 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). Por. wyrok WSA w Białymstoku z 26.11.2024 r., II SA/Bk 545/24.

W takiej sytuacji brak reakcji organu na żądanie strony będzie zatem równoznaczny z załatwieniem sprawy w sposób uwzględniający jej żądanie, jeżeli przepis szczególny stanowi, że taka jest konsekwencja niedziałania organu. Forma milczącego załatwienia sprawy uregulowana w art. 122a § 1 k.p.a. nie jest bowiem tożsama z decyzją administracyjną, jakkolwiek wywołuje skutki w postaci nowego ukształtowania sytuacji administracyjnoprawnej jednostki zgodnie z jej żądaniem od dnia następującego po dniu przewidzianym na podjęcie odpowiednich czynności przez organ. Nie jest możliwe zastosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy w sytuacji gdy organ uzna, że wniosek może zostać uwzględniony tylko w części. Termin wystąpienia skutku związanego z milczącym załatwieniem sprawy określa art. 122c § 1 k.p.a., zgodnie z którym milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienie sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

40. CZY W SPRAWIE ZAŁATWIONEJ W SPOSÓB MILCZĄCY MOŻNA WNIĘŚĆ ODWOŁANIE? \ [ART. 122A K.P.A.]

Podstawowymi przesłankami załatwienia sprawy administracyjnej w sposób milczący są żądanie strony i upływ terminu do wydania decyzji (postanowienia kończącego postępowanie w sprawie) lub do wniesienia sprzeciwu. Postępowanie administracyjne w sprawie, w sytuacji gdy organ skorzystał z możliwości milczącego załatwienia sprawy, kończy się w pierwszej instancji, w konsekwencji czego wynik tego postępowania nie podlega badaniu w toku instancji przez organ wyższego stopnia. W doktrynie postępowania administracyjnego zgodnie podnosi się, że postępowanie administracyjne w sprawie z opcją milczącego załatwienia sprawy, w sytuacji uruchomienia mechanizmu z art. 122a k.p.a., kończy się w pierwszej instancji. Wniesienie odwołania od zajętego milcząco przez organ administracji stanowiska jest niedopuszczalne, wobec czego sprawa podlegająca temu trybowi może się stać przedmiotem postępowania odwoławczego jedynie w razie wydania przez organ pierwszej instancji i zaskarżenia jednej z decyzji wymienionych w art. 122a § 2 k.p.a. (za: K. Klonowski, również Z. Kmiecik). Ustawodawca ustanowił zatem dwa odrębne reżimy postępowania, prowadzące od ich odmiennego zakończenia. Forma decyzji administracyjnej jest dopuszczalna dla enumeratywnie wskazanych w art. 122a § 2 k.p.a. przypadków (czyli w sytuacji gdy po pierwsze - organ nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo po drugie - organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Jest to regulacja kompletna, dlatego też w pozostałym zakresie niedopuszczalne jest stosowanie domniemania zawartego w art. 104 § 1 k.p.a. Gdy dojdzie bowiem do milczącego załatwienia sprawy i zostanie ono potwierdzone przez organ - nie ma on już możliwości, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, wydania decyzji administracyjnej. Za: wyrok NSA z 14.11.2024 r., II GSK 1218/24.

**41. CZY W PRZEDMIOCIE UZNANIA DANEGO PODMIOTU ZA STRONĘ JUŻ TOCZĄCEGO SIĘ POSTĘPOWANIA ORGAN WYDAJE POSTANOWIENIE? **
[ART. 123 K.P.A.]

Posiadanie przymiotu strony u poszczególnych podmiotów, których praw lub obowiązków, może dotyczyć przyszła decyzja, powinno być przez organ administracji poddane szczególnie wnikliwej analizie. Jak zatem winien postąpić organ w sytuacji gdy stroną toczącego się już postępowania chce być podmiot do tego nieuprawniony? Jako ugruntowany w orzecznictwie należy przyjąć pogląd, że przepisy prawa nie przewidują wydawanie odrębnego postanowienia w przedmiocie dopuszczenia do udziału w charakterze strony postępowania administracyjnego. Przepisy obowiązującej procedury w postępowaniu administracyjnym nie dają podstawy do orzekania w formie postanowienia, czy też jakiegokolwiek innego aktu, o uznaniu danego podmiotu, będącego osobą fizyczną, za stronę już toczącego się postępowania (por. postanowienie NSA z 21.6.2007 r., I OSK 855/07; postanowienie NSA z 16.11.2009 r., I OSK 1523/09; wyrok NSA z 2.2.2007 r., II OSK 293/06 oraz z wyrok NSA z 14.2.2024 r. II OSK 1251/21). Wystarczającym jest zatem sporządzenie w tym zakresie przez organ pisma o charakterze informacyjnym. Osoba, której organ prowadzący postępowanie odmówił przymiotu strony w tym postępowaniu, ma natomiast możliwość zaskarżenia wydanej decyzji. W przypadku, gdy organ odwoławczy uzna odwołanie za niedopuszczalne, postanowienie w tym zakresie, wydane na podstawie art. 134 k.p.a., może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego, co stanowi gwarancję praw strony. Zaznaczenia również wymaga, że ewentualne zażalenie przysługuje na postanowienie wydane w toku postępowania administracyjnego, wyłącznie gdy przepis tak stanowi. Zaznaczyć przy tym należy, że weryfikacja czynności procesowych organu związanych z ustaleniem przez organ kręgu stron postępowania oraz zapewnieniem im udziału w postępowaniu dokonywana jest w ramach toczącego się postępowania administracyjnego, przy wykorzystaniu odpowiednich środków prawnych, przewidzianych przez przepisy obowiązującej procedury. Za: wyrok NSA z 20.6.2024 r., II OSK 2448/21.

42. CZY MOŻNA ZŁOŻYĆ ODWOŁANIE TYLKO OD CZĘŚCI DECYZJI? ** **[ART. 127 K.P.A.]

Skoro strona może uruchomić postępowanie odwoławcze, wyrażając w odwołaniu swoje niezadowolenie z wydanej decyzji, to należy przyjąć, że strona może odwołać się tylko od tej części decyzji organu I instancji, którą kwestionuje, o ile treść decyzji pozwala na wyodrębnienie takiej samodzielnej części. Problemem praktycznym jest również, czy zaskarżenie orzeczenia organu I instancji jedynie w części powoduje, że tylko w tym zakresie uruchamiane jest postępowanie odwoławcze (lub zażaleniowe), a w części niezaskarżonej orzeczenie staje się ostateczne. Zagadnienie to było już przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. We wcześniejszych orzeczeniach, prezentowany był pogląd, że ograniczenie się jedynie do kontroli decyzji organu I instancji w zakresie zaskarżonym stanowi naruszenie przepisów k.p.a. i może mieć wpływ na wynik sprawy (wyrok NSA z 1.12.1998 r., III SA 1636/97). W nowszym orzecznictwie wskazuje się jednak na możliwość wniesienia odwołania (zażalenia) od części rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. W przypadku, gdy strona jednoznacznie w odwołaniu wskazuje, że zaskarża decyzję pierwszoinstancyjną w określonej części, to organ drugiej instancji nie może wykroczyć poza tak wyznaczone granice kompetencji organu odwoławczego (wyrok NSA z 21.5.2007 r., I OSK 556/06). Wprawdzie art. 127 § 1 k.p.a. nie stanowi wyrażnie o możliwości zaskarżenia tylko części orzeczenia, ale nie wprowadza również ograniczeń w zakresie prawa strony do wniesienia odwołania, co oznacza, że to strona decyduje, czy i w jakim zakresie domaga się kontroli decyzji organu pierwszej instancji. Jest to możliwe wówczas, gdy zaskarżona część decyzji ma samodzielny byt prawny i może odrębnie funkcjonować w obrocie prawnym (zob. np. wyroki NSA: z 26.5.2020 r., II OSK 3015/19, z 25.6.2013 r., I OSK 309/12; z 5.7.2017 r., II OSK 2746/15). Decyzja organu I instancji staje się wówczas ostateczna w pozostałym zakresie, co zwalnia organ odwoławczy od obowiązku rozstrzygania całości sprawy (wyrok NSA z 30.11.2020 r., I OSK 2061/20). Za: wyrok NSA z 16.4. 2024 r., III FSK 827/22.

43. CZY STRONA ZAWSZE MOŻE COFNAĆ OŚWIADCZENIE O ZRZECZENIU SIĘ PRAWA DO ODWOŁANIA? \ [ART. 127A K.P.A.]

Przepis art. 127a § 2 k.p.a. wiąże skutek ostateczności i prawomocności decyzji z dniem doręczenia organowi administracji oświadczenia o rzeczeniu się prawa do odwołania przez ostatnią ze stron postępowania. Skutek w postaci przyspieszonej ostateczności wystąpi wyłącznie w przypadku, gdy prawa do odwołania zreknu się wszystkie strony postępowania. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania jest jednostronną czynnością prawno-proceduralną, która wywołuje skutki prawne *ex nunc* i *ex lege*. Jest to oświadczenie woli o charakterze publicznoprawnym, do którego nie należy stosować przepisów kodeksu cywilnego dotyczących składania oświadczeń woli. Zrzeczenie się wywołuje zatem skutki prawne, gdy dotrze do organu administracji publicznej w taki sposób, że mógł on zapoznać się z jego treścią. Zrzeczenie się nie wymaga zgody, zatwierdzenia czy innej formy akceptacji ze strony organu administracji publicznej. Musi być w formie pisemnej, wyraźne, nie może być dokonane w sposób milczący lub konkludentny (nie można np. uznać, że gdy w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona nie wniosła odwołania, to w sposób dorozumiany zreknu się praw do jego wniesienia). W sytuacji, gdy w postępowaniu występuje jedynie jedna strona, to nie ma ona możliwości skutecznego cofnięcia oświadczenia o rzeczeniu się prawa do złożenia odwołania w oparciu o art. 127a § 1 k.p.a. Złożenie bowiem oświadczenia, o którym mowa w tym przepisie, rodzi taki skutek, że decyzja staje się natychmiast ostateczna i prawomocna. Strona może wnieść zarówno odwołanie, jak i oświadczenie o rzeczeniu się tego prawa od dnia doręczenia jej decyzji, a datą końcową do zrealizowania tej czynności jest upływ czternastego dnia, licząc od dnia następnego od daty doręczenia decyzji. W sytuacji więc wniesienia odwołania i oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania organ musi rozważyć czas i kolejność tych czynności i ocenić ich relację i skutki. Za: wyrok WSA w Poznaniu z 14.5.2025 r., IV SA/Po 882/24.



44. JAKIE SKUTKI NIESIE ZA SOBĄ NIEPODPISANIE ODWOŁANIA? ** **[ART. 128 K.P.A.]

Warunkiem wszczęcia postępowania odwoławczego jest skuteczne wniesienie odwołania, które przenosi na organ odwoławczy kompetencję do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Odwołanie jest podaniem w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. W związku z tym powinno spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 63 § 2 i 3 k.p.a., a organ, do którego wpływa odwołanie, w tzw. postępowaniu wstępnym, zobowiązany jest do zbadania, czy wymogi te są spełnione. Zgodnie z treścią art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione na piśmie 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. W przypadku stwierdzenia braku podpisu na odwołaniu organ odwoławczy winien wezwać skarżącego do usunięcia braku formalnego odwołania poprzez jego podpisanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. I jedynie w przypadku uzupełnienia tego braku formalnego organ odwoławczy będzie mógł rozpoznać wniesione odwołanie merytorycznie. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że zarówno badanie dopuszczalności odwołania, terminu jego wniesienia, jak i warunków formalnych jego sporządzenia należy wyłącznie do organu odwoławczego, który stosownie do wyniku podjętej w tym zakresie kontroli, jest uprawniony do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania lub uchybienia terminu do jego wniesienia (art. 134 k.p.a.) oraz pozostawienia odwołania bez rozpoznania wobec nieuzupełnienia jego braków formalnych (art. 64 § 2 k.p.a.). Brak podpisu osoby wnoszącej odwołanie, jeśli nie zostanie usunięty poprzez wezwanie do usunięcia braków formalnych, uniemożliwia wywołanie skutków prawnych wniesionego podania. Odwołanie bez oryginalnego podpisu strony nie jest bowiem odwołaniem w rozumieniu art. 127 § 1 i art. 128 k.p.a., a jego rozpoznanie jest dotknięte wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Za: wyrok NSA z 2.6.2023 r., III OSK 3161/21.

45. KTÓRY ORGAN STWIERDZA UCHYBIENIE TERMINU DO ZŁOŻENIA ODWOŁANIA? \ [ART. 129 K.P.A.]

Organ I instancji zobowiązany jest nadać odwołaniu bieg przez przekazanie organowi odwoławczemu odwołania wraz z aktami sprawy, nawet jeżeli jest oczywiste, że odwołanie na decyzję nie zostało prawidłowo złożone. Temu celowi służy właśnie art. 133 k.p.a., stanowiący, że organ, który wydał decyzję, obowiązany jest przestać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 k.p.a. Organ I instancji nie jest natomiast uprawniony do badania dopuszczalności odwołania i zachowania ustawowego terminu do jego wniesienia. Właściwy do rozstrzygnięcia tych kwestii jest wyłącznie organ odwoławczy. Przepis art. 134 k.p.a. nakłada na organy administracji obowiązek przeprowadzenia kontroli wniesionego środka odwoławczego pod względem formalnym, tj. sprawdzenia, czy środek zaskarżenia jest dopuszczalny i czy został złożony w przepisany prawem terminie (tak NSA w wyrokach z 25.1.2019 r., I OSK 3466/18, z 5.10.2018 r., I OSK 912/18, z 11.1.2018 r., I OSK 2651/18 oraz I OSK 2652/18). Zatem organ, który wydał decyzję, jest obowiązany przestać spóźnione odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu celem stwierdzenia przez ten organ wniesienia odwołania z uchybieniem terminowi. Organ I instancji, który wydał decyzję, nie jest również właściwy do przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Por. wyrok NSA z 19.10. 2023 r., II GSK 980/23.

Ponadto warto zwrócić również uwagę, że przyznana organowi pierwszej instancji w art. 132 k.p.a. kompetencja może być realizowana tylko w ciągu 7 dni od daty wpływu odwołania. W przypadku gdy organ pierwszej instancji nie skorzystał z uprawnienia do wzruszenia własnej decyzji w trybie autokontroli (art. 132 k.p.a.), jest obowiązany przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu (art. 133 k.p.a.). Siedmiodniowy termin określony w art. 133 k.p.a. jest terminem ustawowym, po upływie którego wygasa uprawnienie organu pierwszej instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji. Oznacza to, że od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 k.p.a. w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy wyposażony jest tylko i wyłącznie organ odwoławczy (wyrok NSA z 22.10.2019 r., I OSK 1382/18).

46. CZY ORGAN PO OTRZYMANIU ODWOŁANIA MOŻE ZMIEŃĆ DECYZJĘ W CZĘŚCI? \ [ART. 132 K.P.A.]

W myśl art. 132 § 1 k.p.a.: Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Względna dewolutywność odwołania należy do rozwiązań wyjątkowych, bowiem według k.p.a. zasadą jest związanie organu I instancji własną decyzją. Kompetencja do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, rozstrzygniętej decyzją nieostateczną, przesuwa się na organ wyższego stopnia tylko, gdyby organ I instancji nie uwzględnił odwołania w całości. Organ I instancji przy stosowania autokontroli obowiązany jest ocenić odwołanie i w sytuacji uznania, że zasługuje ono w całości na uwzględnienie, uchylić lub zmienić swoją decyzję odpowiednio do odwołania, tj. wydać rozstrzygnięcie merytoryczne. Częściowa zmiana przez organ I instancji decyzji, od której strona wniosła odwołanie, zaskarżając ją w całości, nie mieści się natomiast w uprawnieniach określonych w art. 132 § 1 k.p.a. i narusza właściwość organu odwoławczego, powodując nieważność decyzji z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przy ocenie, czy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, należy zatem brać pod uwagę nie tylko wnioski odwołania, lecz także merytoryczną treść żądania. Jeżeli organ, który wydał decyzję zaskarżoną odwołaniem uzna, że odwołanie tylko w części zasługuje na uwzględnienie, nie może zmienić lub uchylić swej decyzji na podstawie art. 132 k.p.a., lecz jest obowiązany odwołanie wraz z aktami sprawy przestać organowi odwoławczemu. Jak wskazał Sąd, możliwość dokonania przez organ I instancji ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją nieostateczną tego organu oparta jest na dwóch przesłankach i obie te przesłanki muszą wystąpić łącznie. Pierwsza przesłanka – formalna – ustanowiona jest w pierwszym zdaniu art. 132 § 1 i § 2 k.p.a. Mianowicie organ I instancji jest władny ponownie rozpoznać sprawę, jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony (§ 1) lub odwołanie wniosła jedna strona, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (§ 2). Przesłanka druga – materialna – to uznanie przez organ I instancji, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Za: wyrok WSA w Białymstoku z 13.7.2023 r., II SA/Bk 331/23.

47. CZY ORGAN ODWOŁAWCZY MOŻE PROWADZIĆ POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE I WYDAĆ DECYZJĘ MERYTORYCZNĄ? \ [ART. 136 K.P.A.]

Organ odwoławczy może prowadzić postępowanie wyjaśniające, ale jedynie w ograniczonym zakresie. Zgodnie z art. 136 § 1 k.p.a. organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Co prawda art. 138 § 2 k.p.a. daje organowi odwoławczemu możliwość uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, a przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Przepis ten stanowi jednak odstępstwo od wynikającej z art. 138 § 1 k.p.a. zasady wydawania w postępowaniu odwoławczym decyzji rozstrzygających sprawę merytorycznie. W takim przypadku organ odwoławczy winien wyjaśnić, dlaczego w okolicznościach danej sprawy nie było możliwe wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach art. 138 § 1 k.p.a., przy uwzględnieniu zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz, ewentualnie, z wykorzystaniem przewidzianej w art. 136 § 1 k.p.a. możliwości uzupełnienia tego materiału. Jak wskazuje się w orzecznictwie wydanie w danej sprawie decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uzasadnione jest tylko wówczas, gdy do rozstrzygnięcia tej sprawy nie jest wystarczające przeprowadzenie przez organ odwoławczy dodatkowego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 136 § 1 k.p.a. Należy mieć jednak na uwadze, że zarówno postępowanie pierwszoinstancyjne, jak postępowanie odwoławcze, mają w pełni charakter merytoryczny, co nie wyklucza przeprowadzenia dodatkowego postępowania m.in. dowodowego przez organ odwoławczy i wydania decyzji co do meritum sprawy. Za: wyrok WSA w Poznaniu z 10.7. 2025 r., II SA/Po 177/25.

