

# **Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) (wyciąg)**

## **Artykuł 1. [Zakres regulacji]**

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

## **Brak uznania postępowania organu właściwego do sprawowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy za postępowanie administracyjne**

Postępowanie organu właściwego do sprawowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1–4 KPA. Przepisy ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym regulują bowiem zorganizowany ciąg działań podejmowanych przez organy kontroli, których przedmiotem jest wyłącznie ocena prawidłowości działalności gospodarczej, a nie załatwienie sprawy wymienionej w art. 1 KPA. W postanowieniach, o których stanowi art. 84c ust. 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy. Rozstrzygnięcie w tej materii odnosi się do samej kontroli, nie mając wpływu na uprawnienia podmiotu kontrolowanego.

*(wyrok NSA z 19.10.2017 r., II OSK 271/16)*

**Zobacz również:**

– wyrok NSA z 24.2.2017 r., II OSK 1574/15.

## **Dopuszczalność drogi administracyjnej**

Aby droga administracyjna była dopuszczalna i jednocześnie istniał przedmiot postępowania muszą być spełnione łącznie wszystkie przesłanki konstruujące postępowania administracyjne (sprawę administracyjną będącą jego przedmiotem), tj. typ organu stosującego normę prawną, właściwość

organu, charakter sprawy indywidualnej będącej przedmiotem postępowania oraz rodzaj rozstrzygnięcia.

*(wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.7.2011 r., II SA/Bd 359/11)*

Bezprzedmiotowość postępowania wiąże się z przedmiotem postępowania administracyjnego, którym jest sprawa administracyjna, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA, czyli wynikająca z przepisów prawa materialnego kompetencja organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej w indywidualnej sprawie. Postępowanie może być więc bezprzedmiotowe z przyczyn prawnych, gdy okaże się, że nie ma normy prawnej udzielającej organowi administracji publicznej kompetencji do wydania decyzji administracyjnej lub z przyczyn faktycznych, gdy okaże się, że nie ma okoliczności faktycznych, uzasadniających według hipotezy normy prawnej kompetencję organu administracji publicznej do wydania – decyzji administracyjnej.

*(wyrok WSA w Szczecinie z 8.12.2010 r., II SA/Sz 844/10)*

### **Pojęcie innego organu państwowego, o którym mowa w art. 1 pkt 2 KPA**

Celem tzw. ogólnego postępowania administracyjnego jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w konkretnej sprawie administracyjnej. Natomiast organami, przed którymi toczy się to postępowanie lub które prowadzą to postępowanie, są organy administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym) oraz inne organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 KPA, gdy są z mocy prawa upoważnione do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie należy wskazać, że pojęcie „inny organ państwowy” jest definiowane jako wyodrębniona kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego, powołana do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych.

*(wyrok NSA z 27.4.2006 r., II GSK 32/06)*

### **Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń nie jest postępowaniem administracyjnym, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA**

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń ma charakter administracyjny ze względu na rodzaj organów je prowadzących, jak też z uwagi na to, że czynności materialno-techniczne stanowią jedną z prawnych form działania administracji publicznej mających cechy władcze, ale nie jest postępowaniem administracyjnym, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA.

*(wyrok WSA w Warszawie z 9.6.2011 r., I SA/Wa 252/11)*

#### **Zobacz również:**

- wyrok WSA w Kielcach z 14.4.2011 r., II SA/Ke 176/11;
- postanowienie WSA w Warszawie z 18.2.2010 r., II SAB/Wa 197/09;
- wyrok WSA we Wrocławiu z 9.10.2008 r., II SA/Wr 382/08.

### **Sprawy z zakresu samorządów zawodów prawniczych**

Uchwała komisji egzaminacyjnej w sprawie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikację, jako rozstrzygnięcie o charakterze władczym i jednostronnym, pozwala postępowanie egzaminacyjne traktować jako indywidualną sprawę administracyjną, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA. Toteż w sprawach nieuregulowanych w ustawie o radcach prawnych, a w szczególności w zakresie wymogów odwołania oraz rozstrzygnięć organu wyższego stopnia, mają odpowiednie zastosowanie przepisy KPA.

*(wyrok WSA w Warszawie z 26.3.2007 r., VI SA/Wa 45/07)*

### **Stosunek administracyjno-prawny**

Przesądającym elementem wskazującym „na stosunek administracyjno-prawny” jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa.

*(wyrok WSA w Warszawie z 11.5.2005 r., III SA/Wa 126/05)*

## Specyfika odmowy dostępu do informacji publicznej

Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej nie jest typowym postępowaniem administracyjnym, kończącym się aktem administracyjnym, stanowiącym oświadczenie woli organu, wyrażonym na tle ogólnej i abstrakcyjnej normy administracyjnego prawa materialnego, lecz postępowaniem kończącym się – co do zasady – bądź oświadczeniem wiedzy organu, bądź jego odmową. Odmowa ta nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 KPA, stąd dla jej wyrażenia w drodze decyzji administracyjnej nie wystarcza norma z art. 104 § 1 i 2 KPA, lecz konieczne było wykreowanie przez ustawodawcę dodatkowej podstawy prawnej.

(*wyrok NSA z 1.7.2022 r., III OSK 941/21*)

## Sądowa ocena legalności rozstrzygnięcia podjętego w toku postępowania administracyjnego

Charakter norm prawnych wyrażonych art. 184 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi PostAdmU i art. 1 KPA i zakres tych regulacji prowadzi do wniosku, że sądowa ocena legalności rozstrzygnięcia podjętego w toku postępowania administracyjnego nie może być utożsamiana z naruszeniem tych przepisów.

(*wyrok NSA z 12.1.2022 r., I OSK 2736/20*)

## Postępowanie wobec jednostki, która ma zdolność prawną w chwili wszczęcia postępowania

Prowadzić można postępowanie wobec jednostki, która ma zdolność prawną w chwili wszczęcia postępowania. Podjęcie postępowania administracyjnego wobec jednostki, która w dniu wszczęcia postępowania nie miała zdolności prawnej prowadzi do nieistnienia postępowania, nie można bowiem wywołać skutku prawnego w zakresie uprawnień lub obowiązków osoby niemającej zdolności prawnej.

(*wyrok NSA z 23.3.2023 r., I OSK 282/22*)

## Artykuł 3. [Wyłączenia]

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

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

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

- 1) (*uchylony*)
- 2) (*uchylony*)
- 3) (*uchylony*)
- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

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

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

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

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

Fakt wyłączenia stosowania przepisów KPA przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą nie oznacza, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów KPA.

*(wyrok NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04)*

Paradygmatem dla stosunków zewnętrznych w administracji jest decyzja administracyjna, natomiast dla stosunków wewnętrznych – polecenie służbowe. Rozróżnienie między aktami indywidualnymi zewnętrznymi (decyzja administracyjna) a aktami indywidualnymi wewnętrznymi (polecenie służbowe) jest doniosłe prawnie, bowiem zgodnie z art. 3 § 3 pkt 1 i 2 KPA przepisów Kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności organizacyjnej i podległości służbowej. Cechą charakterystyczną decyzji administracyjnej jest jej zewnętrzny charakter, władczość oraz podwójna konkretność: konkretny adresat i konkretna sytuacja, którą ten akt rozstrzyga, określając o prawach albo obowiązkach jego adresata.

*(wyrok NSA z 12.3.2014 r., II OSK 2477/12)*

Treść art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, z którego wynika, że do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy KPA, należy odczytywać przyjmując, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji. Zatem jedynie w przypadku wydawania decyzji odmownej organ jest związany wszystkimi przepisami KPA, co wynika z art. 16 ust. 1 i art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

*(wyrok NSA z 23.9.2022 r., III OSK 2024/21)*

Zarówno zasady prowadzenia postępowania podatkowego, jak i wszelkie kwestie materialnoprawne, związane ze zobowiązaniami podatkowymi, w tym zasady ich określania bądź ustalania, regulują wyłącznie przepisy Ordynacji podatkowej. Nie stosuje się w tym wypadku przepisów KPA, co wyraźnie wynika z art. 3 § 1 pkt 2 tej ustawy, a także regulacji PostAdmU, które – co do zasady – adresowane są do sądów administracyjnych.

*(wyrok WSA w Rzeszowie z 12.9.2019 r., I SA/Rz 409/19)*

## **Artykuł 5. [Pojęcie]**

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

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

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;**
- 2) (uchylony)**
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespólonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;**
- 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podle-**

**głych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;**

- 5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;**
- 6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.**

### **Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów**

Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów jest ministrem, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA, a zatem jest ona organem, nad którym nie ma organu wyższego stopnia, w rozumieniu art. 17 KPA. Nie ma również w polskim systemie prawa przepisu szczególnego, który wskazywałby organ sprawujący nadzór nad Centralną Komisją do spraw Stopni i Tytułów.

*(wyrok NSA z 6.6.2012 r., I OSK 420/12)*

### **Komisja Nadzoru Finansowego**

Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej, a w ustawie z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym brak jest przepisów, które statuowałyby inny organ, a zwłaszcza Prezesa Rady Ministrów, jako organ wyższego stopnia w stosunku do Komisji Nadzoru Finansowego uprawniony do stwierdzenia nieważności decyzji.

*(wyrok NSA z 21.2.2012 r., II GSK 67/11)*

### **Pojęcie „organizacje społeczne”**

W myśl art. 5 pkt 5 KPA, przez „organizacje społeczne” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Brak jest podstaw dla prezentowania stanowiska, odmawiającego partii politycznej statusu organizacji społecznej, w rozumieniu art. 5 pkt 5 KPA. Nie ma również przepisu prawa, który stwarzałby partii politycznej ograniczenia w dopuszczaniu jej do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Partia polityczna spełnia kryteria organizacji społecznej w świetle art. 5 pkt 5 KPA.

*(wyrok WSA w Warszawie z 22.6.2005 r., VI SA/Wa 1452/04)*

### **Prezes ZUS**

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest organem administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA.

*(wyrok WSA w Warszawie z 27.7.2006 r., II SA/Wa 823/06)*

### **Zobacz również:**

- wyrok NSA z 21.3.2002 r., II SA 602/01.

### **Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych**

Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych należy do centralnych organów administracji państwowej (art. 7 ust. 1 ustawy z 24.1.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego), a w związku z tym pod pojęciem „ministra”, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 KPA, należy rozumieć też kierowników centralnych urzędów administracji rządowej.