48. CZY STRONA ZAWSZE MOŻE COFNAĆ ODWOŁANIE? \ [ART. 137 K.P.A.]

Złożenie środka odwoławczego od rozstrzygnięcia organu I instancji jest prawem strony postępowania i to ona decyduje, czy ze środka tego zechce skorzystać. Cofnięcie zatem już złożonego przez nią środka jest także jej uprawnieniem. Zgodnie z art. 137 k.p.a. strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, jednak organ odwoławczy nie uwzględni cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Oznacza to zatem, że organ odwoławczy jest tylko względnie związany cofnięciem odwołania, albowiem nie może uwzględnić cofnięcia jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Zapis ten stanowić ma zabezpieczenie interesów wszystkich stron postępowania administracyjnego. Cofnięcie odwołania może nastąpić na piśmie lub ustnie do protokołu. W piśmiennictwie przyjmuje się, że pisemne cofnięcie odwołania w rozumieniu art. 63 k.p.a. jest czynnością polegającą na wniesieniu podania zawierającego oświadczenie woli o cofnięciu odwołania i stanowi wniosek o umorzenie postępowania odwoławczego. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych dość powszechnie przyjmuje się, że organ odwoławczy powinien rozstrzygnąć „sprawę cofnięcia odwołania” w ten sposób, że albo uwzględni cofnięcie odwołania w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego, albo odmówi uwzględnienia cofnięcia odwołania w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie (np. wyrok NSA w Lublinie z 18.10.1996 r., I SA/Lu 55/96). Zatem pisemne cofnięcie odwołania w rozumieniu art. 63 k.p.a. jest czynnością polegającą na wniesieniu podania zawierającego oświadczenie woli o cofnięciu odwołania. Skuteczne wniesienie cofnięcia odwołania jest równoznaczne z aktem zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, przy czym oświadczenie to musi mieć charakter wyraźny i bezwarunkowy. Za: wyrok NSA z 13.11.2019 r., II OSK 2078/19.

49. KIEDY ORGAN II INSTANCJI MOŻE PRZEKAZAĆ SPRAWĘ DO PONOWNEGO ROZPOZNANIA? \ [ART. 138 K.P.A.]

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I 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 odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Przepis powyższy musi być interpretowany w świetle zasad z art. 12 k.p.a. i art. 15 k.p.a. oraz art. 136 k.p.a. Z jednej strony decyzja typu kasacyjnego nie może prowadzić do nieuzasadnionego wydłużania postępowania, z drugiej zaś – nie może naruszać istoty postępowania dwuinstancyjnego, a więc prawa stron do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w jej całokształcie. Określone w art. 136 § 1 k.p.a. uprawnienie do przeprowadzenia na etapie odwoławczym uzupełniającego postępowania dowodowego nie może naruszać zasady dwuinstancyjności, chyba że zachodzą wyjątki przewidziane w § 2 i 3.

Wydanie decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jest niedopuszczalne, gdy organ odwoławczy może uzupełnić braki postępowania we własnym zakresie. Jest to konsekwencją reguły ustawowej, a mianowicie, że wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. musi mieć charakter wyjątkowy. Wydając taką decyzję, organ odwoławczy powinien więc nie tylko przekonująco uzasadnić istnienie przesłanek wymagających wyjaśnienia, lecz także wskazać, z jakich przyczyn nie zastosował art. 136 k.p.a. Tylko umotywowane niezastosowanie przez organ odwoławczy art. 136 k.p.a. daje podstawy do wydania decyzji kasacyjnej.

Inaczej rzecz ujmując, organ II instancji ma możliwość wydania decyzji kasacyjnej wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie w pierwszej instancji zostało przeprowadzone z naruszeniem norm prawa procesowego w takim zakresie, że miało to istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, przy czym braki w postępowaniu dowodowym nie mogą stanowić podstawy do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., gdy organ odwoławczy ma możliwość skorzystania z art. 136 § 1 k.p.a. Tym samym zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. poprzedzone być powinno wykazaniem, że ewentualne postępowanie dowodowe przeprowadzone w oparciu o przepis art. 136 § 1 k.p.a. będzie niewystarczające. Za: wyrok WSA w Gliwicach z 28.7.2025 r., II SA/GI 656/25.

50. CZY NA KAŻDE POSTANOWIENIE MOŻNA WNIEŚĆ ZAŻALENIE? \

[ART. 141 K.P.A.]

Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi. Zatem w świetle tego przepisu nie każde postanowienie wydane przez organ administracji publicznej podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia, lecz tylko takie, co do których ustawodawca wyraźnie przewidział taką możliwość i jest to katalog zamknięty np.: na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 31 § 2 k.p.a.), na postanowienie o odmowie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek i odpisów, uwierzytelniania takich odpisów lub wydawania uwierzytelnionych odpisów (art. 74 § 2 k.p.a.), na postanowienie o zawieszeniu postępowania i postanowienie o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.), czy na postanowienie organu współdziałającego (art. 106 § 5 k.p.a.). Regulacja ta jest odmienna aniżeli dotycząca prawa do odwołania, bowiem odwołanie jest powszechnym środkiem zaskarżenia decyzji nieostatecznych. Por. wyrok NSA z 29.7.2025 r., III OSK 1171/22. Postanowienia, co do zasady, dotyczą nie załatwienia sprawy, lecz samego postępowania w sprawie, a taka konstrukcja zażaleń ma służyć (względnie) sprawnemu prowadzeniu postępowań administracyjnych. Pozostałe postanowienia, które nie zostały określone przez ustawodawcę jako postanowienia, na które przysługuje zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji (art. 142 k.p.a.). Zaskarżenie postanowienia w odwołaniu od decyzji, na podstawie art. 142 k.p.a., nie jest podstawą do samoistnego zaskarżenia postanowienia. Organ odwoławczy nie wydaje na skutek takiego zaskarżenia odrębnego postanowienia (rozstrzygnięcia), które odnosiłoby się tylko i wyłącznie do zaskarżonego w ten sposób postanowienia. Uwzględnienie, podnoszonych w odwołaniu od decyzji zarzutów odnoszących się do postanowienia, na które nie służy zażalenie, znajduje swój wyraz w uwzględnieniu odwołania i związanym z tym rozstrzygnięciem przewidzianym w art. 138 k.p.a. Stanie się tak jednakże tylko wtedy, gdy naruszenie prawa przy wydaniu postanowienia, na które nie służy zażalenie, miało wpływ na wynik sprawy. Odwołanie nie zostanie jednak uwzględnione, gdy wprowadzi postanowienie, na które nie służy zażalenie, okaże się wadliwe (wydane z naruszeniem prawa), ale uchybienie to nie będzie miało wpływu na wynik sprawy. Za: wyrok NSA z 22.04.2010 r., II OSK 711/09.

**51. NA CZYM POLEGA WINA STRONY W NIEBRANIU UDZIAŁU
W POSTĘPOWANIU W RAMACH PODSTAWY WZNOWIENIOWEJ? **
[ART. 145 K.P.A.]

Jedną z podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, wskazaną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jest okoliczność, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Przepis ten, ani żaden inny przepis k.p.a., nie wskazuje w jaki sposób należy rozumieć „winę” co do niebrania udziału w postępowaniu. Okoliczność ta ma jednakże kluczowe znaczenia nie tylko dla możliwości wszczęcia postępowania wznowieniowego, ale także dla ustalenia rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść w sprawie. Nie chodzi bowiem o ustalenie wyłącznie obiektywnego faktu, że dany podmiot, mający rzeczywiście przymiot strony w postępowaniu, nie brał w nim udziału (tę okoliczność mogą potwierdzać dokumenty zgromadzone w aktach sprawy). Niebranie udziału w postępowaniu musi być związane z brakiem zawinienia po stronie zainteresowanego. Nie jest bowiem tak, że każde uchybienie przepisom procedury administracyjnej stanowi podstawę do jego wzruszenia. Sformułowanie zawarte w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. dotyczące „braku winy strony” oznacza nakaz ustalenia braku jakiegokolwiek, nawet najmniejszej winy w doprowadzeniu (bez względu na to, czy wspólnie z innymi podmiotami, czy też samodzielnie) do stanu pominięcia jej w postępowaniu. Pojęcie winy na gruncie ww. przepisu odnosić się zatem będzie do działania lub zaniechania przyczynienia się do nieuczestniczenia określonego podmiotu w postępowaniu. Kwestia braku zaistnienia tych okoliczności będzie wymagać natomiast udowodnienia przez stronę je podnoszącą.

Sytuacja, gdy strona bez własnej winy nie bierze udziału w postępowaniu administracyjnym, występuje zarówno wówczas, kiedy strona nie miała możliwości uczestniczenia w całym postępowaniu, jak i w niektórych jego etapach. Nie ma przy tym znaczenia, czy udział strony mógł przełożyć się na wynik sprawy i ewentualnie w jakim zakresie. Ważne jest, że strona bez własnej winy nie mogła wziąć udziału w postępowaniu i chodzi tutaj o przeszkody od niej niezależne, których obiektywnie nie była w stanie przezwyciężyć. Za: wyrok NSA z 5.2.2025 r., I GSK 230/24.

52. CZY W POSTĘPOWANIU WZNOWIENIOWYM ORGAN BADA WSZYSTKIE PODSTAWY WZNOWIENIA? \ [ART. 145 K.P.A.]

Podstawą wszczęcia i prowadzenia postępowania wznowieniowego mogą być wyłącznie okoliczności wprost w przepisach wskazane. W odniesieniu do procedury administracyjnej są to sytuacje procesowe opisane w art. 145 i n. k.p.a. Nie jest oczywiście tak, że w każdym przypadku wystąpienie w sprawie danej przesłanki wznowieniowej jest oczywiste i nie budzi wątpliwości. W ramach prowadzonej procedury należy na każdym jej etapie badać wystąpienie przesłanek wznowieniowych. Warunkują one nie tylko prowadzenie postępowania, ale nadto determinują treść rozstrzygnięcia, jakie powinno zostać w sprawie wydane.

Istotne znaczenie ma okoliczność, że postępowanie wznowieniowe może być prowadzone z urzędu albo na wniosek. Organ, prowadząc postępowanie na wniosek strony, jest związany podstawami wznowieniowymi, zawartymi w tym wniosku i nie może odnosić się do innych podstaw, nie wskazanych przez stronę. Tylko w postępowaniu wznowieniowym wszczętym z urzędu to organ byłby pełnym dysponentem takiego postępowania, co oznacza, że mógłby samodzielnie wskazywać przesłanki wznowienia. Wznowienie postępowania administracyjnego samo w sobie nie otwiera możliwości ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej, ponieważ w pierwszej kolejności nakierowane jest na zbadanie, czy w realiach konkretnej sprawy wystąpiła przesłanka wznowienia postępowania, czy też taka przesłanka nie wystąpiła. Dopiero pozytywne ustalenie przez organ wystąpienia (istnienia) przesłanki wznowienia, otwiera organowi drogę do ewentualnego uchylecia decyzji ostatecznej i wydania nowej decyzji, rozstrzygającej o istocie sprawy, chyba że wystąpią okoliczności, określone w art. 151 § 2 k.p.a. w zw. z art. 146 k.p.a. Za: wyrok NSA z 25.1.2024 r., II OSK 1438/21.

Granice rozpoznania sprawy po wznowieniu postępowania wyznacza art. 149 § 2 k.p.a., według którego postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. W przepisach k.p.a. brak przy tym, występującego w innych procedurach, zastrzeżenia, że rozpoznanie sprawy po wznowieniu postępowania winno mieścić się w granicach, jakie określa podstawa wznowienia. Nie wynika z tego jednak, że w postępowaniu administracyjnym takiego ograniczenia nie ma. Por. wyrok NSA z 12.10.2012 r., II OSK 1925/12.

53. CZY ODMIENNA OCENA DOWODU MOŻE BYĆ PODSTAWĄ WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO? \ [ART. 145 K.P.A.]

Dowody i fakty ustalone w postępowaniu administracyjnym mogą mieć znaczenia dla możliwości wszczęcia postępowania wznowieniowego. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. podstawą wznowienia jest okoliczność, że dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe. Natomiast art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wskazuje, że wznowienie postępowania może mieć miejsce wówczas, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Nie jest zatem tak, że jakkolwiek zmiana w strukturze faktów czy dowodów, także w obszarze ich oceny czy istnienia może stanowić podstawę wzruszenia decyzji ostatecznej.

Za nowy dowód lub okoliczność w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. nie może być uznana inna od dokonanej przez organ w pierwotnym postępowaniu, ocena znanych wówczas temu organowi dowodów i faktów, gdyż w takiej sytuacji nie ma miejsca ujawnienie nowych okoliczności lub dowodów, a tylko odmienna ocena tego samego stanu faktycznego. Tego rodzaju ocena nie należy do sfery ustaleń faktycznych, lecz jest kwestią subsumcji stanu faktycznego pod określoną normę prawną. Nie będą stanowiły podstawy wznowienia okoliczności lub dowody, które powstały (zostały wytworzone) po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy. Nowe dowody wytworzone po wydaniu decyzji mogą jednakże stanowić podstawę wznowienia postępowania, gdy ujawnione równocześnie zostaną wynikające z nich nowe istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, o których organ w chwili wydawania decyzji nie wiedział. Tak: wyrok NSA z 22.8.2024 r., I GSK 837/23. Dalej Sąd wskazał, że pojęcie „wyjdą na jaw” oznacza takie dowody, co do których istnienia strona postępowania zwykłego nie posiadała wiedzy w trakcie toczącego się postępowania w trybie zwykłym i nie mogła żądać ich uwzględnienia przy wydawaniu decyzji ostatecznej. Jeśli natomiast jakieś dowody były stronie znane, lecz ich nie ujawniła, to nie można przyjąć iż posiadają one przymiot takich, które „wyszły na jaw”, co oznacza, że nie mogą one stanowić podstawy wznowienia postępowania, gdyż naruszałoby to zasadę trwałości decyzji ostatecznych.

54. CZY W POSTĘPOWANIU WZNOWIENIOWYM ZNACZENIE MA OKOLICZNOŚĆ Z JAKICH POWODÓW ORGAN NIE ZNAŁ DOWODÓW, NA PODSTAWIE KTÓRYCH ROZSTRZYGAŁ W SPRAWIE? \ [ART. 145 K.P.A.]

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznowienie postępowania może nastąpić, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Przepis wyraźnie stanowi o „nowości” w tym rozumieniu, że dowód lub fakt miał istnieć w dacie orzekania w sprawie, ale nie był znany organowi. Przepis nie wskazuje czy znaczenie dla ustalenia podstawy wznowieniowej ma okoliczność dlaczego organ nie wiedział o tych faktach czy dowodów. Do kwestii tej odnosi się orzecznictwo sądów administracyjnych.

Przy wznowieniu postępowania w okolicznościach wskazanych w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. nie jest istotne, czy ujawnione nowe okoliczności nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotne w wyniku zaniedbań (np. niedokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego), czy z innych powodów. Tak: wyrok NSA z 26.3.2024 r., I GSK 1248/20. Dalej w uzasadnieniu orzeczenia NSA wskazał, że przez „nową okoliczność istotną” dla sprawy, która wyszła na jaw po zakończeniu postępowania dotyczącego przyznania płatności należy rozumieć taką okoliczność, która mogła mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy, co oznacza, iż w sprawie zapadłaby decyzja, co do swej istoty odmienna od rozstrzygnięcia dotychczasowego. Chodzi zatem o okoliczności istotne w takim znaczeniu, że ich istnienie lub brak bezpośrednio wpływają na treść rozstrzygnięcia. Okoliczności te muszą więc być prawotwórcze, z punktu widzenia znajdującego zastosowanie w sprawie przepisu prawa materialnego. Por. wyrok NSA z 26.4.2018 r., II OSK 1631/16.

Ta istotność ma niewątpliwie związek z koniecznością maksymalnego stosowania zasady trwałości decyzji ostatecznych. Celem postępowania wznowieniowego nie jest eliminowanie wszystkich ujawnionych uchybień procedury, ale jedynie tych wskazanych wprost w przepisach prawa, będących wyraźnie podstawami wznowienia.

55. CZY JEDNA DECYZJA MOŻE BYĆ KONTROLOWANA W TRYBIE WZNOWIENIOWYM I NIEWAŻNOŚCIOWYM? \ [ART. 145 K.P.A.]

Podstawy wznowienia postępowania zostały wskazane przez ustawodawcę w art. 145 i n. k.p.a., a podstawy stwierdzenia nieważności decyzji w art. 156 k.p.a. Tak jak same postępowania są odrębne względem siebie, tak i przesłanki dla prowadzenia tych postępowań są odrębne. Zasadniczo jedna okoliczność ujawniona w postępowaniu jako wadliwa powinna być kwalifikowana jako podstawa do wznowienia postępowania bądź wszczęcia postępowania nieważnościowego. Inną kwestią jest także to, że jedno postępowanie może wykazywać więcej naruszeń, kwalifikowanych jako podstawy obu przywołanych postępowań nadzwyczajnych. To samo odnosi się do postępowania w przedmiocie zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej.

Postępowanie wznowieniowe oraz postępowanie w przedmiocie zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, chociaż są zaliczane do tzw. trybów nadzwyczajnych, nie są jednak postępowaniami konkurencyjnymi względem siebie, czy też wzajemnie się wykluczającymi, o czym mogą świadczyć przesłanki wznowienia postępowania wynikające z art. 145 § 1 k.p.a. oraz warunki dopuszczające możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, o których mowa w art. 155 k.p.a. Dopuszczalny jest wniosek o zmianę lub uchylecie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a., w stosunku do której zostało wszczęte postępowanie nieważnościowe (art. 156 § 1 k.p.a.) lub w sprawie której nastąpiło wznowienie postępowania. W takim przypadku należy jednak zawiesić to drugie postępowanie do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, które rodzi dalej idące następstwa prawne. Por. wyrok WSA w Poznaniu z 29.5.2024 r., II SA/Po 90/24.

Nie można również wykluczyć odwrotnej sytuacji, kiedy to najpierw zostanie wszczęte postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji, a następnie zostanie wszczęte i prowadzone postępowanie w trybie art. 155 k.p.a. w stosunku do tej samej decyzji ostatecznej. W takim przypadku należy jednak zawiesić to drugie postępowanie do czasu ostatecznego zakończenia postępowania nieważnościowego, które rodzi dalej idące następstwa prawne, gdyż w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, eliminacja z obrotu prawnego tego aktu następuje ze skutkiem *ex tunc*. Tak: wyrok NSA z 6.3.2019 r., II OSK 981/17.