*(wyrok WSA w Kielcach z 9.11.2006 r., II SA/Ke 102/06)*

## **Rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym**

Rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może być ona – jako osoba prawna – stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy KPA przyznają stronom postępowania administracyjnego. Jeśli jednak ustawa wyznaczy organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA, to wówczas będzie on bronił interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy sądownoadministracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

*(wyrok NSA z 23.6.2022 r., I OSK 1949/21)*

## **Strony postępowania administracyjnego**

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.

*(postanowienie NSA z 12.5.2022 r., I OSK 547/22)*

## **Artykuł 6. [Zasada praworządności]**

### **Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.**

#### **Naruszenie zakazu retroaktywności**

W sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej jednak trwają dalej – po wejściu w życie nowej ustawy. Z naruszeniem zakazu retroaktywności mamy do czynienia wówczas, gdy do czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów, stosujemy te nowe przepisy. O retroaktywnym działaniu prawa mówimy wtedy, gdy nowe prawo stosuje się do zdarzeń „zamkniętych w przeszłości”, zakończonych przed wejściem w życie nowych przepisów. Z retrospektywnością prawa mamy zaś do czynienia wtedy, gdy przepisy nowego prawa regulują zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze „otwartym”, ciągłym, takie, które nie znalazły jeszcze swojego zakończenia („stosunki w toku”), które rozpoczęły się, powstały pod rządami dawnego prawa i trwają dalej, po wejściu w życie przepisów nowej ustawy.

*(wyrok WSA w Poznaniu z 21.3.2018 r., IV SA/Po 52/18)*

#### **Obowiązek organu ustalenia przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji jako wyraz zasady praworządności**

Podstawową zasadą procedury administracyjnej wyrażoną w art. 6 KPA jest obowiązek organów działania na podstawie przepisów prawa (zasada praworządności). Działanie na podstawie prawa to działanie na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dniu wydawania decyzji administracyjnej. Zasada praworządności nakłada zatem na organy orzekające obowiązek ustalenia mocy wiążącej przepisu prawa w dniu wydania decyzji. Po ustaleniu mocy obowiązującej przepisu prawa, organy powinny podjąć czynności w celu ustalenia stanu faktycznego w sprawie, do którego zastosowany zostanie prze-

pis obowiązujący w dniu orzekania. Z zasady praworządności wynika bowiem, że organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym zobowiązane są stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji.

*(wyrok WSA w Łodzi z 23.1.2018 r., II SA/Łd 755/17)*

## **Obowiązek stosowania przepisów, co do których istnieje wątpliwość ich legalności**

Organ administracji na podstawie art. 6 KPA ma obowiązek stosować przepisy ogłoszone w dziennikach ustaw oraz innych dziennikach i w Monitorze Polskim i nie może pominąć pozytywnej normy prawnej, nawet wówczas gdy jest ona nielegalna. Treść art. 6 KPA wyraźnie obliuguje organy administracji do stosowania obowiązującego przepisu prawa. Odmienne podejście stwarzałoby groźbę niepożądaną dowolności orzecznictwa administracyjnego i powstania chaosu prawnego. Dopiero na etapie kontroli sądownoadministracyjnej dopuszczalna jest ocena zgodności uregulowań zawartych w aktach wykonawczych z przepisami rangi ustawowej.

*(wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2017 r., IV SA/Po 760/17)*

## **Przepisy nieznajdujące zastosowania w postępowaniu administracyjnym**

Zasada praworządności oznacza, że podstawę materialnoprawną decyzji administracyjnej stanowić może tylko ustawa bądź przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Natomiast wydawane bez upoważnienia ustawowego instrukcje czy wytyczne nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa.

*(wyrok WSA w Kielcach z 22.12.2010 r., II SA/Ke 736/10)*

Pisma mające charakter wewnętrzny dotyczące zasad działania jednostek organizacyjnych nie stanowią podstawy do podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych, gdyż podstawą do wydawania decyzji administracyjnych są jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

*(wyrok WSA w Warszawie z 22.8.2007 r., VII SA/Wa 678/07)*

Jakiegokolwiek wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie mogą więc stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną nie może posługiwać się, przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości bądź w przypadku, gdy jakaś kwestia nie jest wprost uregulowana w przepisach, wskazówkami interpretacyjnymi organów nadrzędnych nad organem rozstrzygającym sprawę, zwłaszcza organów centralnych.

*(wyrok NSA z 10.7.2007 r., I OSK 1074/06)*

Za podstawę prawną wydania decyzji uważa się prawo powszechnie obowiązujące, tzn. ustawy, dekry, rozporządzenia, wydane z mocy ustawy. Nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej na podmioty organizacyjne lub służbowo niepodporządkowane organowi akty normatywne pozaustawowe, takie jak np. samoistne uchwały Rady Ministrów czy Prezydium Rządu.

*(wyrok NSA z 2.2.2007 r., I OSK 396/06)*

## **Skutek prawomocnego wyroku sądu powszechnego w postępowaniu administracyjnym**

Swoistość mocy wiążącej prawomocnego wyroku sądu powszechnego, o jakiej stanowi art. 365 § 1 KPC, wyraża się w tym, że obejmuje także inne sądy i organy administracji publicznej, w tym także orzekające w postępowaniu administracyjnym.