56. JAK LICZYĆ TERMIN NA ZŁOŻENIE WNIOSKU O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO W ZWIĄZKU Z „DOWIEDZENIEM SIĘ O DECYZJI”? \ [ART. 148 K.P.A.]

Zgodnie z art. 148 § 1 k.p.a. podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Inaczej wskazano na sposób liczenia terminu w przypadku przesłanki wznowieniowej związanym z niebraniem udziału strony w postępowaniu, opisanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Zgodnie z art. 148 § 2 k.p.a., termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Początek biegu terminu jest wyznaczony przez dowiedzenie się o decyzji. Powzięcie wiadomości o wydaniu decyzji nie jest tożsame z zawiadomieniem o pełnej treści decyzji. Informacja o wydanej decyzji nie musi pochodzić od organu wydającego decyzję, lecz może pochodzić z innych źródeł, byleby wskazywała na organ, który wydał decyzję i treść rozstrzygnięcia w danej sprawie. Ponieważ art. 148 § 2 k.p.a. dotyczy instytucji wznowienia postępowania, to zasadnie zwraca się uwagę, że przez dowiedzenie się o decyzji należy rozumieć powzięcie wiedzy o samym fakcie wydania rozstrzygnięcia w sposób umożliwiający złożenie podania o wznowienie. Wyrok NSA z 21.2.2025 r., I OSK 113/22.

Zwrot „dzień w którym strona dowiedziała się o decyzji” należy rozumieć w ten sposób, że strona uzyskała informacje pozwalające zidentyfikować nową okoliczność w stopniu pozwalającym jej na sformułowanie żądania o wznowienie postępowania. Zaistnienie tej okoliczności nie jest uwarunkowane ewentualnymi obowiązkami, jakie powinna podjąć strona, aby uzyskać taką wiedzę. Ponadto, organ ma obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie dochowania terminu niezależnie od generalnego zapatrywania, że to strona winna wykazać, że termin ten zachowała. Istotnym jest wskazanie, że wszczęcie postępowania wznowieniowego na wniosek strony, pomimo uchybienia terminu, stanowi o rażącym naruszeniu przez organ prawa, godzącym we wspomnianą zasadę trwałości decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 § 1 k.p.a. Por. wyrok WSA w Krakowie z 15.1.2025 r., II SA/Kr 1561/24.

57. KTO POWINIEN WYKAZAĆ KIEDY STRONA WNIOSKUJĄCA O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO DOWIEDZIAŁA SIĘ O DECYZJI? \ [ART. 148 K.P.A.]

Zgodnie z art. 148 § 2 k.p.a. termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Chodzi o termin miesięczny, wskazany w art. 148 § 1 k.p.a. Przepis wyraźnie wskazuje na dowiedzeniu się o decyzji, a nie o jej treści. Nadto przywołana przesłanka wznowieniowa daje podstawę do wszczęcia postępowania na wniosek, a nie z urzędu. Przepisy nie rozstrzygają jednakże w jaki sposób należy ustalić czy doszło do zachowania miesięcznego terminu wynikającego z przywołanych przepisów. Odpowiedź wynika z orzecnictwa sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem NSA z 10.1.2025 r., II OSK 1614/22, ciężar dowodu dochowania terminu, o którym mowa w art. 148 k.p.a., spoczywa na stronie, która domaga się wznowienia postępowania w sprawie. Strona musi więc udowodnić, kiedy (w jakiej dacie) dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania, w sposób pozwalający organowi zweryfikować i ustalić, że jej podanie o wznowienie wpłynęło przed upływem jednomiesięcznego terminu od dnia, w którym dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia. Organ natomiast ma obowiązek weryfikacji twierdzeń strony i przedstawionych przez nią dowodów, a także przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie tej okoliczności, i dokonania jej oceny z uwzględnieniem wszystkich dowodów i zgodnie z zasadą uregulowaną w art. 80 k.p.a.

Ten obowiązek wykazania daty dowiedzenia się o podstawie wznowienia ma znaczenie dla postępowania wnioskowego i odnosi się do każdej przesłanki wznowieniowej.

Należy przy tym podkreślić, że obowiązkiem organu, do którego wpływa wniosek o wznowienie postępowania, jest zbadanie w pierwszej kolejności terminowości złożenia takiego wniosku. Jedynie bowiem wniosek złożony w ustawowym terminie może doprowadzić do wznowienia postępowania, a w konsekwencji do wydania jednego z rozstrzygnięć wskazanych w art. 151 k.p.a. W przypadku, gdy organ błędnie wznowił postępowanie i dopiero w toku prowadzonego postępowania ustalono, że nie został zachowany termin do wniesienia podania, to wznowione postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. (por. wyrok NSA jw.).

58. W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH ORGAN ODMAWIA UCHYLENIA DECYZJI W TRYBIE WZNOWIENIOWYM? \ [ART. 151 K.P.A.]

Postępowaniu wznowieniowe jest dwuetapowe i już chociażby z tego powodu rodzi szereg trudności procesowych. Najpierw organ zobowiązany jest ustalić czy okoliczności ujawnione w sprawie w ogóle stanowią podstawę do wznowienia postępowania. Po wszczęciu postępowania jego rolą jest ustalenie czy te okoliczności faktycznie istnieją i powinny mieć wpływ na treść kontrolowanego rozstrzygnięcia. Tych etapów postępowanie nie należy ani pomijać, ani stosować zamiennie.

O decyzji rozstrzygającej w sprawie wznowionej stanowi przede wszystkim art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym to przepisem organ administracji publicznej po przeprowadzeniu postępowania wydaje decyzję, w której: 1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia albo 2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Sens uregulowania zawartego w art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. polega na braku możliwości przejścia do merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej, gdy stwierdzi się, że nie zaistniała żadna z podstaw wznowienia postępowania. Decyzja o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej może być podjęta po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dowodowego, w wyniku którego jednoznacznie można stwierdzić, że nie istniały określone w k.p.a. podstawy wznowienia postępowania. Postępowanie wznowieniowe nie może być wykorzystywane do pełnej merytorycznej kontroli decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. Postępowanie to może bowiem odnosić się wyłącznie do kwestii ustalenia istnienia kwalifikowanych wad procesowych wyliczonych w art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b k.p.a. i z tej przyczyny w jego toku organ nie można prowadzić rozważań materialnoprawnych. Decyzja o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej nie stanowi rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Wydanie tej decyzji jest bowiem następstwem ustalenia przez organ braku podstaw wznowieniowych, co wyłącza dopuszczalność rozstrzygania o istocie sprawy. Ustalenie to pozbawia bowiem organ możliwości przystąpienia do oceny decyzji dotychczasowej, a w szczególności oceny, czy zapadła ona z naruszeniem prawa. Za: wyrok NSA z 10.1.2025 r., I GSK 718/21.

59. CZY ZŁOŻENIE WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA SKUTKUJE WSTRZYMANIEM WYKONANIA DECYZJI? \ [ART. 152 K.P.A.]

Zgodnie z art. 152 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. O ile rozważenie zasadności wstrzymania wykonania decyzji jest obowiązkiem organu, o tyle nie następuje to na wniosek zainteresowanego ani nie determinuje sposobu rozstrzygnięcia w zakresie kwestii wypadkowej.

Samo złożenie żądania wznowienia nie powoduje, w przeciwieństwie do odwołania, obowiązku wstrzymania wykonania decyzji. Istnieje jedynie obowiązek rozważenia tej kwestii. Wstrzymanie może przy tym nastąpić zarówno w fazie wszczęcia, jak i w fazie postępowania rozpoznawczego, nie jest natomiast możliwe wstrzymanie po zakończeniu postępowania wznowieniowego, bowiem jak wynika z brzmienia powołanego przepisu znajduje on zastosowanie jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania, takie rozstrzygnięcie może zapaść jedynie w toku postępowania wznowieniowego. Zatem byt prawny tego postanowienia uzależniony jest od postępowania prowadzonego w przedmiocie wznowienia postępowania. Mimo, że przepis art. 152 k.p.a. nie wskazuje terminu obowiązywania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji, to jednak postanowienie takie obowiązuje przynajmniej do czasu zakończenia postępowania wznowieniowego. Zatem postanowienie wydane na podstawie art. 152 k.p.a. traci moc z chwilą wejścia do obrotu prawnej decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu wznowieniowym. Za: wyrok NSA z 22.2.2024 r., II OSK 1359/21.

Ponadto w postępowaniu o wstrzymanie wykonania decyzji nawet ustalenie istnienia przesłanki wznowieniowej nie przesądza o wstrzymaniu wykonania decyzji. Dopiero zaistnienie prawdopodobieństwa, że przesłanka wznowieniowa doprowadzi do uchylecia decyzji na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., obliguje organ do wstrzymania wykonania decyzji w oparciu o ten przepis. Por. wyrok NSA z 8.10.2025 r., III OSK 2122/22.

60. JAK USTALIĆ OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE WSTRZYMANIE WYKONANIA DECYZJI W RAMACH POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO? \ [ART. 152 K.P.A.]

O ile nie jest tak, że w każdym postępowaniu wznowieniowym powinno dojść do wstrzymania wykonania decyzji, o tyle nie można przyjmować, że podjęcie rozstrzygnięcia w tym obszarze pozostawione jest pełnej swobodzie organu prowadzącego postępowanie w sprawie.

Wstrzymanie wykonania decyzji nie jest pozostawione uznaniu organu, ale uzależnione jest od wystąpienia „prawdopodobieństwa” uchylenia decyzji w wyniku wznowienia. Owo „prawdopodobieństwo” powinno polegać na podaniu tej przesłanki wznowieniowej, która w ocenie organu ma w danej sprawie zastosowanie, z jednoczesnym przytoczeniem okoliczności, które wskazują na tę konkretną przesłankę oraz omówieniu względów, dla jakich zdaniem organu możliwe jest uchylenie decyzji. W konsekwencji, w uzasadnieniu postanowienia wstrzymującego wykonanie decyzji muszą zostać przedstawione okoliczności sprawy uprawdopodobniające uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania, a więc organ musi być wstępnie przekonany o tym, że nastąpi skuteczne wznowienie postępowania, a w jego wyniku dojść może do uchylenia decyzji. Samo wszczęcie postępowania nie jest tożsame z prawdopodobieństwem uchylenia decyzji wydanej w wyniku wznowienia postępowania. Por. wyrok NSA z 24.8.2023 r., II OSK 2725/20. Obowiązkiem organu jest dokonanie oceny, czy w sprawie zachodzi prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku postępowania wznowieniowego, przy czym dla wstrzymania wykonania decyzji wystarczające jest wykazanie prawdopodobieństwa uchylenia decyzji, bez względu na jego stopień. O ewentualnym uchyleniu decyzji zadecyduje dopiero dalszy etap postępowania wznowieniowego. Jak wskazał NSA w wyroku z 21.10.2014 r., II OSK 1931/13, posłużenia się w art. 152 § 1 k.p.a. terminem „prawdopodobieństwa” nie można utożsamiać z terminami: „udowodnienie” czy „uprawdopodobnienie”. Zróznicowanie terminologiczne pozwala na sformułowanie wniosku, że nie ma podstaw do wymagania od organu chociażby uproszczonego dowodzenia o skutku w postaci uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Por. wyrok NSA z 8.10.2025 r., III OSK 2122/22.

61. CO OZNACZA „WSTRZYMANIE WYKONANIA DECYZJI” W RAMACH POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO? \ [ART. 152 K.P.A.]

Zgodnie z art. 152 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Pojęcie wstrzymania wykonania decyzji w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć nie tylko jako wstrzymanie realizacji określonych decyzją uprawnień, np. robót budowlanych, ale także jako wstrzymanie skutków prawnych, jakie wywołuje ta decyzja pozostając w obrocie prawnym. Tylko takie rozumienie tego przepisu pozwala osiągnąć jego cel, jakim jest – w razie spełnienia przesłanek stanowiących podstawę do wstrzymania – zapobieżenie skutkom, jakie w porządku prawnym może wywołać wadliwa decyzja, co do której istnieje prawdopodobieństwo wyeliminowania w trybie nadzwyczajnym, jakim jest wznowienie postępowania. Por. wyrok NSA z 28.6.2023 r., II OSK 2440/20.

Na gruncie omawianego przepisu „wykonalność decyzji” należy ujmować w znaczeniu szerokim, tj. takim, które wskazuje na wywoływanie przez decyzję skutków prawnych w znaczeniu kształtowaniu sytuacji prawnej. Nie chodzi tu jedynie o klasyczne wykonywanie decyzji, tj. realizowanie praw czy obowiązków z niej wynikających. Stąd wstrzymanie wykonania decyzji może odnosić się np. do decyzji lokalizacyjnych. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie wywołuje skutków materialnoprawnych, gdyż nie rodzi żadnych uprawnień, ani obowiązków i w związku z tym nie mieści się w katalogu decyzji, co do których możliwe jest orzeczenie o wstrzymaniu wykonania, oraz w rezultacie oddalenie skargi. Decyzja o lokalizacji celu publicznego może zostać wstrzymana, w trybie art. 152 § 1 k.p.a., jeżeli zajdzie ku temu przesłanka w nim wyrażona. Skutki takiego wstrzymania wykonania odnoszą się bowiem nie tyle do wykonania faktycznego, ale do skutków prawnych decyzji, objętej wznowieniem. Tak: wyrok NSA z 13.3.2024 r., II OSK 75/23.

62. CZY ZMIANA DECYZJI MOŻE DOTYCZYĆ DECYZJI ZWIĄZANYCH? \

[ART. 154 K.P.A.]

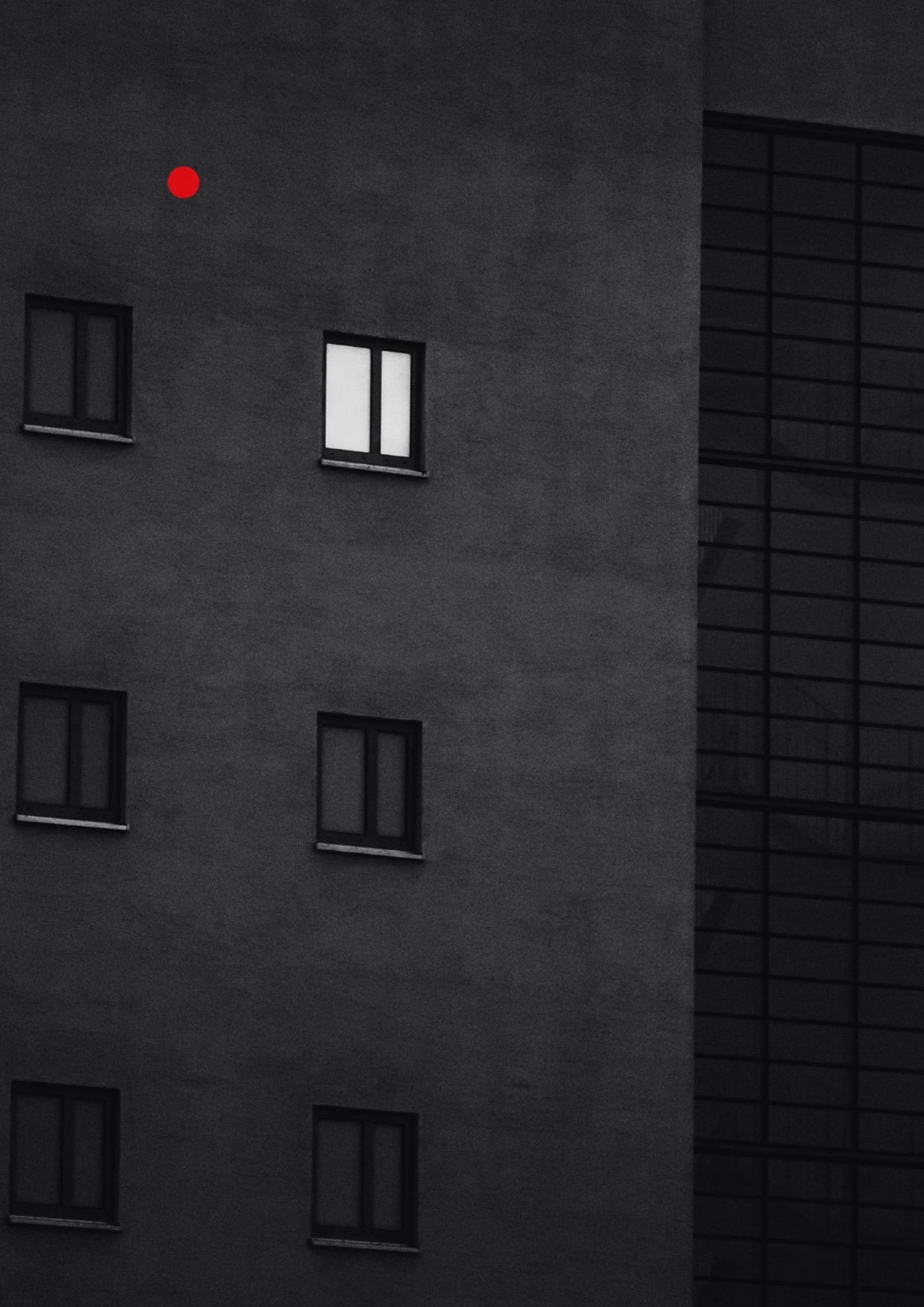
Zmiana bądź uchylenie decyzji w trybie nadzwyczajnym, opisanym w art. 154 k.p.a. lub w art. 155 k.p.a., jest dopuszczalna jedynie w razie ziszczenia się przesłanek ściśle tam opisanych. Przepisy te jednakże nie wskazują czy charakter prawny samej decyzji determinuje możliwość zastosowania trybu tam opisanego. Przez długi czas wątpliwe było czy zmiana lub uchylenie decyzji jest możliwe względem decyzji związanych, czyli takich, w których o rozstrzygnięciu organ nie może decydować w ramach przyznanej mu swobody orzeczniczej. Ziszczenie się określonych przesłanek ustawowych determinuje treść decyzji. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zmiana lub uchylenie tej decyzji z powodu przesłanek wymienionych w art. 154 § 1 k.p.a. w żadnym razie nie może prowadzić do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem. Zatem, nawet gdyby w okolicznościach konkretnej sprawy ziszczała się przesłanka interesu społecznego lub słusznego interesu strony, to niedopuszczalne byłoby wydanie decyzji zmieniającej lub uchylającej, która byłaby sprzeczna z obowiązującym porządkiem prawnym lub zmierzałaby do obejścia prawa. W tym kontekście możliwość zastosowania art. 154 § 1 k.p.a. do decyzji związanych nie jest wykluczona, ale obarczona jest konkretnymi ograniczeniami, które wynikają bezpośrednio z okoliczności danej sprawy, a ewentualne podjęcie rozstrzygnięcia – w tym pozytywnego dla wnioskodawcy – i tak nie może prowadzić do stanu naruszenia prawa. Por. wyrok NSA z 15.5.2024 r., I OSK 1143/23.

Zastosowanie trybu zmiany decyzji administracyjnej z art. 154 k.p.a. nie jest uzależnione od rodzaju tej decyzji tj. tego, czy decyzja ma charakter uznaniowy, czy też związany. Podobnie, w trybie art. 154 § 1 k.p.a. mogą być uchylane lub zmieniane wszelkie decyzje ostateczne, niezależnie od tego, czy wydane zostały w sprawach wszczętych z urzędu, czy w sprawach wszczętych na wniosek strony, jak i czy są prawidłowe pod względem prawnym, czy też dotknięte są wadami niekwalifikowanymi. Przepis art. 154 § 1 k.p.a. nie zawiera żadnych ograniczeń ani wyłączeń w tych kwestiach. Istotne jest to, aby zastosowanie tego trybu nie doprowadziło do stanu niezgodnego z prawem. Tak: wyrok WSA we Wrocławiu z 29.1.2025 r., II SA/Wr 666/24.

63. KIEDY ZMIANA DECYZJI WYMAGA ZGODY STRONY? \ [ART. 155 K.P.A.]

Możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. wymaga łącznego spełnienia następujących warunków: decyzja ostateczna musi przyznawać prawo (nakładać obowiązki), strona musi wyrazić zgodę na jej zmianę lub uchylenie, przepisy szczególne nie mogą sprzeciwiać się jej weryfikacji, a ponadto za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawiać musi interes społeczny lub słuszny interes strony. Przy czym zmiana tej decyzji musi być prawnie dopuszczalna na gruncie przepisów prawa materialnego, w oparciu o które pierwotnie ukształtowano w sposób władczy stosunek administracyjnoprawny. Za: wyrok NSA z 5.3.2025 r., III OSK 5519/21.

Przepisowi art. 155 k.p.a. podlegają nie tylko decyzje uprawniające, lecz także decyzje zobowiązujące. Pogląd, że strona nabywa prawa także z decyzji zobowiązującej, jest utrwalony w doktrynie i orzecznictwie sądowym (A. Wróbel). Faktem jest, że przepis art. 155 k.p.a. nie ma zastosowania do decyzji, które wygasły. Ma natomiast zastosowanie do takich decyzji, które nie zostały jeszcze „skonsumowane”, a zatem takich, których cel nie został jeszcze całkowicie zrealizowany. Za wyrokiem WSA w Gliwicach z 14.6.2024 r., II SA/GI 293/24 wynika, że w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie art. 155 k.p.a. zarysowała się różnica poglądów co do tego, czy do uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej wymagana jest zgoda wszystkich stron, czy też tylko tej lub tych, które rzeczywiście nabyły na jej mocy prawo. NSA w wyroku z 27.11.2000 r., IV SA 816/99 wskazał, że weryfikacja w trybie tego przepisu decyzji ostatecznej może nastąpić, jeśli wyraża na to zgodę strona, jednak warunek ten nie jest ograniczony tylko do zgody strony, która na podstawie tej decyzji nabyła prawo, ale obejmuje również te strony postępowania, których praw czy obowiązków dotyczy decyzja (T. Kiełkowski). W piśmiennictwie wyrażono także pogląd, że art. 155 k.p.a. nie precyzuje formy ani treści wymaganej zgody strony. Może ona zostać wyrażona w dowolnej formie, byleby tylko dostatecznie wyrażnie (*ibidem*).



64. KTO JEST STRONĄ POSTĘPOWANIA O ZMIANĘ DECYZJI? ** **[ART. 155 K.P.A.]

Przepisy k.p.a nie wskazują na odmienne reguły ustalania kręgu stron postępowania niż te wynikające z art. 28 k.p.a. Okoliczność ta zdecydowanie utrudnia w praktyce znalezienie odpowiedzi na pytanie o to czy stroną postępowania o zmianę decyzji są podmioty biorące udział w postępowaniu o wydanie decyzji pierwotnej. W orzecznictwie wskazuje się, że jeżeli przedmiotem postępowania zmieniającego jest decyzja ostateczna, to stroną tego postępowania jest tylko ten, czyjego interesu prawnego dotyczyło postępowanie zakończone tą decyzją, nie zaś każdy, kto ma interes prawny, aby doszło do zmiany ostatecznej decyzji. Wynika to z faktu, że krąg uczestników postępowania został ustalony już w postępowaniu pierwotnym i pomiędzy nimi następuje zmiana. Zmiana podmiotowa stron postępowania wychodzi zatem poza zakres uprawnień organu wynikających z art. 155 k.p.a. i tym samym jest niedopuszczalna. Tak wypowiedział się NSA w wyroku z 15.1.2025 r., I OSK 2241/22.

Takie stanowisko jest także wynikiem przyjęcia, że tryb zmiany decyzji z art. 155 k.p.a. dopuszczalny jest w tych samych ramach prawnych, faktycznych, przedmiotowych i podmiotowych. Rozważenie możliwości stosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. wymaga uprzedniego ustalenia, czy w konkretnym przypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Inaczej, tożsamość sprawy występuje, gdy występują te same podmioty, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych decyzją ostateczną, tj. decyzją, której dotyczy postępowanie o zmianę lub uchYLENIE, a nie kwestii nowych.

65. CZY PODSTAWĄ STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI MOGĄ BYĆ UCHYBIENIA PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ? \ [ART. 156 K.P.A.]

Tzw. przesłanki nieważnościowe ujęte zostały w ramy art. 156 § 1 k.p.a. i wyraźnie odnoszą się do wad decyzji, a nie postępowania, w ramach którego zostały wydane. Nie oznacza to jednakże, że wady procedury właśnie nie mogą decydować o nieważności samej decyzji. W pkt 1 przywołanego przepisu wskazano na uchybienie polegające na wydaniu decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości. Ta regulacja ma zdecydowanie wymiar regulacji procesowej. Uważna analiza przypadków ujętych w art. 156 § 1 k.p.a. wskazuje jednakże, że naruszenia prawa stanowiące podstawy stwierdzenia nieważności decyzji są, co do zasady, wadami tkwiącymi w samej decyzji, a nie wadami postępowania, w którym ta decyzja zapadła. Te ostatnie mogą ewentualnie stanowić podstawę do wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją. Wymaga przy tym podkreślenia, że system weryfikacji decyzji administracyjnych oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności, co oznacza, że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Por. wyrok NSA z 5.3.2025 r., II OSK 647/24. W tym wyroku NSA nadto wskazał, że określona wada proceduralna, która została przez ustawodawcę uznana za jedną z przesłanek uzasadniających wznowienie postępowania (zob. m.in. art. 145 § 1 k.p.a.), nie może być równocześnie uznana za wadę uzasadniającą stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a.). Warto dodać, że również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.5.2015 r., P 46/13 wskazano, że zasadniczo w art. 156 k.p.a. opisane są wady decyzji o charakterze materialnoprawnym, zaś wady o charakterze proceduralnym usuwane są w osobnym trybie wznowienia postępowania, zgodnie z art. 145 k.p.a.

Konkurencyjność trybów weryfikacji decyzji ostatecznych nie oznacza jednakże, że ta sama decyzja nie może być kontrolowana w każdym z tych trybów. Takiej podwójnej kontroli nie może podlegać to samo uchybienie decyzji czy procedury.

66. CZY PRZESŁANKI WSZCZĘCIA I PROWADZENIA POSTĘPOWAŃ NADZWYCZAJNYCH ODNOSZĄ SIĘ TAKŻE DO DECYZJI O UMORZENIU POSTĘPOWANIA? \ [ART. 156 K.P.A.]

Postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych odnoszą się do każdego rodzaju decyzji ostatecznych, niezależnie od ich treści. To zasada ogólna, nie można bowiem wykluczyć, że ustawodawca zdecyduje o wykluczeniu stosowania tych procedur względem wybranych rodzajowo decyzji bądź decyzji o określonej treści.

W wyroku z 3.9.2024 r., III OSK 285/23 NSA wskazał, że przyjęta w procedurze administracyjna konstrukcja umorzenia postępowania w drodze decyzji powoduje, że stabilność decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania korzysta z tej samej ochrony jak każda inna decyzja. Wzruszenie decyzji umarzającej postępowanie może nastąpić jedynie w jednym z nadzwyczajnych trybów przewidzianych w k.p.a. Decyzja rozstrzygająca co do istoty sprawę, w której decyzją ostateczną postępowanie umorzono, jest nieważna.

Przepis art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. stanowi podstawę prawną do stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, natomiast art. 104 § 2 k.p.a. przewiduje, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Decyzja umarzająca postępowanie definitywnie kończy postępowanie i organ administracyjny jest nią związany (art. 110 k.p.a.). Wzruszenie zatem decyzji umarzającej postępowanie może nastąpić jedynie w jednym z nadzwyczajnych trybów przewidzianych w k.p.a.

Nadmienić przy tym należy, że ten skutek decyzji umarzającej postępowanie odnosi się do sytuacji, w których w danym przedmiocie faktycznie może być wydane tylko jedno rozstrzygnięcie. Decyzja umarzająca postępowanie także stabilizuje sytuację prawną strony. Ponowne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach danego podmiotu wymaga zatem wcześniejszego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji umarzającej postępowanie w ramach trybu nadzwyczajnego. Wydaje się, że stanowisko to nie powinno obejmować tych sytuacji, w których umorzenie postępowania jest wynikiem cofnięcia wniosku.

67. CZY ART. 162 K.P.A. MOŻE BYĆ SAMODZIELNĄ PODSTAWĄ PRAWNĄ WYGASZENIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY? \ [ART. 162 K.P.A.]

Kwestia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być przedmiotem odrębnego postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego w oparciu o art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., ale również może być uwzględniona jako przesłanka odmowy udzielenia pozwolenia na budowę. Tak wskazał NSA w wyroku z 28.8.2024 r., II OSK 2112/23. W takim ujęciu „samodzielność” odnosi się do trybu postępowania, co oznacza, że o wygaszeniu decyzji organ może rozstrzygać w ramach postępowania wywołanego w tym właśnie celu albo w ramach innego postępowania, które pierwotnie miało doprowadzić do wydania decyzji merytorycznej. Jeżeli przeszkodą do wydania pozwolenia na budowę będzie brak aktywnej decyzji o warunkach zabudowy, to organ uwzględni tę okoliczność niezależnie od tego, czy odrębnie orzekł o tym organ w postępowaniu o wygaszenie decyzji. Przesłanki materialnoprawne takiej oceny wynikają z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie jedynie z przepisów procedury administracyjnej. Dlatego właśnie te przesłanki jest władny ocenić każdy organ prowadzący określone postępowanie.

O samodzielności orzekania na podstawie art. 162 k.p.a. można mówić także w takim ujęciu, że te przesłanki do wygaszenia decyzji opisuje przepis szczególny albo właśnie – alternatywnie – art. 162 k.p.a. W doktrynie (B. Adamiak) wskazuje się, że stwierdzenie wygaśnięcia bezprzedmiotowej decyzji następuje z mocy art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. albo na podstawie przepisu szczególnego w ustawie materialnoprawnej, albo zgodnie z oceną wymagań interesu społecznego lub interesu strony przez organ administracji publicznej. W przypadku pierwszym uregulowanie prawne ma charakter odsyłający, a w drugim jest to samodzielna podstawa prawna stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

Omawiany przepis wyraźnie wskazuje, że podstawą do wygaszenia decyzji jest po pierwsze jej bezprzedmiotowość. Dalej przepis wskazuje, że orzekanie ma wynikać z obowiązku opisanego w przepisach prawa (odwołanie do przepisów innych ustaw) albo właśnie z przyczyn opisanych w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., czyli wówczas gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Te sytuacje są procesowo ujmowane rozłącznie.

68. CZY SPRZECIW PROKURATORA MOŻE DOTYCZYĆ KAŻDEJ OKOLICZNOŚCI WZNOWIENIOWEJ? \ [ART. 184 K.P.A.]

Działanie prokuratora jako inicjatora postępowania wznowieniowego służyć ma przede wszystkim ochronie praworządności. Taki tryb wszczęcia postępowania pozostaje zdecydowanie w mniejszości względem innych okoliczności wszczęcia postępowania, ale nie oznacza to, że z uprawnień tych prokurator nie korzysta. Art. 184 k.p.a. nie ogranicza prokuratora w działaniu w odniesieniu do konkretnej przestanki wznowieniowej w tym znaczeniu, że każda podstawa wznowienia postępowania może uzasadniać aktywność prokuratora. W przypadku, gdy wznowienie postępowania może nastąpić wyłącznie na wniosek strony, o czym stanowi art. 147 zd. 1 k.p.a., sytuacja procesowa nie kształtuje się już tak jasno. Przepis art. 184 § 4 k.p.a. stanowi, że jeżeli podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., wniesienie sprzeciwu wymaga zgody strony. Prokurator nie może zatem samodzielnie podjąć decyzji o tym, że kieruje wniosek inicjujący postępowanie wznowieniowe, toczące się dalej z urzędu. Przywołany przepis obejmuje jednakże tylko jedną sytuację procesową, gdy tymczasem art. 147 zd. 2 k.p.a. wskazuje jeszcze na podstawę wznowienia opisaną w art. 145a i art. 145b k.p.a.

Prokurator może podejmować czynności procesowe, nie może jednak dysponować uprawnieniem strony o charakterze materialnym, a takim jest możliwość strony do żądania wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku zaistnienia przestanek określonych w art. 145a k.p.a. Por. wyrok NSA z 6.3.2018 r., I OSK 797/16. Wprawdzie sama legitymacja skargowa prokuratora nie jest bezpośrednio związana z aspektem materialnoprawnym, to jednak pamiętać należy, że jest ona składana w sprawie dotyczącej interesów innych osób, a więc „w cudzej sprawie” w rozumieniu materialnoprawnym.

Przepisy k.p.a. nie przewidują – tak jak w przypadku przestanki wznowienia z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., która co do zasady również może być podstawą wznowienia postępowania tylko na żądanie – możliwości złożenia sprzeciwu przez prokuratora za zgodą strony, co dodatkowo potwierdza, że złożenie sprzeciwu przez prokuratora w powołaniu na przestankę wznowienia postępowania z art. 145a k.p.a. jest całkowicie wykluczone, a inicjatywę w zakresie wznowienia postępowania na tej podstawie posiada tylko strona. Przepisy k.p.a. nie przewidują bowiem w tym zakresie żadnych odstępstw. Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 6.8.2014 r., III SA/Po 25/14.

69. CZY PROKURATOR MOŻE ZŁOŻYĆ SPRZECIW OD POSTANOWIENIA? ** **[ART. 184 K.P.A.]

Zgodnie z art. 184 § 1 k.p.a. prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Przepis odnosi się wyraźnie wyłącznie do decyzji, a przedmiotem ustalenia i wykładni przepisów k.p.a. jest to czy regulacja dotyczy także ostatecznych postanowień. Chodzi o ustalenie zakresu odesłania ujętego w art. 126 k.p.a.

W wyroku NSA z 23.5.2017 r., I OSK 2133/15 wskazał, że prokurator nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu od postanowienia. Z art. 126 k.p.a., normującego jakie przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio do postanowień, nie wynika, aby art. 184 § 1 k.p.a. miał odpowiednie zastosowanie do postanowień. W tym wyroku NSA wskazał, że nie jest możliwe uznanie za prawidłową wykładnię określaną jako celowościową i systemową, odwołującą się do zadań prokuratury określonych w ustawie o prokuraturze, a to z uwagi na inną rolę i znaczenie procesowe decyzji i postanowień. W doktrynie (F. Elżanowski) także wskazuje się, że sprzeciw prokuratora dotyczyć może jedynie decyzji administracyjnej. Niedopuszczalne jest wniesienie sprzeciwu od postanowienia, zarówno takiego, na które służy zażalenie, jak i niezaskarżalnego.

Przywołany wyrok NSA zapadł na skutek kontroli wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15.4.2015 r., II SA/Go 46/15, w którym wyrażono stanowisko, że prokurator może wnieść sprzeciw także od ostatecznego postanowienia, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności postanowienia albo jego uchylenie lub zmianę. Taka wykładnia, jak wskazano powyżej, nie jest uprawniona. Orzeczenie Sądu wojewódzkiego nie zostało wprawdzie wyeliminowane z obrotu prawnego (bowiem stwierdzone uchybienie nie miało wpływu na wynik postępowania), jednakże nie oznacza to, że aktualnie w obrocie prawnym stanowiska sądów w omawianym temacie nie są jednolite.

70. CZY KAŻDE UCHYBIENIE PRZEPISOM PRAWA DAJE PODSTAWĘ DO WNIESIENIA SPRZECIWU PRZEZ PROKURATORA? \ [ART. 184 K.P.A.]

Przepis art. 184 § 1 k.p.a. stanowi, że prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Z takiego brzmienia przepisu należy wyprowadzić wniosek, że tylko przesłanki stanowiące podstawę do wszczęcia i prowadzenia ww. postępowań nadzwyczajnych mogą determinować jednocześnie zakres uchybień, które prokurator może zwalczać w ramach sprzeciwu. Na pewno nie jest tak, że sprzeciw daje podstawę do żądania wszczęcia i prowadzenia postępowania w razie stwierdzenia jakiegokolwiek uchybienia procedurze administracyjnej. Dostrzeżenie takich uchybień może być co najwyżej podstawą aktywności prokuratora w postępowaniu na innej podstawie prawnej.

W wyroku z 14.6.2012 r., II FSK 1333/11 NSA wskazał, że jedynie naruszenie przez organ administracji publicznej prawa w stopniu stanowiącym podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, wznowienia postępowania albo w przypadku zaistnienia przesłanek do uchylenia lub zmiany decyzji możliwe jest wniesienie przez prokuratora sprzeciwu w trybie określonym w art. 184 § 1 k.p.a.

Taka wykładnia art. 184 k.p.a. powiązana jest także z koniecznością stosowania zasady trwałości decyzji ostatecznych. Zasada trwałości decyzji ostatecznych stanowi wartość samą w sobie, nawet jeżeli oznaczać to będzie utrzymanie w obrocie prawnym aktów administracyjnych obarczonych pewną wadliwością. Wzruszenie takiej decyzji może nastąpić tylko w przypadkach nadzwyczajnych, określonych w ustawie. Por. wyrok NSA z 13.12.2012 r., II FSK 729/11.