*(wyrok WSA w Białymstoku z 14.11.2007 r., II SA/Bk 473/07)*

## **Stosowanie przepisów prawa cywilnego w postępowaniu administracyjnym**

Organ administracji publicznej nie jest kompetentny do oceny stanu faktycznego lub prawnego na podstawie przepisów prawa cywilnego i przepisy tego prawa nie mogą stanowić podstawy załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

*(wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.2.2009 r., II SA/Bd 65/09)*

Zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady współżycia społecznego w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej mogą być brane pod uwagę wówczas, gdy przepisy prawa dopuszczają możliwość podejmowania decyzji pod kątem tych właśnie zasad. Naczelną zasadą działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, a więc działania w granicach i na podstawie prawa je obowiązującego, bez względu na subiektywną ocenę słuszności przyjętych rozwiązań prawnych.

*(wyrok WSA w Szczecinie z 10.3.2011 r., II SA/Sz 1136/10)*

### **Zobacz również:**

- wyrok SA we Wrocławiu z 22.9.1983 r., SA/Wr 367/83.

Żaden przepis prawa administracyjnego nie daje podstawy do stosowania w postępowaniu przed organami administracji publicznej klauzul generalnych, zawartych w przepisach należących do innej gałęzi prawa. Artykuły 6 i 7 KPA wykluczają stosowanie zasad współżycia społecznego w postępowaniu administracyjnym i zasady te nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji ani też nie mogą modyfikować przepisów prawa administracyjnego materialnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa stosowanych w postępowaniu administracyjnym.

*(wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29.12.2011 r., II SA/Go 914/11)*

### **Zobacz również:**

- wyrok WSA w Łodzi z 12.4.2017 r., III SA/Łd 31/17.

## **Stosowanie przepisów sprzecznych z Konstytucją RP**

Organy administracji, stosownie do treści art. 6 KPA, działają na podstawie przepisów prawa, art. 8 Konstytucji RP zaś wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja RP nie stanowi inaczej, co oznacza, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio z Konstytucją RP, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą.

*(wyrok NSA z 17.11.2010 r., I OSK 107/10)*

Brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podustawowy. Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją RP.

*(wyrok NSA z 23.4.2009 r., II GSK 876/08)*

Organy administracji publicznej pozbawione są możliwości wydania decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, jeśli przepis prawa materialnego, który mógłby stanowić materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia został uznany za niezgodny z Konstytucją RP i utracił moc obowiązującą.

*(wyrok NSA z 18.2.2009 r., II OSK 1369/08)*

## **Stosowanie przepisów Unii Europejskiej**

Wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, będące sądami wspólnotowymi jako sądy krajowe Państwa Członkowskiego, są związane wykładnią i stosowaniem prawa wspólno-



towego wynikającą z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Zastosowanie prawa wspólnotowego w sprawach administracyjnych nie jest obowiązkiem tylko sądów administracyjnych, ale także organów administracji publicznej.

(*wyrok NSA z 1.8.2018 r., I GSK 657/16*)

### Stosowanie przepisów w czasie

Jeżeli decyzja organu administracji publicznej jest wydawana po wejściu w życie zmiany odpowiedniego przepisu, trzeba wziąć pod uwagę podstawową zasadę współczesnego prawa intertemporalnego, regułę *tempus regit actum*, oznaczającą, że zdarzenie prawne należy oceniać wedle stanu prawnego obowiązującego w dacie, gdy miało ono miejsce, a bezpośrednie działanie nowego prawa uzależnione jest od wykazania ważnego interesu publicznego. Zasada niedziałania prawa wstecz nie ma więc charakteru absolutnego. Odstępstwo od niej jest w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Zagadnienia intertemporalne należy bowiem badać na gruncie zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych, równości obywateli wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości, a w szczególności zakazu retroakcji. Zgodnie z tą ostatnią zasadą nie można ustanawiać przepisów prawa, które wiązałyby skutki prawne ze zdarzeniami prawnymi mającymi miejsce w przeszłości, a w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustawy należy przyjmować, co wielokrotnie było wyrażane w orzecznictwie, że każdy przepis normuje przyszłość, a nie przeszłość.

W sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej jednak trwają dalej – po wejściu w życie nowej ustawy. Z naruszeniem zakazu retroaktywności mamy do czynienia wówczas, gdy do czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów, stosujemy te nowe przepisy. O retroaktywnym działaniu prawa mówimy wtedy, gdy nowe prawo stosuje się do zdarzeń „zamkniętych w przeszłości”, zakończonych przed wejściem w życie nowych przepisów. Z retrospektywnością prawa mamy zaś do czynienia wtedy, gdy przepisy nowego prawa regulują zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze „otwartym”, ciągłym, takie, które nie znalazły jeszcze swojego zakończenia („stosunki w toku”), które rozpoczęły się, powstały pod rządami dawnego prawa i trwają dalej, po wejściu w życie przepisów nowej ustawy.