Warto także wskazać, że NSA już w wyroku z 12.5.1989 r., IV SA 57/89 wskazał, że środki prawne wnoszone przez prokuratora w postępowaniu administracyjnym powinny być przez organ kwalifikowane nie według nadanej im nazwy, ale stosownie do stadium, w jakim znajduje się postępowanie administracyjne w dacie wniesienia środka.

71. CZY ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA OPARTA JEST O ZASADĘ WINY? \ [ART. 189B K.P.A.]

Ramy postępowania administracyjnego, odnoszącego się do odpowiedzialności administracyjnej, nie zostały określone w sposób podobny do procedury karnej czy cywilnej. Niemniej jednak możliwe jest ustalenie podstaw tej odpowiedzialności na gruncie obowiązujących przepisów prawa. To ważne zagadnienie bo wskazuje na sposób prowadzenia w ogóle administracyjnego postępowania sankcyjnego, m.in. w zakresie postępowania dowodowego.

Przepis art. 189b k.p.a. stanowi, że przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W przepisie tym wskazano jedynie na konieczność ustalenia niedopełnienia obowiązku bądź naruszenia zakazu, nie odnosząc tych ustaleń co do sfery osobistej podmiotu dopuszczającego się popełnienia deliktu administracyjnego. Regulacji w tym obszarze nie zawierają inne przepisy prawa.

Odpowiedzialność za delikt administracyjny to coś „mniej” niż odpowiedzialność za przestępstwo, a nawet wykroczenie. Istotą tej trzeciej formy odpowiedzialności jest to, że ma ona charakter obiektywny (bez względu na winę) oraz to, że podmiotem odpowiedzialnym może być nie tylko osoba fizyczna, lecz także osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Przewidziana tym przepisem kara pieniężna jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu art. 189b k.p.a. Dokonany przez ustawodawcę zabieg jest jednym z wariantów tzw. konwersji, tj. przekształcenia wykroczenia lub przestępstwa w delikt administracyjny, ale z pozostawieniem w mocy przepisu przewidującego odpowiedzialność za przestępstwo. Por. wyrok NSA z 23.7.2024 r., III OSK 2673/22.

Przepis art. 189d k.p.a. nie wymienia wśród dyrektyw wymiaru kary pieniężnej dyrektywy nieprzekraczania stopnia winy. W ujęciu k.p.a. wina (inaczej niż w prawie karnym) nie przesądza zatem o wysokości wymierzanej administracyjnej kary pieniężnej. Oznacza to, że odpowiedzialność prawna za naruszenie, w następstwie którego wymierzana jest administracyjna kara pieniężna, nie jest odpowiedzialnością opartą na zasadzie winy. Tak: wyrok NSA z 12.12.2023 r., II OSK 783/21.

72. CZY KARA ADMINISTRACYJNA MOŻE PODLEGAĆ SAMOOBLICZENIU? \

[ART. 189B K.P.A.]

Przepisy prawa niekiedy bardzo precyzyjnie wskazują sankcję za uchybienie określonym przepisom prawa i obowiązkom tam wskazanym. Tak jest np. w przypadku ustalenia kary za nieosiągnięcie przez przedsiębiorcę odpadowego poziomów recyklingu odpadów. Ustalenie, że w sprawie doszło do naruszenia obowiązku, czego strona także nie kwestionuje, w zasadzie determinuje już wymiar sankcji za to naruszenie. Z różnych względów podmiot, który dopuścił się naruszenia przepisów, chciałby dobrowolnie poddać się odpowiedzialności administracyjnej i uiścić karę pieniężną obliczoną zgodnie z przepisami prawa, zapobiegając jednocześnie wszczęciu postępowania sankcyjnego. W interesie strony może być także to, by ponoszona sankcja pieniężna nie była określana „karą”. Okazuje się jednakże, że taki sposób działania nie jest przewidziany przez przepisy prawa i nie można przyjmować, że jest dopuszczalny.

W tym przedmiocie wypowiedział się NSA w wyroku z 15.4.2025 r., III OSK 6917/21, wskazując, że kara administracyjna w rozumieniu art. 189b k.p.a. nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej, natomiast opłata co do zasady podlega samoobliczeniu, a obowiązek jej wniesienia powstaje z mocy prawa. Wyraźnie przy tym podkreślić należy, że wybrane sankcje w prawie administracyjnym są właśnie opłatą, a nie karą. Tak jest w przypadku opłaty podwyższonej, funkcjonującej na gruncie przepisów o ochronie środowiska.

Przywołany wyrok odnosi się do opłaty za korzystanie ze środowiska. NSA wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę na gruncie opłat za korzystanie ze środowiska znaną w prawie podatkowym konstrukcją „samoobliczania” należnej daniny całkowicie wyklucza utożsamianie decyzji wymierzającej opłatę z decyzją nakładającą administracyjną karę pieniężną. Decyzja nakładająca administracyjną karę pieniężną jest decyzją konstytutywną, konkretyzującą w sposób pierwotny sankcję (jeżeli przyjmie się założenie o trójczłonowej budowie normy prawnej) tudzież konkretyzującą w sposób pierwotny normę sankcjonującą (jeżeli przyjmie się założenie o podziale norm na sankcjonowane i sankcjonujące). Z kolei decyzja wymierzająca opłatę, w tym opłatę podwyższoną, jest decyzją deklaratywną w ścisłym tego słowa znaczeniu, wydawaną w założeniu wyjątkowo i stanowiącą przejaw wtórnej konkretyzacji prawa. Decyzja wymierzająca opłatę nie „nakłada” tej opłaty ani nie kreuje powinności jej wniesienia – powinność ta istnieje już wcześniej.

73. CZY DYREKTYWY WYMIARU KARY DOTYCZĄ KAR BEZWZGLĘDNI OZNACZONYCH? \ [ART. 189D K.P.A.]

Przyjąć należy, że art. 189d k.p.a. zawiera uniwersalny katalog dyrektyw wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, o ile oczywiście przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepis ten jest kategoriyczny w treści i nie wskazuje czy odnosi się także do sytuacji, w których kara za określone naruszenie wynika już wprost z przepisu prawa.

W wyroku z 21.2.2024 r., III SA/Po 775/23 WSA w Poznaniu wskazał, że nie może być skuteczny zarzut naruszenia art. 189d k.p.a., ponieważ dyrektywy wymiaru kary nie mają zastosowania w przypadku kar bezwzględnie oznaczonych, a taką jest kara, o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Z tego przepisu wynika, że za zajęcie pasa drogowego w sytuacjach tam opisanych zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 4-6 ustawy o drogach publicznych. Etap wymierzania kary administracyjnej to tak naprawdę etap jej ustalania, oparty na matematycznym wyliczeniu jej wysokości.

Z uzasadnienia przywołanego orzeczenia wynika ponadto, że ustawodawca co do zasady ma możliwość określenia wysokości kary administracyjnej w postaci sankcji bezwzględnie oznaczonej, gdy w sposób konkretny określa wymiar kary pieniężnej za naruszenie przepisów prawa administracyjnego oraz względnie oznaczonej, gdy wyznacza granice wymiaru sankcji. W przypadku kary względnie oznaczonej organ wymierzając karę stosuje dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej z art. 189d k.p.a. Przepis ten nie może natomiast znaleźć zastosowania przy nakładaniu kary, której wysokość wynika z ustawy. Decyzja w przedmiocie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia jest decyzją związaną. Organowi nie pozostawiono luzu decyzyjnego w zakresie wymiaru kary, ani możliwości miarkowania wysokości ustalonej kary.

Omawiany przepis wyraźnie ma zastosowanie do sytuacji wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, a nie decydowania o tym czy karę należy wymierzyć. Orzecznictwo sądów administracyjnych zdecydowanie wpływa na kształtowanie treści norm prawnych odnoszących się do administracyjnego postępowania sankcyjnego.

74. CZY ORGAN MA OBOWIĄZEK ODNIEŚ SIĘ W DECYZJI DO BRAKU PODSTAW DO ODSĄPIENIA OD WYMIERZENIA KARY? \ [ART. 189D K.P.A.]

Staranność organu w wyczerpującym ustaleniu wszelkich istotnych dla sprawy okoliczności w ramach postępowania sankcyjnego powinna przejawiać się m.in. w wyczerpującym wyjaśnieniu okoliczności wpływających na wymiar kary. W ramach tych rozważań organ powinien także wskazać z jakich względów nie było możliwe zrezygnowanie z wymierzenia sankcji. To konsekwencja zbadania sprawy w kontekście dyrektyw wymiaru kary, na które wskazuje art. 189d k.p.a.

Nieprzytoczenie w decyzji okoliczności uzasadniających, zdaniem organu, odmowę odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, pozbawia stronę możliwości odniesienia się do nich w toku postępowania administracyjnego, szczególnie, że ewentualne odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej jest istotnym elementem rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Kwestia ta powinna zostać w pełni wyjaśniona i rozstrzygnięta w postępowaniu administracyjnym, a nie w odpowiedzi na skargę. Tak wskazał NSA w wyroku z 20.2.2024 r., III OSK 3169/21.

Taki sposób działania stanowi także realizację zasady przekonywania i zaufania do organu. W realiach powyższej sprawy NSA wskazał, że istotne znaczenie ma to, że stanowisko organu w zakresie możliwości odstąpienia od wymierzenia przedmiotowej kary pieniężnej zostało wyrażone dopiero w odpowiedzi na skargę, co jest niedopuszczalne. Odpowiedź na skargę nie może bowiem zastępować decyzji ani jej uzupełniać. Jest jedynie pismem procesowym, w którym organ administracji prezentuje swoje stanowisko w sprawie w odpowiedzi na zarzuty skargi. Jedynie uzasadnienie decyzji ostatecznej stanowi wyłączną podstawę oceny jej zgodności z prawem.

Organ nie może zwalczać zarzutów odwołania od decyzji w piśmie przekazującym sprawę do organu odwoławczego, odwołując się do nowych argumentów i okoliczności. Takie stanowisko jedynie potwierdza istnienie istotnych uchybień w uzasadnieniu decyzji, co mogło mieć wpływ na działanie odwołującego.

75. CZY SĄD ADMINISTRACYJNY MOŻE SKONTROLOWAĆ WYSOKOŚĆ NAŁOŻONEJ KARY PIENIĘŻNEJ? \ [ART. 189D K.P.A.]

Nie ulega wątpliwości to, że decyzja będąca wynikiem postępowania o wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej podlega kontroli sądowej. Nie oznacza to jednakże, że kontrola ta ma wymiar kompletny. Sądy administracyjne są ograniczone w badaniu decyzji w tym obszarze, w którym wyraża się swoboda działania organu, zwłaszcza tym ujętym w ramy instytucji uznania administracyjnego.

W przypadku kontrolowania przez sąd decyzji nakładającej pieniężną karę administracyjną, sąd ma obowiązek zbadać jej legalność zarówno w zakresie przesłanek faktycznych (zaistnienie naruszenia prawa), jak i zastosowania przepisów kompetencyjnych upoważniających do nałożenia kary administracyjnej. Sąd administracyjny nie kontroluje jednakże wysokości nałożonej kary, jeśli mieści się ona w ustawowo określonych ramach kwotowych, a jednocześnie jest ona zgodna z ustawowymi dyrektywami nałożenia kary. Z tego względu sąd nie ocenia, czy kara administracyjna nałożona została na skarżącego w odpowiedniej wysokości. Za: wyrok WSA w Białymstoku z 26.2.2025 r., II SA/Bk 689/24.

Z uzasadnienia przywołanego wyroku wyraźnie wynika w jaki sposób Sąd dokonał kontroli zaskarżonej decyzji. Analizując uzasadnienie zaskarżonej decyzji Sąd stwierdził, że wymierzając karę pieniężną uwzględniono wagę i okoliczności naruszenia prawa, częstotliwość naruszania zakazów, umyślność i świadomość podejmowanych działań, stopień przyczynienia się do powstania naruszeń, zachowanie spółki w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, wartość towarów zgłoszonych do procedury wywozu. Każdy z tych elementów mających wpływ na wysokość kary został przekonująco umotywowany, czego wyraz znalazł się w motywach skarżonego rozstrzygnięcia. Argumentację organu, przedstawioną w części uzasadnienia Sąd w pełni zaaprobował. Analiza całokształtu okoliczności faktycznych ustalonych w sprawie przekonała Sąd, że wysokość kary nie była wygórowana i nie została dowolnie nałożona.

Zatem: kwestionowanie w skardze wysokości wymierzonej kary administracyjnej powinno polegać na kwestionowaniu poprawności stosowania dyrektyw wymiaru kary, a nie jedynie wyniku stosowania tych dyrektyw.

76. W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH ORGAN MOŻE WYMIERZYĆ KARĘ ADMINISTRACYJNĄ W MAKSYMALNEJ WYSOKOŚCI? \ [ART. 189D K.P.A.]

Wysokość wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej powinna być wynikiem prawidłowego zastosowania wszystkich dyrektyw wymiary kary. W orzecznictwie wskazuje się, że kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana. Tym samym organ każdorazowo nakładając karę porządkową powinien wskazać jakie okoliczności wziął pod uwagę wymierzając karę, zwłaszcza kiedy nałożona została kara w prawie maksymalnej wysokości jak w tej sprawie. Por. wyrok NSA z 14.2.2024 r., II OSK 1238/21.

Sankcje administracyjne wykazują się cechą dużej dolegliwości dla adresata decyzji. Staranność w ustalaniu sankcji powinna przejawiać się w ważeniu dyrektyw wymiaru kary w sposób właściwy niemal procesowi wymiaru sankcji karnej. Takie wnioski można wyprowadzić z analizy uzasadnień sądów administracyjnych, odnoszących się do celów kary administracyjnej.

Zachowanie współczesnych standardów sankcji administracyjnych wymaga odejścia od ich absolutystycznego rozumienia i stworzenia prawnej możliwości uwzględniania sytuacji szczególnych i jednostkowych, czemu służyć mają przepisy działu IVa k.p.a. Wobec coraz większej liczby regulacji postępujących się karami administracyjnymi wprowadzenie regulacji korygujących automatyzm i nadmierny formalizm tej instytucji jest konieczne dla zachowania praworządności i sprawiedliwości stosowania kar administracyjnych. Za: wyrok WSA w Poznaniu z 1.8.2023 r., III SA/Po 234/23.

W takim sposobie podejścia do ustalania sankcji administracyjnej konieczne jest także rozważenie istnienia podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. Ustawodawca nie wyjaśnił, jakie przypadki naruszenia prawa można uznać za znikome. Wyróżnia się stopnie naruszenia prawa: naruszenie kwalifikowane, naruszenie, które nie ma ciężaru kwalifikowanego, ale dla zachowania porządku prawnego jest istotne i naruszenie prawa nieistotne. Za naruszenie nieistotne uznaje się naruszenie przepisów prawa, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie. Nieistotne naruszenie prawa wypełnia warunek odstąpienia od nałożenia kary. W takim przypadku należy uznać, że waga naruszenia prawa jest znikoma. Za: wyrok WSA w Lublinie z 27.2.2025 r., III SA/Lu 738/24. Na drugim biegunie tych rozważań jest analiza konieczności wymiaru kary w stopniu maksymalnym.

77. JAKIE SYTUACJE STANOWIĄ WYSTĄPIENIE SIŁY WYŻSZEJ W POSTĘPOWANIU O WYMIERZENIE KARY PIENIĘŻNEJ? \ [ART. 189E K.P.A.]

Zgodnie z art. 189e k.p.a. w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Ustawodawca nie wskazuje jednakże jakie sytuacje można uznać za siłę wyższą.

W jednym z wyroków NSA wskazał, że nie zachodzi naruszenie art. 189e k.p.a. poprzez uznanie, iż w ustalonym stanie faktycznym nie zostały spełnione przesłanki siły wyższej i całkowite pominięcie problemów finansowych oraz kadrowych spółki, a także faktu, iż spółka napotykała liczne trudności w skompletowaniu informacji niezbędnych do złożenia sprawozdania kwartalnego, z uwagi na trwające kontrole. Jak stwierdzono w wyroku SN z 31.5.2019 r., IV CSK 129/18 w nauce i orzecznictwie dominuje koncepcja obiektywna siły wyższej rozumianej jako zdarzenie zewnętrzne w stosunku do ruchu przedsiębiorstwa, o charakterze nadzwyczajnym, przejawiającym się w nieznacznym stopniu prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz o charakterze przemożnym, polegającym na niemożności jego „opanowania” i zapobieżenia jego skutkom na istniejącym w danej chwili poziomie rozwoju wiedzy i techniki. Zwykle przejawem tak rozumianej *vis maior* są katastrofy żywiołowe - trzęsienia ziemi, powódzie lub huragany. Za siłę wyższą mogą być także uznane zdarzenia wywołane przez człowieka, jak działania wojenne lub gwałtowne rozruchy, a także akty władzy publicznej, którym należy się podporządkować pod groźbą sankcji. W ocenie NSA zła sytuacja spółki, jej problemy kadrowe i prowadzone kontrole nie są przejawem działania siły wyższej, w wyniku której doszło do uchybienia terminu do złożenia odpowiedniego raportu organowi. Tak: NSA w wyroku z 19.9.2024 r., II GSK 1059/24. Za uzasadnione należałoby uznać oczekiwanie, że w każdym przypadku powoływania się na działanie siły wyższej - w tym również w rodzaju aktu władzy publicznej - niezbędne jest wskazanie oraz opisanie tego konkretnego zdarzenia w relacji do braku możliwości przewidzenia oraz przeciwdziałania temu zdarzeniu, dla potrzeb jego zindywidualizowania, a co za tym idzie możliwości jego kwalifikowania, jako siły wyższej. Za siłę wyższą należy rozumieć zdarzenie pochodzące z zewnątrz, które ma charakter nadzwyczajny, nie da się przewidzieć i któremu nie można zapobiec nawet przy dołożeniu najwyższego stopnia staranności. Za: wyrok NSA z 10.4.2024 r., II GSK 128/24.

78. CZY WYSTĄPIENIE PODSTAW DO ODSZCZĘCIA OD WYMIERZENIA KARY UZASADNIA ODMOWĘ WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA W PRZEDMIOCIE WYMIERZENIA KARY? \ [ART. 189F K.P.A.]

Przepis art. 189f k.p.a. zawiera katalog okoliczności, których wystąpienie daje organowi możliwość odstąpienia od wymierzenia kary. Wyraźnie mowa w tym przepisie o wydaniu decyzji, w której rozstrzyga się w tym przedmiocie. Przepisy prawa nie dają wprost odpowiedzi na pytanie czy możliwe jest nie tylko odstąpienie od wymierzenia kary, ale odstąpienie w ogóle od wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Takie działanie musiałoby być bowiem wiązać się z ustaleniem okoliczności, o których mowa w przywołanym przepisie poza postępowaniem administracyjnym.

W wyroku z 30.1.2024 r., II GSK 1162/23 NSA wskazał, że uwzględniając treść, zakres, a w tym aspekcie też zakładaną kompletność normowanej Działem IVa k.p.a. regulacji, należy uznać, że została nim objęta całość problematyki związanej z: wymierzaniem, nakładaniem (odstąpieniem od nałożenia), przedawnieniem nakładania i egzekucji, odsetkami i udzielaniem ulg, odnośnie do administracyjnej kary pieniężnej. Posługując się siatką pojęciową, która została użyta w omawianym Dziale IVa, trzeba zatem przyjąć, że kwestia odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej to niewątpliwie rezygnacja z nałożenia tej kary zarówno w aspekcie odstąpienia od jej wymierzenia w decyzji jak i niewydanie decyzji o karze (rezygnacja z wszczęcia postępowania albo umorzenie już wszczętego w sytuacji, gdy brak jest, zdaniem ustawodawcy, racji do ukarania sprawcy deliktu administracyjnego).

Przywołane orzeczenie NSA dotyczyło zastosowania art. 92c ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. W innym orzeczeniu (wyrok WSA w Kielcach z 23.1.2025 r., I SA/Ke 520/24) wskazano, że odstąpienie od nałożenia kary i zwolnienie się przez wykonującego przewóz z odpowiedzialności możliwe jest jedynie w sytuacji wystąpienia okoliczności przewidzianych w art. 92c ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z art. 92c ust. 1 ustawy nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć.



HAFIZ MUSTAFA

MURADIYE

20



MİNEVİM

**79. W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH NARUSZENIE PRAWA BADANE
W PROCEDURZE NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ
JEST ZNIKOME? \ [ART. 189F K.P.A.]**

Zgodnie z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. To jedyny przepis w k.p.a., który posługuje się znamieniem „znikome”, i to w odniesieniu do kar administracyjnych.

W wyroku z 27.2.2025 r., III SA/Lu 738/24 WSA w Lublinie wskazał, że ustawodawca nie wyjaśnia, jakie przypadki naruszenia prawa można uznać za znikome. W piśmiennictwie wyróżnia się stopnie naruszenia prawa: naruszenie kwalifikowane, naruszenie, które nie ma ciężaru kwalifikowanego, ale dla zachowania porządku prawnego jest istotne i naruszenie prawa nieistotne. Za naruszenie nieistotne uznaje się naruszenie przepisów prawa, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie. Nieistotne naruszenie prawa wypełnia warunek odstąpienia od nałożenia kary. W takim przypadku należy uznać, że waga naruszenia prawa jest znikoma (por. B. Adamiak, J. Borkowski). Przy ocenie, jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy ustalaniu wagi naruszenia prawa, pomocna jest treść art. 189d pkt 1 k.p.a. W przepisie tym ustawodawca wskazał, że wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji bierze pod uwagę: wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia. Za powołaną regulacją można więc przyjąć, że za naruszenie nieistotne (znikome) uznaje się naruszenie przepisów prawa, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie. Sąd nadto wskazał, że celem art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. jest niedopuszczenie do wymierzenia kary, która byłaby rażąco nieproporcjonalna do wagi naruszenia i jego okoliczności.

80. CZY DO KAR NAKŁADANYCH W TRYBIE U.C.P.G. STOSUJE SIĘ ART. 189F K.P.A. DOTYCZĄCY ODSTĄPIENIA OD WYMIERZENIA KARY? \ [ART. 189F K.P.A.]

Zgodnie z regułą kolizyjną z art. 189a § 2 k.p.a.: w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych m.in. przestanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej czy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia – przepisów niniejszego działu, tj. Działu IVa k.p.a. w tym zakresie nie stosuje się.

W wyroku z 12.9.2024 r., III FSK 370/24, NSA wskazał, że do postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach Rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stosuje się art. 189f k.p.a. W uzasadnieniu orzeczenia NSA opisał okoliczności, z których wynikają omawiane tu wątpliwości w interpretacji przepisów. W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przestanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej przepisów Działu IVa KPA nie stosuje się. Reguła kolizyjny wynikająca z art. 189a § 2 k.p.a. jednoznacznie wyklucza możliwość odwołania się do art. 189d k.p.a. jeżeli w tym zakresie, tj. przestanek nałożenia kary pieniężnej przepisy ustawy o wymianie informacji kwestię tę uregulowały. Możliwość sięgnięcia do regulacji kodeksowej byłaby dopuszczalna tylko wówczas, gdy ustawa szczególna w analizowanej materii w ogóle milczy. Zaprezentowane stanowisko co do sposobu rozumienia art. 189a § 2 k.p.a. aprobowane jest w doktrynie. Stwierdza się, że za trafny i przede wszystkim zgodny ze wspomnianą zasadą posłtkowego stosowania przepisów k.p.a. uznać należy sformułowany zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie pogląd zakładający ścisłą wykładnię § 2 pkt 1-6. Osobne uregulowanie jednej spośród wymienionych w tym przepisie kwestii nie usuwa obowiązku stosowania k.p.a. w pozostałym zakresie (A. Wróbel). Może się zatem okazać, że norma prawna sankcjonująca dekodowana będzie częściowo z przepisu ustawy materialnoprawnej oraz częściowo - w zakresie w niej nieuregulowanym - z przepisu k.p.a. Uwagi powyższe korespondują ze stanowiskiem przyjętym przez NSA w uchwale z 9.6.2022 r., III OPS 1/21. W jej uzasadnieniu wskazano, że wśród regulujących kary pieniężne przepisów rozdziału 4 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach nie unormowano instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Przepisów jej poświęconych nie zawarto także w dziale III Ordynacji podatkowej, do którego stosowania obliuguje art. 9zf tej ustawy.

81. JAKIE OKOLICZNOŚCI MUSZĄ ZAISTNIEĆ BY ORGAN MÓGŁ POPRZESTAĆ NA POUCZENIU? \ [ART. 189F K.P.A.]

Zgodnie z art. 189f § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Z analizy powyższego przepisu wyraźnie wynika, że pouczenie ma związek z obligatoryjnym odstąpieniem od wymierzenia kary. Nie oznacza to jednakże w każdym przypadku odstąpienia od ustalenia dolegliwości za dane uchybienie. Wymierzanie kary nie jest celowe wówczas, gdy kara w innym postępowaniu już została wymierzona lub w przypadku, gdy naruszenie prawa ma wymiar znikomy. Ustalenie tej okoliczności jest przedmiotem indywidualnego postępowania administracyjnego, a ustawodawca sposobu czynienia tych ustaleń nie wskazuje. Konieczne jest także spełnienie dalszych warunków.

W celu odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 189f § 2 i 3 k.p.a. niewystarczające jest ustalenie, że podmiot, na który kara miała zostać nałożona, usunął naruszenie prawa lub powiadomił właściwe podmioty o stwierdzonym naruszeniu prawa, co może nastąpić w ramach postępowania w przedmiocie przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Przepis art. 189f § 2 k.p.a. wymaga bowiem wprost ustalenia przez organ nakładający karę, że odstąpienie od jej nałożenia pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona. Dopiero stwierdzenie tej okoliczności umożliwia organowi skierowanie do strony postępowania postanowienia, w którym wyznaczy stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Zastosowanie art. 189f § 2 k.p.a. zostało pozostawione uznaniu organu. Na postanowienie to nie przysługuje przy tym zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego, nie przysługuje zatem także skarga na bezczynność w przypadku zaniechania wydania. Por. wyrok NSA z 10.5.2023 r., I OSK 957/22.

82. JAKI CHARAKTER MA DECYZJA UDZIELAJĄCA ULGI W WYKONANIU ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ? \ [ART. 189K K.P.A.]

O możliwości udzielenia ulgi w wykonaniu decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną stanowi przepis art. 189k k.p.a.

Decyzja w przedmiocie udzielenia ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej ma charakter uznaniowy. Oznacza to, że nawet w przypadku spełnienia przez stronę przesłanki określonej prawem, organ nie jest zobowiązany do rozstrzygnięcia sprawy w pozytywny dla niej sposób. W związku z tym sąd administracyjny kontrolujący legalność decyzji uznaniowej nie może oceniać kryteriów przyjętych przez organ, a uzasadniających wybór opcji decyzyjnej. Jednakże z drugiej strony działanie w ramach uznania administracyjnego nie oznacza zupełnej dowolności w rozstrzyganiu sprawy. Na organie spoczywa bowiem obowiązek wyważenia interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu strony, o których mowa w art. 7 k.p.a. Przy czym zasada państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) nie przewiduje automatycznej wyższości interesu społecznego nad słusznym interesem jednostki. Organ winien zatem każdorazowo zidentyfikować zarówno interes publiczny, jak i słuszny interes strony i rozważyć w okolicznościach konkretnej sprawy owe interesy, przyznając jednemu z nich prymat. Przebieg tej operacji myślowej, w szczególności w sytuacji przyznania prymatu interesowi społecznemu, winien zostać wyjaśniony w motywach wydanej decyzji, tak aby w specyficznych okolicznościach sprawy możliwe było wyprowadzenie wniosku, na czym polegało wyższe wartościowanie doniosłości interesu społecznego w konflikcie ze słusznym interesem strony, prowadzące do ograniczenia uprawnienia strony lub odmowy jego przyznania (por. wyrok NSA z 11.6.1981 r., SA 820/81, B. Adamiak). Można zatem stwierdzić, że są pewne granice decyzji uznaniowej, w obrębie których może poruszać się organ administracji podejmujący decyzję w oparciu o art. 189k § 1 pkt 1 k.p.a. W związku z tym sąd administracyjny kontrolujący legalność takiej decyzji uprawniony jest także do oceny, czy nie zachodzi przypadek skorzystania przez organ z przyznanej mu kompetencji w sposób arbitralny - sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi. Por. wyrok NSA z 2.8.2023 r., III OSK 4584/21.

83. CZY W PROCEDURZE WYDAWANIA ZAŚWIADCZENIA PROWADZI SIĘ POSTĘPOWANIE DOWODOWE? \ [ART. 217 K.P.A.]

Przepis art. 217 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Nie wskazuje jednakże czy wydanie zaświadczenia jest poprzedzone przeprowadzeniem postępowania dowodowego. Jest to także pytanie o to, czy znacznie uproszczona procedura wydawania zaświadczeń w ogóle powinna przewidywać etap gromadzenia dowodów i ustalania faktów na ich podstawie.

Do problemu tego odniósł się WSA w Szczecinie w wyroku z 9.1.2025 r., II SA/Sz 906/24, w którym wskazał, że postępowanie w przedmiocie wydania zaświadczenia zgodnie z art. 217 k.p.a. ma szczególny charakter, w istotnym zakresie różny od ogólnego postępowania administracyjnego. Postępowanie uregulowane w rozdziale VII k.p.a. nie zmierza bowiem do wydania decyzji rozstrzygającej o prawach i obowiązkach obywatela, lecz do dokonania czynności faktycznej, tj. wydania zaświadczenia. Nie prowadzi się bowiem postępowania dowodowego w zwykłym trybie, a organ ma jedynie obowiązek potwierdzić w sposób urzędowy okoliczności wynikające ze źródeł publicznych lub ze zgromadzonych dokumentów, które są dla niego dostępne. Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego. Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani też nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Tym samym nie jest dopuszczalne dokonywanie, w trybie dotyczącym wydawania zaświadczeń, jakichkolwiek ustaleń faktycznych i prawnych niewynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Strona postępowania o wydanie zaświadczenia nie może domagać się - w drodze urzędowego zaświadczenia - stwierdzenia istnienia faktów prawotwórczych, których ustalenie jest przedmiotem oceny prawnej organu w postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej. Natura prawna zaświadczenia ogranicza postępowanie wyjaśniające tylko do takich działań, które pozwolą na urzędowe stwierdzenie znanych faktów lub stanu prawnego. Przedmiotem postępowania wyjaśniającego w sprawach zaświadczeń nie może być więc analizowanie zmian w stanie prawnym i wyprowadzanie z tego odpowiednich wniosków, ani dokonywanie ocen prawnych.

84. CZY KLAUZULA OSTATECZNOŚCI JEST ZAŚWIADCZENIEM? ** **[ART. 217 K.P.A.]

Przepisy k.p.a. nie wskazują wprost trybu, w którym dochodzi do stwierdzenia, że decyzja administracyjna zyskuje przymiot ostateczności. Obrót prawny zdecydowanie potwierdza, że klauzule ostateczności w odniesieniu do decyzji funkcjonują. Taka klauzula jest bowiem zaświadczeniem w ujęciu art. 217 k.p.a., co potwierdza orzecznictwo.

Tzw. klauzula ostateczności jest szczególnym rodzajem zaświadczenia w rozumieniu art. 217-219 k.p.a. Decyzja ostateczna korzysta z domniemania legalności. Zaskarżenie w drodze skargi czy też sprzeciwu do sądu takiej ostatecznej decyzji administracyjnej nie powoduje, że traci ona przymiot ostateczności. Tym samym, choć decyzja nie jest prawomocna, bo może być zaskarżona do sądu, to jednak zawarte w niej rozstrzygnięcie jest ostateczne i wykonalne i obowiązuje do czasu jego prawomocnego uchylecia przez sąd administracyjny. Do tego czasu stan prawny wynikający z przedmiotowej decyzji jest obowiązujący i wywiera skutki prawne. Z powyższy rozważań wynika między innymi, że zaskarżenie (skargą lub sprzeciwem) do sądu ostatecznej decyzji administracyjnej nie powoduje, że traci ona przymiot ostateczności. Za: wyrok NSA z 1.6.2022 r., III OSK 5044/21. W innym wyroku, z 23.7.2021 r., I OSK 377/19 NSA wskazał, że żądanie doręczenia (wydania) stronie decyzji, opatrzonej urzędową informacją, że jest to decyzja ostateczna stanowi w istocie rzeczy żądanie wydania zaświadczenia o stosownej treści. Ustawodawca nie przewidział bowiem w przepisach k.p.a. wyraźnej instytucji potwierdzania (stwierdzania) przez organ ostateczności decyzji. Tym niemniej strona postępowania może być niejednokrotnie zainteresowana uzyskaniem takiego potwierdzenia. Z tego powodu w praktyce często ostateczność decyzji potwierdza pieczęć o określonej treści uczyniona na egzemplarzu decyzji. Najczęściej jednak informacja o tym, że od decyzji nie zostało wniesione odwołanie lub pomimo jego wniesienia decyzja ta została utrzymana w mocy, strona uzyskuje poprzez wydanie jej stosownego zaświadczenia.

85. CZEMU SŁUŻY POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE W PROCEDURZE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA? \ [ART. 218 K.P.A.]

Zgodnie z art. 218 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. W wyroku z 23.1.2025 r., III SA/Lu 727/24, WSA w Lublinie wyjaśnił specyfikę tego postępowania:

Z istoty zaświadczenia wynika, że zaświadczenie ma potwierdzać istnienie określonych faktów lub stanu prawnego, które organ jest w stanie stwierdzić wyłącznie na podstawie posiadanej dokumentacji. Postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 218 § 2 k.p.a., spełnia jedynie rolę pomocniczą i nie można go utożsamiać z postępowaniem dowodowym, o którym mowa w Dziale II k.p.a., kiedy to organ przed wydaniem decyzji ma obowiązek dokładnego ustalenia stanu faktycznego na podstawie oceny przeprowadzonych dowodów. W postępowaniu w sprawie wydania zaświadczenia nie dokonuje się ustaleń i ocen tak, jak w postępowaniu jurysdykcyjnym. Występujący w przepisie art. 218 § 2 k.p.a. zwrot „w koniecznym zakresie” wskazuje na ograniczenie ram postępowania dowodowego w stosunku do zakreślonych w art. 75-86 k.p.a. Dlatego zaświadczenie nie może rozstrzygać o żadnych prawach i obowiązkach oraz nie może tworzyć nowej sytuacji prawnej. Potwierdza ono stan ustalony, jest wyłącznie przejawem tego, co zawarte jest w źródłach, na których bazuje organ wydający zaświadczenie. Przedmiotem tego postępowania jest badanie, czy w ewidencji, rejestrach są dane, które mogą być podstawą wystawienia zaświadczenia. W przypadku, gdy podstawą wniosku jest art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a., postępowanie wyjaśniające będzie ograniczać się tylko do ich odnalezienia i przetworzenia na potrzeby wystawienia zaświadczenia; gdy podstawą żądania jest art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. organ zobowiązany jest dodatkowo ustalić, czy takimi danymi dysponuje.

Nadto przedmiotem postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 218 § 2 k.p.a. mogą być okoliczności wynikające z istniejących ewidencji, rejestrów i innych danych, czy też wyjaśnienie, czy dane te odnoszą się do osoby wnioskodawcy, faktów oraz stanu prawnego, którego poświadczenia domaga się zainteresowany, a także ustalenia, jakiego rodzaju ewidencja lub rejestry mogą zawierać żądane dane i ustalenia ewentualnych ich dysponentów. Postępowanie wyjaśniające nie może prowadzić do dokonywania jakichkolwiek ocen, w tym ocen prawnych odnośnie do informacji będących w dyspozycji organu.

86. KTO MOŻE ZASKARŻYĆ POSTANOWIENIE O ODMOWIE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA? \ [ART. 219 K.P.A.]

Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 219 k.p.a.). Przepis ten nie rozstrzyga jednakże jaki podmiot jest uprawniony do złożenia zażalenia, a pytanie jest zasadne albowiem nie tylko wnioskodawca może być zainteresowany wydaniem zaświadczenia określonej treści. Nie jest oczywiste czy w postępowaniu o wydanie zaświadczenia zastosowanie znajduje art. 28 k.p.a.

Przedmiotem zaskarżenia jest nie tylko odmowa wydania zaświadczenia, ale także wydanie zaświadczenia o treści innej niż ta żądana we wniosku.