(*wyrok WSA w Poznaniu z 21.3.2018 r., IV SA/Po 52/18*)

Organ administracyjny I instancji zobowiązany jest do stosowania przepisów prawa materialnego, obowiązujących w dniu wydania przez ten organ decyzji, natomiast organ odwoławczy powinien ocenić sprawę według przepisów prawa materialnego obowiązujących w dniu wydania przez ten organ decyzji odwoławczej. Oznacza to, że jeśli przepisy prawa materialnego ulegną zmianie w czasie między wydaniem decyzji I instancji a rozpatrzeniem odwołania, organ odwoławczy – zachowując tożsamość sprawy – obowiązany jest uwzględnić nowy stan prawny, chyba że z nowych przepisów wynika coś innego.

(*wyrok NSA z 23.9.2010 r., I OSK 1566/09*)

Zgodnie z zasadą wyprowadzoną w orzecznictwie z art. 6 i 138 KPA, organ administracji publicznej, wydając decyzję administracyjną, stosuje przepisy prawa materialnego obowiązujące w dniu wydania decyzji, jednak z uwzględnieniem koniecznych wyjątków. Powyższa zasada nie budzi wątpliwości w świetle konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i praworządności (art. 2 i 7 Konstytucji RP), w sytuacji kiedy pomiędzy datą nawiązania stosunku administracyjno-prawnego a datą wydania decyzji nie nastąpiły zmiany przepisów prawa. Natomiast jeżeli zdarzenie prawne (zdarzenie będące przedmiotem regulacji prawnej) miało miejsce pod rządami innych przepisów prawnych, niż te które obowiązują w dacie wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie, w przypadku braku przepisów przejściowych powstają wymagające rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjne co do tego, jakie przepisy prawa materialnego powinny mieć zastosowanie w sprawie. W przypadku decyzji konstytucyjnej

nych, kształtujących stosunek administracyjno-prawny w chwili ich wydania, należy stosować przepisy obowiązujące w tej właśnie chwili (przepisy nowe), a w przypadku decyzji deklaratoryjnych, stwierdzających ukształtowanie się stosunku administracyjno-prawnego z mocy samego prawa we wcześniejszym okresie, stosować należy przepisy obowiązujące w chwili konkretyzacji tego stosunku, na mocy których doszło do powstania stosunku prawnego (przepisy poprzednie).

(wyrok WSA w Warszawie z 4.6.2009 r., IV SA/Wa 517/09)

W sytuacji gdy sam ustawodawca wyraźnie nie rozstrzyga w ustawie problemów intertemporalnych, nie ma jednoznacznej reguły mającej uniwersalne zastosowanie we wszystkich przypadkach. Z pewnością taką regułą nie może być też automatyczne stosowanie przepisów nowej ustawy do stanów prawnych (zdarzeń) mających miejsce i zakończonych przed datą wejścia w życie nowej ustawy. To jednak, czy dać pierwszeństwo zasadzie dalszego działania przepisów dotychczasowych, czy też zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, musi każdorazowo wynikać z konkretnej sprawy i charakteru przepisów podlegających zmianie, przy czym jednocześnie należy brać pod uwagę skutki, jakie może wywołać przyjęcie jednej lub drugiej zasady. Zgodnie z zasadą wyprowadzaną z art. 6 i 138 KPA, organ administracji publicznej, wydając decyzję administracyjną, stosuje przepisy prawa materialnego obowiązujące w dniu wydania decyzji.

(wyrok WSA w Warszawie z 5.3.2009 r., I SA/Wa 1781/08)

Zasada legalizmu wymaga, aby organ administracyjny orzekający w sprawie generalnie stosował prawo w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania, o ile z przepisów szczególnych nie wynika zasada odwoływania się do regulacji wcześniejszych.

(wyrok WSA w Lublinie z 13.11.2008 r., III SA/Lu 292/08)

W sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych należy przyjąć, że nowa ustawa (przepis) ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak również do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, lecz trwały dalej – po wejściu w życie nowej ustawy (przepisów).

(wyrok NSA z 22.6.2007 r., I OSK 1493/06)

Rozstrzygając sprawę administracyjną organ musi uwzględnić stan prawny obowiązujący w chwili orzekania. Reguła ta nie znajduje zastosowania jedynie wówczas, gdy ustawodawca wyraźnie tak postanowi. W przypadku zmiany stanu prawnego, milczenie ustawodawcy co do tego, w jakim zakresie stosować nowe przepisy oznacza, iż jego wolą było ustanowienie zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Od momentu wejścia w życie nowych norm prawnych należy stosować je do wszelkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju.

(wyrok WSA we Wrocławiu z 21.3.2007 r., IV SA/Wr 834/06)

## **Wykładnia przepisów prawa**

Obowiązek działania na podstawie prawa (art. 6 KPA) oraz prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 KPA) sprawia, że przy rozpoznawaniu sprawy organ administracji publicznej – zwłaszcza stosując normy o charakterze sankcyjnym – nie powinien negatywnie dla strony interpretować wieloznacznych okoliczności sprawy, w sytuacji gdy do powstania takiej wieloznaczności przyczynił się inny organ administracji publicznej.

(wyrok NSA z 20.11.2014 r., II GSK 1645/13)

Proeuropejska wykładnia prawa nie może mieć miejsca, gdy prowadzić będzie do rezultatów sprzecznych z wynikiem wykładni językowej (gramatycznej) prawa krajowego, co oznaczałoby, że w sprawie doszło do zastosowania niedopuszczalnej wykładni *contra lege*. W drodze interpretacji prawa nie można wychodzić poza granice wyznaczone przez znaczenie słów i pojęć użytych w przepisie prawa krajowego.

(wyrok NSA z 3.4.2007 r., I FSK 1356/06)

## Koncepcja prawa do rzetelnego procesu

Koncepcja prawa do rzetelnego procesu wyrosła z założenia, że wolności osobiste są niewiele warte, jeżeli brak jest instytucjonalnych gwarancji wobec arbitralnego działania władzy. Każdy ma prawo do udziału w procedurze, która może prowadzić do niekorzystnych dla niego rezultatów. Uznając godnościowy charakter prawa do wysłuchania i partycypacji uniezależniamy tym samym jego przyznanie jednostce od wyniku i jej swobodnej ocenie pozostawiamy decyzję, czy i jak zamierza brać udział w postępowaniu.

*(wyrok WSA we Wrocławiu z 17.11.2022 r., I SAB/Wr 557/22)*

## Obowiązki organu administracyjnego w zakresie gromadzenia materiału dowodowego

Obowiązkiem każdego organu administracji, zgodnie z wymogami art. 6, 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA jest zgromadzenie kompletnego materiału dowodowego, ustalenie na jego podstawie prawidłowego stanu faktycznego sprawy i zastosowanie doń właściwej normy prawa materialnego. W motywach decyzji organ powinien zgodnie z regułami art. 107 § 3 KPA przedstawić ustalony stan faktyczny i prawny sprawy, przeanalizować i ocenić dowody, którymi dysponuje, wskazać, które z nich posiadają wartość dowodową, a którym odmawia wiarygodności i mocy dowodowej. Ponadto, stosownie do art. 10 KPA, organ powinien umożliwić stronie czynny udział w jego toku, przy czym w myśl art. 79a KPA w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

*(wyrok WSA w Szczecinie z 6.10.2022 r., II SA/Sz 461/22)*

## Bezczynność organu o charakterze rażącego naruszenia prawa

1. Z „bezczynnością organu” mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ administracji publicznej nie podejmuje żadnych czynności lub wprawdzie prowadzi postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu lub też nie podejmuje przewidzianej prawem czynności.

2. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego sformułowania za działanie „rażące” należałoby uznać działanie bezspornie ponad miarę, niewątpliwe, wyraźne oraz oczywiste. Ocena, czy mamy do czynienia z naruszeniem rażącym, powinna być przy tym dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Nie jest bowiem możliwe przesądzenie z góry o tym, że dana kategoria naruszeń przybiera postać kwalifikowaną.

*(wyrok WSA we Wrocławiu z 27.9.2022 r., I SAB/Wr 347/22)*

## Konsekwencje braku szczegółowej regulacji dotyczącej kwestii intertemporalnych w zakresie wniosków o wpis zastawów skarbowych

Regulacja dotycząca zastawów skarbowych od 1.7.2017 r. w sposób istotny została zmieniona. Brak szczegółowej regulacji dotyczącej kwestii intertemporalnych w zakresie wniosków o wpis należy uznać za zabieg intencjonalny, odpowiadający założeniu racjonalnego, tj. działającego w sposób koherentny, spójny i konsekwentny, ustawodawcy. Wobec braku odmiennej regulacji uznać należy, iż ustawodawca przyjął, iż stosowana powinna być nowa regulacja. Powyższe uzasadniać można m.in. poprzez wymogi związane z zasadą legalizmu czy praworządności. Skoro bowiem – w myśl art. 7 Konstytucji RP i zgodnie z art. 6 KPA – organ administracji publicznej jest obowiązany działać na podstawie i w granicach przepisów prawa, to – wydając w konkretnej sprawie administracyjnej decyzję – musi przy tym stosować przepisy prawa materialnego i procesowego obowiązujące w dacie jej wydawania. Tylko tego rodzaju postępowanie może bowiem być uznane za legalne.

*(wyrok NSA z 24.5.2022 r., III FSK 600/21)*

## Zwalczenie zarzutu dowolności ustaleń faktycznych

Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 KPA), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 KPA), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 KPA), jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści.

(wyrok WSA w Gliwicach z 18.4.2023 r., II SA/GI 66/23)

## Artykuł 7. [Zasada prawdy obiektywnej]

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

### Ciężar dowodu a zasada prawdy obiektywnej

Ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Kiedy ciężar dowodu spoczywa na stronie postępowania, obowiązek organu administracji ogranicza się do wezwania jej, aby w stosownym terminie przedstawiła dowody na okoliczność, od której zależy korzystne dla niej rozstrzygnięcie sprawy. Niedopełnienie tego obowiązku przez stronę uzasadnia wyciągnięcie w stosunku do niej negatywnych skutków określonych w ustawie.

(wyrok WSA w Białymstoku z 10.12.2019 r., II SA/Bk 705/19)

Wprowadzenie do postępowania administracyjnego zasady „ciężaru dowodu” naruszyłoby podstawową zasadę tego postępowania, czyli zasadę prawdy obiektywnej. Organ ustalając stan faktyczny sprawy może jedynie podnosić, że w pewnych przypadkach nie był w stanie ustalić określonych faktów ze względu na brak współdziałania strony. Nie może on jednak wskazywać, że strona pewnych faktów nie udowodniła. Ponadto organ powinien wykazać, że pomimo podejmowania określonych prób przeprowadzenia dowodów zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, nie udało się tego dokonać.