Z treści art. 217 § 1 k.p.a. wynika, że w uproszczonym postępowaniu, jakim jest postępowanie o wydanie zaświadczenia stroną jest wyłącznie podmiot domagający się jego wydania. Konsekwencją tego rozwiązania jest regulacja art. 219 k.p.a., w myśl której odmowa wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o wydanie zaświadczenie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Z brzmienia niniejszego przepisu wypływa wniosek, iż zażalenie w trybie art. 219 k.p.a. może wnieść tylko osoba, która wniosła żądanie o wydanie zaświadczenia. Inna osoba, zainteresowana w jakikolwiek sposób wydaniem zaświadczenia, nie może szukać ochrony w art. 219 k.p.a. Jeżeli legitymowana jest do uzyskania zaświadczenia, swój interes może zaspokoić, składając własny wniosek o jego wydanie. Dlatego też niedopuszczalne jest wniesienie zażalenia na postanowienie odmawiające wydania zaświadczenia przez osobę, która nie składała wniosku o jego wydanie. Tak uznał WSA w Krakowie w wyroku z 28.2.2024 r., II SA/Kr 1648/23. Warto także wskazać, że rozpoznając zażalenie na postanowienie odmawiające wydania zaświadczenia, organ II instancji może jedynie wydać postanowienie, natomiast nie może w zastępstwie organu I instancji wykonać czynności materialno-technicznej. Nie może też w postanowieniu orzec o wydaniu zaświadczenia. W trybie wydawania zaświadczeń - niezależnie od ich przedmiotu - nie ma możliwości uchylenia postanowienia odmawiającego wydania zaświadczenia i reformatoryjnego orzeczenia o wydaniu zaświadczenia o treści żądanej przez stronę. Za: wyrok WSA w Gliwicach z 24.1.2025 r., II SA/Gl 1238/24.

87. CZY MOŻNA STWIERDZIĆ NIEWAŻNOŚĆ POSTANOWIENIA O ODMOWIE WYDANIA ZAŚWIADCZENIA? \ [ART. 219 K.P.A.]

W art. 219 k.p.a. ustawodawca wskazał ma możliwość złożenia zażalenia w postępowaniu o wydanie zaświadczenia. W przepisach dotyczących wydawania zaświadczeń nie ma jednakże regulacji odnoszących się wprost do możliwości dokonywania kontroli zaświadczeń w ramach postępowań nadzwyczajnych.

Do kwestii tej odniósł się NSA w wyroku z 25.5.2021 r., II OSK 2469/18, stwierdzając, że dopuszczalne jest prowadzenie postępowania w trybie stwierdzenia nieważności wobec postanowienia odmawiającego wydanie zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie.

Uzasadniając to stanowisko NSA wskazał, że rozstrzygnięcia zasadniczej kwestii odnośnie dopuszczalności wszczęcia postępowania nieważnościowego należy poszukiwać na gruncie wykładni art. 126 k.p.a. Trafne co do reguły są te argumenty, w których eksponuje się różnicę między wydaniem zaświadczenia, a wydaniem postanowienia o odmowie jego wydania. Odmawiając charakteru jurysdykcyjnego postanowieniu, a w konsekwencji dopuszczalności jego skontrolowania w trybie nadzwyczajnym, tj. stwierdzenia nieważności na zasadzie stosowania przez właściwy organ normy z art. 126 k.p.a., sądowi wojewódzkiemu umknęło z pola widzenia kwestia dopuszczalności sądowej kontroli postanowień wydanych w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia. Taka kontrola jest dopuszczalna, a sądy administracyjne rozpoznają skargi na postanowienia wydane w następstwie wniesienia przewidzianego w art. 219 k.p.a. zażalenia na odmowę wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej. Rozpoznając taką skargę na postanowienie sąd administracyjny stosuje środki ujęte w art. 145 § 1 Prawa o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tam zaś przewidziano (§ 1 pkt 2) możliwość stwierdzenia nieważności postanowienia w całości lub w części, jeśli zachodzą m.in. przyczyny określone w art. 156 k.p.a. Trudno byłoby zgodzić się z taką sytuacją, w której sąd administracyjny rozpoznający skargę na postanowienie w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o wydanie zaświadczenia jest uprawniony do oceny, czy postanowienie objęte jego kontrolą dotknięte jest jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. i w konsekwencji stwierdza nieważność takiego postanowienia, a zarazem niedopuszczalne ma być prowadzenie w tym aspekcie postępowania nieważnościowego w trybie kodeksowym.

88. CZY MOŻNA ZASKARŻYĆ SPOSÓB ROZPOZNANIA SKARGI Z K.P.A.? ** **[ART. 221 K.P.A.]

Za WSA w Krakowie, wyrok z 29.5.2018 r., II SA/Kr 545/18 wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Postępowanie skargowe kończy się czynnością materialno-techniczną czyli zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi. Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. załatwienie skargi następuje przez zawiadomienie (pismo) zawierające oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Specyfiką postępowania skargowego uregulowanego działem VIII k.p.a. jest to, że skarga dotycząca zadań lub działalności organów uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną – zawiadomieniem, nie podlegającym zaskarżeniu i kontroli sądowej. Ugruntowany jest bowiem pogląd, że tryb skargowy z art. 221-240 k.p.a. jest samodzielnym, jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, które kończy się czynnością materialno-techniczną (zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi). Skarga z art. 227 k.p.a. jest zaś odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, nie dającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądowoadministracyjnego.

Powyższy wywód dotyczy także postępowania jednoinstancyjnego rozpoznającego wnioski. Wniesienie odwołania na pisma (zawiadomienia wydane w trybie skargowym), od których nie przysługuje środek zaskarżenia obliguje właściwy organ do potraktowania odwołania jako niedopuszczalnego. W takim przypadku, zgodnie z treścią art. 134 k.p.a., organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania.

89. CZY W POSTĘPOWANIU SKARGOWYM NALEŻY UMOŻLIWIĆ WGLĄD W AKTA SPRAWY? \ [ART. 221 K.P.A.]

Przepisy regulujące postępowanie skargowe i wnioskowe nie odnoszą się do kwestii dostępu zainteresowanego do dokumentów związanych z załatwieniem wniosku czy skargi albo też akt takiego postępowania. Te braki w regulacji wypełnia orzecznictwo sądów administracyjnych.

NSA w wyroku z 28.2.2014 r., II OSK 2729/13 wskazał, że do postępowania skargowego (Dział VIII k.p.a.) nie ma zastosowania art. 73 § 1 k.p.a., który to przepis normuje zagadnienia związane z prawem wglądu strony postępowania administracyjnego w akta sprawy oraz prawem sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Dokumenty wytworzone w tym postępowaniu są jednak dokumentami urzędowymi, do których zastosowanie mają przepisy ustawy o informacji publicznej. Z art. 6 ust. 1 pkt 4 a tej ustawy wynika, że udostępnieniu podlega informacja publiczna m.in. dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających. Ewentualna odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ administracji nastąpi poprzez wydanie decyzji (art. 16 ust. 1). Zainteresowany chcąc zapoznać się z aktami postępowania skargowego, może skorzystać z możliwości przewidzianych w tej ustawie. Brak jest tym samym podstaw do przyjęcia, że organy administracji, w odniesieniu do dokumentów wytworzonych w postępowaniu skargowym, rozstrzygają kwestię dostępu do tych dokumentów poprzez dokonanie czynności materialno-technicznej lub wydanie aktu administracyjnego.

Taki tryb dostępu do dokumentów wynika z idei omawianego postępowania, o której stanowi przede wszystkim art. 221 § 2 k.p.a. Zgodnie z tymi przepisami skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Uszczegółowienie przedmiotu skarg i wniosków znajduje się art. 227 k.p.a. i w art. 241 k.p.a.

90. CZY SKARGA Z K.P.A. MOŻE BYĆ PODANIEM O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO? \ [ART. 227 K.P.A.]

Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Przepis art. 233 k.p.a. stanowi z kolei, że skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.

Każdy wniosek o wszczęcie postępowania wpływający do organu, powinien zostać załatwiony w sposób formalny. Może to nastąpić albo przez wszczęcie postępowania i wydanie decyzji je kończącej albo – w przypadku stwierdzenia przez organ braku podstaw do jego wszczęcia – wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., które podlega kontroli instancyjnej. Każda inna reakcja organu, w szczególności zaś ciągłe kwalifikowanie wniosku jako skargę wniesioną na podstawie art. 227 i n. k.p.a. lub udzielenie odpowiedzi zwykłym pismem informującym, nie może zostać uznane za odpowiadające prawu, bowiem zamyka ono wnioskodawcy drogę do postępowania administracyjnego i pozbawia praw procesowych, przede wszystkim zaś prawa do skontrolowania stanowiska organu. W przypadku zaś gdyby podanie zawierało braki formalne, należy zastosować regulację zawartą w art. 64 k.p.a., zaś gdyby żądanie wniosku organ uznał za niezrozumiałe lub niejednoznaczne, powinien zwrócić się do jego autora o doprecyzowanie żądania lub dodatkowe wyjaśnienia. Por. wyrok WSA w Białymstoku z 1.10.2020 r., II SAB/Bk 62/20.

Postępowanie wnioskowo-skargowe, mimo iż jest zdecydowanie odformalizowane względem pozostałych trybów procedury administracyjnej, może być kontynuowane już jako pełnowymiarowe postępowanie administracyjne, jeżeli okaże się, że tak właśnie należy zakwalifikować złożone podanie.

91. CZY MOŻNA ZASKARŻYĆ NIEWSZCZĘCIE PRZEZ ORGAN POSTĘPOWANIA Z URZĘDU? \ [ART. 227 K.P.A.]

Postępowania administracyjne mogą być prowadzone z urzędu lub na wniosek strony. W praktyce zdarza się tak, że podmiot posiadający wiedzę o okolicznościach, które mogą uzasadniać wszczęcie postępowania z urzędu, zawiadamia o tym właściwy organ, będąc także zainteresowanym wyjaśnieniem sprawy, mimo iż formalnie nie przysługuje mu uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania i dalej brania udziału w postępowaniu. Takie wyposażenie organu w określoną wiedzę często postrzegane jest jako spełnienie społecznego obowiązku poinformowania o nieprawidłowościach.

W kontekście tak przedstawionego problemu, pojawia się pytania o to czy można zwalczać brak aktywności organu pomimo posiadania przez niego informacji mogących być podstawą do wszczęcia postępowania. Podstawą ewentualnego działania zainteresowanego może być art. 227 k.p.a.

W wyroku z 27.3.2023 r., II OSK 2475/22 NSA wskazał, że wszczęcie postępowania z urzędu jest prawem a nie obowiązkiem organu. To prawo organu przekształca się w obowiązek prawny wyłącznie wówczas, gdy ustalenia, którymi dysponuje organ, dają podstawę do przyjęcia, że stwierdzony stan faktyczny odpowiada dyspozycji przepisu prawa materialnego. Tytułem przykładu, do wszczęcia postępowania naprawczego (art. 50-51 Prawo budowlane) z urzędu nie jest więc wystarczające subiektywne przekonanie strony, że organ tak właśnie powinien postąpić. Żaden z przepisów k.p.a. nie daje możliwości wyegzekwowania od organu inicjatywy w tym zakresie, co przekłada się na stanowisko, że powstrzymanie się od wszczęcia postępowania z urzędu przez organ wobec odmiennej oceny zgromadzonych dowodów nie może być podstawą czynienia mu zarzutu pozostawania w beczynności.

Z drugiej strony, w orzeczeniu wskazano także, że stan niezrealizowania żądania podmiotu domagającego się wszczęcia i prowadzenia postępowania, jeżeli towarzyszą mu zastrzeżenia co do trafności oceny, którą kieruje się powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, może stanowić podstawę wniesienia do organu wyższego stopnia, tj. wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 229 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 83 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego) skargi na przypisywane powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego „zaniechanie”.

92. JAKI ORGAN JEST WŁAŚCIWY DO ROZPOZNANIA SKARGI NA DZIAŁALNOŚĆ ZASTĘPCY WÓJTA? \ [ART. 229 K.P.A.]

Przepis art. 229 k.p.a. wskazuje na właściwość organów kompetentnych do rozpoznania skarg na działalność podmiotów wskazanych w tym przepisie, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg. Wśród organów tam wskazanych znajdują się organy jednostek samorządu terytorialnego, ale nie wskazano w przepisie organu właściwego do rozpoznania skargi na działalność zastępcy wójta. Trudno oczywiście przyjąć, na podstawie tego przepisu, że działalność zastępcy wójta nie podlega procedurze skargowej.

WSA w Szczecinie w wyroku z 21.5.2020 r., II SA/Sz 291/20 wskazał, że zastępca wójta, reprezentując w imieniu wójta gminę w związku gmin, nie wykonuje własnych obowiązków zastępcy wójta jako pracownika samorządowego, podlegającego służbowo w zakresie czynności z zakresu prawa pracy wójtowi, któremu przysługują kompetencje pracodawcy. Dlatego skargę na poczynania zastępcy w zakresie reprezentowania gminy w związku rozpatruje rada gminy, a nie wójt.

Podstawą prawną działania zastępcy wójta w sprawie, w której wypowiedział się Sąd jest art. 70 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Przepis ten wyraźnie wskazuje na możliwość powierzenia właśnie zastępcy wójta obowiązków wójta w zakresie reprezentowania w związku międzygminnym. Nie jest bowiem tak, że z mocy samej ustawy zastępca wójta działa w zastępstwie piastuna władzy lokalnej. Zgodnie z pkt 3) i 4) omawianego przepisu skargi na działalność wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, co do zasady, rozpoznaje rada gminy, a skargi na działalność zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, co do zasady, rada powiatu. Funkcja zastępcy wójta nie została w tym wyliczeniu wskazana.

Ustalenie organu właściwego do rozpoznania skargi na działalność zastępcy wójta, ale także trybu rozpoznania skargi zależeć będzie zatem od tego, czy ten wykonuje własne obowiązki czy też działa wyraźnie w zastępstwie wójta.

93. JAK NALEŻY TRAKTOWAĆ SKARGĘ Z K.P.A. W SPRAWIE ZAKOŃCZONEJ DECYZJĄ OSTATECZNĄ? \ [ART. 235 K.P.A.]

Przepis art. 235 § 1 k.p.a. stanowi, że skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a. NSA w wyroku z 18.6.2019 r., I FSK 720/17 wskazał, że w konstrukcji art. 235 § 1 k.p.a. zawarte jest domniemanie prawne, zgodnie z którym skargę w sprawie zakończonej decyzją ostateczną w zależności od treści uważa się za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany. Treść tego domniemania jest wyrażone wprost w treści omawianego przepisu prawa. Organ nie jest też związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania, musi bowiem rozpoznać sprawę co do jej istoty w świetle intencji autora dających się ustalić na podstawie całej treści pisma. Jeżeli wniosek wszczynający postępowanie nie jest dostatecznie sprecyzowany organ powinien dążyć do ustalenia rzeczywistej treści żądania. Przepis dość precyzyjnie wskazuje na działania, które powinien podjąć organ, gdy wpływa do niego skarga odnosząca się do decyzji ostatecznej. Jeżeli w chwili składania przez taki podmiot odwołania czy też wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania, decyzja, której środki te dotyczą była już decyzją ostateczną (ze względu na upływ terminu do wniesienia odwołania w odniesieniu do stron postępowania lub zakończenie postępowania odwoławczego) organ administracji publicznej winien podjąć działania do jakich obliguje go przepis art. 235 § 1 k.p.a. Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.2.2015 r., II SA/Go 856/14. Takie ustalenie powoduje, że dalej złożone podanie jest już procedowanie zgodnie z przepisami właściwej procedury nadzwyczajnej. W szczególności organ będzie zobowiązany ustalić czy wnoszący skargę jest stroną postępowania nadzwyczajnego i może żądać uruchomienia procedurę weryfikacji decyzji. Nadto jest także zobowiązany ustalić czy postępowanie nie powinno być prowadzone z urzędu.



94. CZY TRYB WNIOSKOWY OPISANY W K.P.A. MOŻE BYĆ PODSTAWĄ ŻĄDANIA UDOSTĘPNIENIA DOKUMENTÓW? \ [ART. 241 K.P.A.]

Przepis art. 241 k.p.a. stanowi, że przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Nie wskazano w nim zamkniętego katalogu spraw, które mogą być rozstrzygane w trybie skargowym. W szczególności nie zostało w przepisie tym wprost wskazane, czy możliwe jest złożenie skutecznego żądania udostępnienia określonych dokumentów, mając na względzie, że kwestii tej dotyczą inne regulacje prawne, np. ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jakkolwiek wyliczenie spraw, które mogą zgodnie z art. 241 k.p.a. stanowić przedmiot wniosku, ma jedynie charakter przykładowy, to jednak oczywiste jest, że celem wniosku powinna być optymalizacja działania administracji, a nie żądanie udostępnienia określonych dokumentów. Tak WSA w Krakowie w postanowieniu z 23.1.2019 r., II SAB/Kr 213/18. Ponadto WSA wskazał, że działania administracji publicznej będące przedmiotem skarg i wniosków składanych w trybie przepisów działu VIII k.p.a. nie podlegają kognicji sądów administracyjnych z uwagi na to, że nie mieszczą się w katalogu czynności i aktów poddawanych kontroli sądowej, który zawiera art. 3 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przyjmując taką właśnie wykładnię przepisu art. 241 k.p.a., w wyroku z 23.1.2025 r., III SAB/Gd 313/24 WSA w Gdańsku wskazał, że informacja dotycząca projektu organizacji ruchu dla drogi publicznej jest, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną. Zaznaczyć należy, iż brak powołania się przez wnioskodawcę we wniosku na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zwalnia adresata wniosku – organu, z obowiązku prawidłowego zastosowania przepisów tej ustawy, jeżeli tylko spełnione są przesłanki podmiotowe i przedmiotowe do zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wniosek dotyczący udostępnienia w wersji elektronicznej konkretnego dokumentu takiego jak projekt organizacji ruchu drogi, a nie jedynie postulatów odnoszących się do projektu organizacji ruchu drogowego, podlega załatwieniu w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie na podstawie i trybie określonym w art. 241 k.p.a.

95. W JAKICH OKOLICZNOŚCIACH STRONA MOŻE BYĆ OBCIĄŻONA KOSZTAMI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO? \ [ART. 262 K.P.A.]

Zasadą postępowania administracyjnego jest, że strony postępowanie nie ponoszą jego kosztów (pomijając przy tym problem uiszczenia opłaty skarbowej). Szczególnego rodzaju regulacją w tym zakresie jest art. 262 k.p.a., wskazujący podstawy, w oparciu o które możliwe jest obciążenie kosztami postępowania stron postępowania. I tak: stronę obciążają te koszty postępowania, które: 1) wynikły z winy strony albo 2) zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Ponadto w uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania. Regulacja ta nie jest powszechna stosowana przez organy w postępowaniach administracyjnych. Kłopotliwie bowiem może okazać się ustalenie konkretnej treści przesłanek opisanych w art. 262 § 1 k.p.a.

Z zasady prawdy obiektywnej należy wyprowadzić wniosek, że wina strony, jej żądania lub interes, które powodują powstanie kosztów postępowania i wyjątkowe obciążenie kosztami postępowania, powinny być pojmowane w płaszczyźnie procesowej, a więc jako przyczyny związane z działaniami lub zaniechaniami procesowymi strony (np. ponawianie bezzasadnych wniosków dowodowych, nieusprawiedliwione niestawiennictwo na rozprawę administracyjną, ukrywanie lub spóźnione zgłaszanie dowodów). Możliwość rozważania winy lub interesu strony w płaszczyźnie materialnoprawnej nie tylko stoi w sprzeczności z treścią językową oraz systemowym (procesowym) usytuowaniem przepisu art. 262 § 1 k.p.a., lecz dodatkowo może godzić w zakres i stopień realizacji przez stronę jej uprawnień procesowych, skoro określona interpretacja regulacji materialnoprawnej może prowadzić do obciążenia kosztami postępowania strony, której w sensie procesowym nie można zarzucić przyczynienia się do powstania lub zwiększenia kosztów postępowania. Trzeba zatem przyjąć, że odstępstwa do zasady sformułowanej w art. 262 § 1 k.p.a. są dopuszczalne jedynie na podstawie regulacji materialnoprawnej lub procesowej o charakterze szczególnym, która wyraźnie i niedwuznacznie wyłącza zasadę ponoszenia kosztów postępowania przez organy administracji publicznej. Za: wyrok NSA z 6.11.2024 r., III OSK 609/23.

96. CZY UPOWAŻNIENIE DO ZAŁATWIANIA SPRAW NA PODSTAWIE K.P.A. MOŻE BYĆ UDZIELONE BLANKIETOWO? \ [ART. 268A K.P.A.]

Organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Tak stanowi art. 268a k.p.a.

Przepis ten jednoznacznie nie wskazuje czy możliwe jest udzielenie upoważnienia w nim opisanego w formie blankietu do wypełnienia.

Precyzyjnej wykładni przepisu dokonał NSA w wyroku z 17.12.2025 r., III FSK 1504/23, wskazując, że przepis art. 268a k.p.a. określa formę i treść upoważnienia administracyjnego. Upoważnienie powinno być pisemne oraz dokładnie określać zakres działania upoważnionego pracownika, niedopuszczalne jest zatem wydawanie upoważnień o charakterze blankietowym. Upoważnienie powinno jasno wskazywać zatem kto i w jakiej kategorii spraw wykonuje zadania w imieniu organu. Sformalizowana treść upoważnienia, wymaga, co zostało szczególnie podkreślone w orzecznictwie, aby upoważnienie z art. 268a posiadało charakter imienny, a więc udzielane było konkretnemu pracownikowi, a nie pracownikom zajmującym określone stanowisko (por. K. Glibowski, wyroki NSA: z 11.4.2006 r., I OSK 703/25, z 18.10.2008 r., I OSK 1413/06, z 30.6.2010 r., I OSK 94/10). Niedopuszczalne jest zatem upoważnienie o charakterze ogólnym, określającym osobę upoważnioną tylko za pomocą pełnionej funkcji. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, powołując się na stosowne orzecznictwo sądów administracyjnych: Użyte w przepisie art. 268a k.p.a. określenie „w ustalonym zakresie” trzeba traktować jako dyrektywę wyznaczającą standard szczególnej staranności zachowania, której znaczenie trafnie odczytał NSA w wyroku z 27.4.2017 r., I OSK 3369/15. Sąd przypomniał w nim, że art. 268a k.p.a. określa formę i treść upoważnienia administracyjnego. Powinno ono być udzielone pisemnie oraz dokładnie określać zakres działania upoważnionego pracownika. Niedopuszczalne jest zatem wydawanie upoważnień o charakterze blankietowym. Upoważnienie powinno jasno wskazywać, kto i w jakiej kategorii spraw wykonuje zadania w imieniu organu. Sformalizowana treść upoważnienia wymaga, aby upoważnienie z art. 268a k.p.a. posiadało charakter imienny.

97. CZY W DECYZJI NALEŻY UJAWNIĆ UPOWAŻNIENIE DO JEJ WYDANIA? \\ [ART. 268A K.P.A.]

Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnej wynika z art. 268a k.p.a. Zasadne jest pytanie o to, czy treść samej decyzji powinna wprost wskazywać na to upoważnienie, celem możliwości zweryfikowania czy została ona wydana przez uprawnioną osobę.

W wyroku z 13.2.2024 r., III OSK 1331/22 NSA wskazał, że w orzecznictwie przyjmuje się, że brak powołania się na upoważnienie do podpisania decyzji nie uzasadnia uchylecia decyzji, gdyż tego rodzaju naruszenie przepisów postępowania nie może mieć istotnego wpływu na wynik sprawy (zob. wyrok NSA z 23.4.1996 r., SA/Po 1555/95, wyrok SNA z 11.10.1996 r., III RN 8/96, wyrok NSA z 13.3.1997 r., SA/Bk 781/96, wyrok SN z 28.6.2000 r., III RN 189/99, wyrok WSA w Rzeszowie z 13.1.2009 r., II SA/Rz 575/98). Zwraca się również uwagę, że zarówno z art. 107 § 1 k.p.a., jak i art. 268a k.p.a. nie wynika wprost obowiązek zamieszczenia w decyzji przy podpisie klauzuli upoważnienia do działania w imieniu organu. Zamieszczenie takiej klauzuli ma znaczenie informacyjne. Jej brak nie stanowi rażącego naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności, ani tym bardziej do ustalenia naruszenia przepisów o właściwości, lecz jedynie zmusza sąd kontrolujący decyzję administracyjną do ustalenia istnienia pisemnego umocowania do działania w imieniu organu (wyrok NSA z 18.4. 2018 r., I OSK 2336/17).

W omawianym orzeczeniu NSA wskazał, że jeżeli Sąd I instancji ustalił, że Sekretarz RDN mógł w zastępstwie Przewodniczącego RDN podpisać zaskarżoną decyzję, to powinien wezwać organ do wyjaśnienia, czy takie upoważnienie zostało udzielone, a jeżeli tak, to również o jego przestanie. Brak podjęcia takich działań przez Sąd powoduje, że z obrotu prawnego może zostać wyeliminowana decyzja administracyjna, mimo iż nie jest obarczona wadą stanowiącą podstawę takiego rozstrzygnięcia. Nie wyjaśniając tej kwestii w ramach postępowania sądowoadministracyjnego, orzeczenie Sądu I instancji należało uznać za przynajmniej przedwczesne.

98. CZY ORGAN DZIAŁAJĄCY KOLEGIALNIE MOŻE UDZIELIĆ UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA DECYZJI? \ [ART. 268A K.P.A.]

Przepis art. 268a k.p.a., stanowiący podstawę do wydawania upoważnień do załatwiania spraw w imieniu organu, nie wskazuje na to czy odnosi się do organu jednoosobowego czy też kolegialnego. Problem ma znaczenie praktyczne. Intuicyjnie, o ile działania innej osoby za organ jednoosobowy może nie budzić większych wątpliwości, o tyle zmienia się sposób orzekania w przypadku, gdy upoważnienie dla jednej osoby jest udzielane przez podmiot działający kolegialnie. W ten sposób mogłoby dojść do zmiany w ogóle charakteru organu, który jest władny rozstrzygać w sprawie.

Do zagadnienia odniósł się NSA w wyroku z 21.11.2023 r., III OSK 1102/22, rozpoznając skargę na decyzję wydaną przez związek międzygminny, działający przez zarząd. Istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy zarząd miał możliwość udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego pracownikowi związku na podstawie art. 268a k.p.a. Zasady powoływania i działania związków międzygminnych zostały określone w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym. Nie budzi wątpliwości, że organem wykonawczym związku międzygminnego jest zarząd, a więc organ kolegialny, który z dniem ogłoszenia statutu związku międzygminnego przejmuje przewidziane tym statutem prawa i obowiązki organów wykonawczych gmin będących członkami związku (wójtów, burmistrzów i prezydentów miasta). Ustawa o samorządzie gminnym nie konkretyzuje kompetencji zarządu. Nie ulega jednak wątpliwości, że organ kolegialny działający *in pleno* podejmuje decyzje stanowiące wyraz woli przejawiany przez zespół osób fizycznych pełniących na podstawie określonych procedur prawnych funkcję posiadaczy tych kompetencji, które ustawa przypisuje organowi kolegialnemu. Decyzje wydawane przez organ kolegialny stanowią wyraz wspólnego rozstrzygnięcia jego członków, którzy tworzą całość (por. uchwała siedmiu sędziów SN z 30.9.1992 r., III AZP 17/92 oraz wyrok NSA z 17.4.2020 r., II FSK 2315/19). Co do zasady, organy kolegialne orzekające w składzie plenarnym nie mają możliwości przekazania innemu podmiotowi (pracownikowi) swoich uprawnień, jeżeli nie wynika to wprost z ustawy. Dotyczy to również udzielenia upoważnienia z art. 268a k.p.a. Organ kolegialny działa *in corpore* i nie może udzielić pełnomocnictwa w trybie art. 268a k.p.a. Podobne stanowisko prezentowane jest także na gruncie art. 143 Ordynacji podatkowej.

99. JAKIE SĄ KONSEKWENCJE WADLIWEGO UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA DECYZJI? \ [ART. 268A K.P.A.]

Nie ulega wątpliwości, że decyzja powinna być wydana przez upoważnioną do tego osobę. Z faktem tym wiąże się problem właściwego udzielenia upoważnienia za organ kompetentny do wydania decyzji z mocy ustawy. WSA w Poznaniu w wyroku z 5.4.2022 r., IV SA/Po 74/22 wskazał, że brak właściwego upoważnienia do podejmowania określonych decyzji stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Obowiązek wydania decyzji przez osobę prawidłowo do tego umocowaną należy do niekwestionowanych i zarazem podstawowych powinności legalnie funkcjonującego organu administracji. Przekazanie bez wyraźnej podstawy prawnej upoważnienia do władczego działania w imieniu organu kolegialnego indywidualnej osoby stanowi, rażące naruszenie prawa.

W uzasadnieniu przywołanego przepisu wskazano, że pojęcie rażącego naruszenia prawa interpretowane jest jako naruszenie przepisu nie pozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego zrozumienia, jako oczywiste, wyraźne i bezsporne, jako sytuacja, w której rozstrzygnięcie zawarte w decyzji administracyjnej, dotyczące praw lub obowiązków stron postępowania, zostało ukształtowane sprzecznie z przesłankami wprost określonymi w przepisie prawa. Z rażącym naruszeniem prawa nie może być utożsamione każde, nawet oczywiste naruszenie prawa. W orzecznictwie NSA powszechnie przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa to takie naruszenie, które z uwagi na wywołane skutki jest jednoznaczne w znaczeniu wadliwości rozstrzygnięcia oraz tylko takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. W konsekwencji stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać, ani tolerować (por. wyrok NSA z 20.10.2011 r., GSK 1056/10). Termin rażące naruszenie prawa co do zasady odnosi się do przepisów prawa materialnego, jednak się do tego nie ogranicza. Stąd Sąd rozpoznający niniejszą sprawę przychylił się do poglądu prezentowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych, że brak właściwego upoważnienia do podejmowania określonych decyzji stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. (wyrok NSA z 10.5.2019 r., I OSK 35/18). Obowiązek wydania decyzji przez osobę prawidłowo do tego umocowaną należy do niekwestionowanych i zarazem podstawowych powinności legalnie funkcjonującego organu administracji.

100. JAKA JEST RÓŻNICA POMIĘDZY DECYZJĄ OSTATECZNĄ A DECYZJĄ PRAWOMOCNĄ? \ [ART. 269 K.P.A.]

Ostatnim przepisem k.p.a. jest art. 269 k.p.a. – i to na jego podstawie często pojawiają się wątpliwości o znaczenie procesowe terminu „ostateczny” i „prawomocny”. Zgodnie z jego brzmieniem, decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

W postanowieniu z 16.3.2017 r., II OSK 464/17 NSA precyzyjnie i jasno wskazał, że wyłącznie cechę prawomocności można przypisać decyzjom utrzymanym w mocy w postępowaniu sądowym bądź też takim, które nie zostały zaskarżone w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

Zauważyć jednak należy, że na gruncie obowiązującej regulacji k.p.a. organy administracji publicznej nie są co do zasady władne wydawać decyzji prawomocnych, lecz decyzje nieostateczne, ostateczne, względnie decyzje, którym k.p.a. nie nadaje żadnego kwalifikatora. Jedyny wyjątek w tym zakresie wynika z redakcji przepisu art. 269 k.p.a., w którym dodano do słowa decyzja kwalifikator „prawomocna”.

Odwołując się wykładni historycznej, NSA wskazał, że obowiązujący stan prawny stwarza odmienne podstawy wykładni przepisu art. 269 k.p.a., w swym podstawowym kształcie zbliżone do tych, jakie obowiązywały pod rządami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Oznacza to dopuszczalność równorzędnego traktowania decyzji ostatecznych i prawomocnych tylko w odniesieniu do tej ich klasy (bardzo nielicznej wobec przyjęcia koncepcji klauzuli generalnej zaskarżalności decyzji do sądu administracyjnego), jaka wyłączona jest na podstawie wyraźnego przepisu spod kognicji sądu administracyjnego lub innego sądu. Równorzędne traktowanie cechy ostateczności i prawomocności będzie dopuszczalne również wobec decyzji, wobec których upłynął ustawowy termin wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Brzmienie art. 269 k.p.a. wskazuje jednak wyraźnie na wyjątek od zasady, kiedy nie należy utożsamiać decyzji określonych w innych przepisach jako prawomocne z decyzjami ostatecznymi. Wyłącznie cechę prawomocności można przypisać decyzjom utrzymanym w mocy w postępowaniu sądowym bądź też takim, które nie zostały zaskarżone w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

**ZAKOŃCZENIE **

Prawo administracyjne, choć często postrzegane jako trudne i sformalizowane, pełni niezwykle istotną rolę w codziennym funkcjonowaniu obywateli i przedsiębiorców. Kodeks postępowania administracyjnego stanowi klucz do zrozumienia zasad działania organów administracji publicznej oraz sposobów dochodzenia swoich praw.

Przygotowując ten e-book, naszym celem było nie tylko wyjaśnienie przepisów, ale przede wszystkim odczarowanie k.p.a. Wierzymy, że zebrane tutaj pytania i odpowiedzi pomogły rozwiązać niektóre wątpliwości, z którymi spotykają się strony postępowań, pełnomocnicy, a także urzędnicy.

Zdajemy sobie sprawę, że każda sprawa administracyjna ma swoją specyfikę. Dlatego zachęcamy do traktowania tej publikacji jako punktu wyjścia - kompasu, który pomoże poruszać się po świecie przepisów, ale nie zastąpi indywidualnej analizy sprawy. W razie potrzeby zespół naszej Kancelarii służy wsparciem i pomocą.

Dziękujemy za lekturę! Dziękujemy za zaufanie naszych Klientów!

Adwokat Aneta Fornalik
Radca prawny Agata Wencel-Socha



**ADWOKAT ANETA FORNALIK, MPA **
ANETA.FORNALIK@SOWISLO.COM.PL

Od wielu lat kieruje praktyką prawa i postępowania administracyjnego w Sowisto Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A. Specjalistka w świecie prawa administracyjnego, która z równą swobodą porusza się po zawitościach planowania przestrzennego, prawa budowlanego, jak i ochrony środowiska. Na co dzień doradza zarówno organom administracji publicznej, jak i przedsiębiorcom oraz osobom prywatnym, wspierając ich na każdym etapie procedury inwestycyjnej – także wtedy, gdy prawo administracyjne spleta się z cywilnym lub karnym.

Jej zawodowa pasja to rozwiązywanie interdyscyplinarnych zagadek prawnych, a szczególnie miejsce w jej zainteresowaniach zajmuje prawo samorządowe. Autorka i współautorka publikacji książkowych oraz około 900 praktycznych analiz i komentarzy prawnych publikowanych m.in. w Systemie Informacji Prawnej Legalis C.H.Beck, Dzienniku Gazecie Prawnej, Rzeczpospolitej i czasopismach branżowych. Prelegentka na konferencjach poświęconych prawu administracyjnemu i samorządowemu.



**RADCA PRAWNY AGATA WENCEL-SOCHA **
AGATA.WENCEL-SOCHA@SOWISLO.COM.PL

Doświadczony praktyk prawa, który z powodzeniem łączy wiedzę z różnych dziedzin – od prawa cywilnego i administracyjnego, przez prawo ubezpieczeniowe, aż po zagadnienia związane z gospodarowaniem nieruchomościami. Na co dzień wspiera zarówno klientów indywidualnych, jak i jednostki samorządu terytorialnego, reprezentując ich interesy na każdym etapie sprawy – od postępowania przedsądowego, przez proces, aż po egzekucję.

Z zaangażowaniem i precyzją świadczy bieżącą pomoc prawną, łącząc znajomość przepisów z umiejętnością ich praktycznego zastosowania. To właśnie dzięki temu jej klienci mogą liczyć na skuteczne i realne wsparcie w rozwiązywaniu problemów prawnych. Doskonale rozumie potrzeby lokalnego samorządu.

NASZE INNE E-BOOKI



ZESKANUJ
I POBIERZ
WYBRANEGO
E-BOOKA



PL:

KPA bez tajemnic. 100 pytań – 100 odpowiedzi. Praktyczny, nie komentarzowy, przewodnik po postępowaniu administracyjnym.

Masz wątpliwości, jak działa urząd? Nie wiesz, czym różni się decyzja od postanowienia? Zastanawiasz się, kiedy przysługuje odwołanie, a kiedy skarga do sądu?

Ten e-book to klarowna i rzeczowa odpowiedź na wybrane 100 często zadawanych pytań dotyczących Kodeksu postępowania administracyjnego. Bez zbędnej teorii, za to z naciskiem na praktyczne rozwiązania i konkretne przykłady.

Przygotowany przez prawników naszej Kancelarii – dla wszystkich chcących poznać i zrozumieć zasady działania administracji i procedury administracyjnej.

Z KPA można się dogadać – wystarczy znać jego język.

ENG:

KPA without secrets. 100 questions – 100 answers. A practical, non-commentary guide to administrative proceedings.

Do you have doubts about how the public office works? Don't know the difference between a decision and a ruling? Are you wondering when you are entitled to an appeal and when to file a complaint with the court?

This e-book provides clear and factual answers to 100 frequently asked questions about the Code of Administrative Procedure. No unnecessary theory, just practical solutions and specific examples.

Prepared by our law firm's lawyers – for anyone who wants to learn and understand the principles of administration and administrative procedure.

You can get along with the Code of Administrative Procedure – you just need to know its language.



www.sowislo.com.pl

ISBN 978-83-967421-8-6