(wyrok WSA w Krakowie z 19.1.2011 r., I SA/Kr 1959/10)

Wprawdzie, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 KPA), obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wszechstronne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. To na nim w toku postępowania wyjaśniającego spoczywa powinność podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do prawidłowego ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Jest to bowiem warunek *sine qua non* prawidłowego, a więc zgodnego z istniejącym stanem faktycznym i obowiązującymi przepisami prawa, rozstrzygnięcia sprawy. Jednak z zasady tej wynika, że na organach prowadzących postępowanie spoczywają dwa obowiązki: po pierwsze – określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego i – po drugie – obowiązek przeprowadzenia niezbędnych dowodów (z urzędu lub wskazanych przez stronę). Wskazane obowiązki organu nie przeczą jednak tezie, że w postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Inne rozumowanie prowadziłyby bowiem do absurdalnego wniosku, że organ prowadzący postępowanie ma najpierw zgromadzić i przeprowadzić dowody potwierdzające wystąpienie okoliczności faktycznych świadczących o jakimś zdarzeniu prawnym, a następnie poszukać i przedstawić dowody na obalenie tej tezy.

(wyrok NSA z 27.8.2010 r., II OSK 1131/10)

### Zobacz również:

– wyrok NSA z 8.5.2009 r., I OSK 849/08.

Realizacji wyrażonej w art. 7 KPA zasady prawdy obiektywnej służy art. 77 § 1 KPA. Polega to na takim ustosunkowaniu się do każdego ze zgromadzonych w sprawie dowodów z uwzględnieniem wzajemnych powiązań między nimi, aby uzyskać jednoznaczność ustaleń faktycznych i prawnych. Co waż-

ne, ciężar dowodu spoczywa na organie i nie może być przerzucany na stronę, a jeżeli strona przedstawi niepełny materiał dowodowy, organ ten ma obowiązek z własnej inicjatywy go uzupełnić.

(wyrok WSA w Szczecinie z 29.8.2007 r., II SA/Sz 268/07)

**Zobacz również:**

- wyrok WSA w Lublinie z 26.6.2008 r., II SA/Lu 300/08.

### **Interes społeczny oraz słuszny interes strony**

Pojęcie „interes społeczny” i „interes strony” nawiązuje do określonej w art. 7 KPA zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony. Są to typowe klauzule generalne, które mają charakter nieostry i tym bardziej, jako przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej, wymagają skonkretyzowania w każdym przypadku i wyczerpującego uzasadnienia stanowiska organu.

(wyrok WSA w Warszawie z 23.2.2010 r., VII SA/Wa 1142/09)

Artykuł 7 KPA, wprowadzający zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, nie określa hierarchii tych wartości ani też zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów.

(wyrok WSA w Warszawie z 1.9.2009 r., IV SA/Wa 643/09)

**Zobacz również:**

- wyrok WSA w Warszawie z 31.3.2009 r., V SA/Wa 3129/08;
- wyrok WSA w Warszawie z 26.6.2008 r., V SA/Wa 455/08.

Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wyrażona w art. 7 KPA nie może powodować naruszenia przepisów prawa materialnego, gdyż przepisy prawa materialnego wyznaczają treść rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

(wyrok WSA w Olsztynie z 13.1.2009 r., II SA/Ol 890/08)

Wyrażona w art. 7 KPA zasada prawdy obiektywnej powinna być rozumiana jako obowiązek kierowania się słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji publicznej wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków prawnych.

(wyrok WSA w Warszawie z 12.7.2006 r., V SA/Wa 567/06)

### **Obowiązek wyjaśnienia treści żądania zawartego w piśmie wniesionym przez stronę**

Organ administracji, do którego wpływa żądanie strony, zobligowany jest przede wszystkim do dokładnego ustalenia treści żądania. Jednocześnie organ związany jest tym żądaniem. Treść żądania wyznacza bowiem stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. Tylko i wyłącznie strona określa przedmiot żądania.

(wyrok WSA w Olsztynie z 13.3.2008 r., II SA/Ol 48/08)

**Zobacz również:**

- wyrok WSA w Olsztynie z 27.3.2018 r., II SA/Ol 982/17;
- wyrok WSA w Warszawie z 22.1.2010 r., VII SA/Wa 2006/09;
- wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2009 r., IV SA/Wa 1309/09.

### **Pojęcie „niezbędnych czynności” a zasada prawdy obiektywnej**

„Niezbędne czynności” to takie, które wystarczą do ustalenia rzeczywistego przebiegu zdarzeń, co oznacza, że organy administracji publicznej nie mają obowiązku poszukiwania dodatkowych dowodów, jeżeli zebrany materiał dowodowy pozwala na załatwienie sprawy.

(wyrok WSA w Łodzi z 23.1.2019 r., III SA/Łd 897/18)

Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków. Oznacza to, że jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy prawa materialnego uznaniu administracyjnemu nie stoi na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji w realizacji przyznanego potencjalnie uprawnienia, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę pozytywnie dla strony. (wyrok NSA z 15.4.2010 r., II GSK 240/10)

**Zobacz również:**

– wyrok WSA w Lublinie z 20.12.2011 r., II SA/Lu 752/11.

### **Zaniechanie wezwania skarżącego do wyjaśnienia niezrozumiałej treści odwołania jako naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego**

Jeżeli w otwartym terminie do wniesienia odwołania w piśmie skarżący podnosi, nawet w sposób niezrozumiały, o bliżej nieokreślonych okolicznościach usprawiedliwiających jego niestawiennictwo w wyznaczonym terminie, to rzeczą organów jest wezwanie skarżącego, który – jak wynika z akt – jest osobą nieporadną w kwestiach urzędowych, zwłaszcza przez wzgląd na nieobowiązującą w prawie administracyjnym zasadę *ignorantia iuris nocet* (tzn. nieznajomość prawa szkodzi), o wyjaśnienie tych kwestii. Zaniechanie tego stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania – art. 7, 77 § 1 KPA. Ponadto, zwrócić jedynie należy uwagę, że gwoli jasności to skarżący decyduje, co jest, a co nie jest odwołaniem, bo wynika to z obowiązującej w tym zakresie zasady skargowości.

(wyrok WSA w Krakowie z 19.7.2017 r., III SA/Kr 566/17)

### **Zaniechanie obowiązku niezwłocznego powiadomienia właściciela pojazdu o jego usunięciu a orzeczenie o kosztach związanych z usunięciem i przechowywaniem pojazdu**

Niedopełnienie obowiązku niezwłocznego powiadomienia właściciela pojazdu o usunięciu pojazdu z drogi generuje koszty o powstaniu, których decyduje naruszenie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22.6.2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej. Ograniczenie się do twierdzeń o braku odpowiedzialności organów i jednostki samorządowej za opieszałość Policji w realizacji obowiązku niezwłocznego powiadomienia właściciela o usunięciu pojazdu, narusza w ogólnie zasady KPA (art. 7, 8 i 9), co może mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie jest wy tłumaczeniem, że skoro organy są związane prawomocnym postanowieniem sądu o przepadku samochodu, to nie czynią już własnych ustaleń, co do tego, czy został powiadomiony współwłaściciel o usunięciu pojazdu z drogi, a tym samym czy został dochowany wymóg § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Sąd w sprawie przepadku pojazdu skupia się na kwestiach niezbędnych do orzeczenia o przepadku. Zakres orzekania tego sądu jest inny niż organu orzekającego o kosztach związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu.

(wyrok NSA z 16.2.2023 r., I OSK 465/20)

### **Bezczynność z powodu zastosowania wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku zamiast merytorycznego rozpoznania tego wniosku**

Do beczynności organu dochodzi nie tylko w przypadku, gdy mimo upływu terminu sprawa nie jest załatwiona, ale również w przypadkach, gdy organ odmawia jej rozpoznania lub załatwienia, bo mylnie sądzi, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem aktu administracyjnego. Tym samym organ prowadzący postępowanie, który pozostawia podanie bez rozpoznania, mimo że nie zachodziły przesłanki wskazane w art. 64 § 2 KPA, pozostaje w beczynności. Przepis ten dotyczy wyłącznie formalnych

braków pisma, których nieusunięcie nie pozwala na nadanie temu pismu (wnioskowi) biegu. Nie każde zatem wymaganie nałożone przez ustawodawcę na wniosek w przepisach prawa stanowi inne wymaganie w rozumieniu art. 64 § 2 KPA. Nie dotyczy ono okoliczności, które organ uznaje za istotne dla ustalenia stanu faktycznego, czy prawnego sprawy. Stosowanie ostatniego powołanego przepisu nie może bowiem zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku, treść tego przepisu nie może też być wykładana szeroko. Co do treści żądania, przyjmuje się, że nawet ta, budząca wątpliwości organu nie jest brakiem formalnym, usuwalnym w trybie art. 64 § 2 KPA. Wątpliwości co do treści żądania powinny być usuwane w trybie postępowania wyjaśniającego przez organ, który postępuje zgodnie z art. 7 KPA (rozumianego, że niewykonanie żądania opartego na art. 64 § 2 KPA nie może stanowić podstawy do rozstrzygnięcia żądania strony na jej niekorzyść.

(wyrok NSA z 13.12.2022 r., II GSK 1168/22)

### **Zwalczenie zarzutu dowolności ustaleń faktycznych**

Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 KPA), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 KPA), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 KPA), jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści.

(wyrok WSA w Gliwicach z 18.4.2023 r., II SA/GI 66/23)

## **Artykuł 7a. [Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych]**

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

**§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:**

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;**
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.**

### **Wyłączenie stosowania zasady rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości**

Wyrażona w art. 7a KPA zasada rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony odnajduje zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Tym samym zasady tej nie stosuje się do spraw dotyczących interesu prawnego lub obowiązku strony postępowania, których przedmiotem nie jest „nałożenie na stronę obowiązku” albo „ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”. Decydującą rolę zatem dla zastosowania art. 7a KPA będzie miał charakter sprawy ocenianej w świetle prawa administracyjnego materialnego stanowiącego podstawę prawną lub prawny kontekst decyzji administracyjnej.

(wyrok NSA z 14.7.2020 r., II OSK 623/20)

### **Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść stron a niejasność przepisów; charakter uzupełniającej zasady *in dubio pro libertate***

1. Zasada *in dubio pro libertate* ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów. Z wykładni autentycznej art. 7a § 1 KPA wynika, że zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść stron „dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni