
Część I.

Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne

1. Zasady postępowania administracyjnego

1.1. Uwagi ogólne

Ogólne zasady postępowania administracyjnego uregulowane zostały w głównej mierze w Dziale I Rozdziału II KPA. Zaliczamy do nich:

- 1) zasadę praworządności (art. 6),
- 2) zasadę prawdy obiektywnej (art. 7),
- 3) zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a),
- 4) zasadę współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b),
- 5) zasadę pogłębiania zaufania obywateli (art. 8),
- 6) zasadę informowania stron (art. 9),
- 7) zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10),
- 8) zasadę przekonywania (art. 11),
- 9) zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12),
- 10) zasadę polubownego załatwiania spraw (art. 13),
- 11) zasadę pisemności postępowania (art. 14),
- 12) zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15),
- 13) zasadę trwałości decyzji (art. 16).

1.2. Zasada praworządności

Zgodnie z art. 6 KPA organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

W doktrynie wskazuje się, że: „postępowanie administracyjne jest zorganizowanym procesem stosowania prawa, który obejmuje następujące etapy: 1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i przyjętych teorii dowodowych oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy; 3) subsumcja faktu, uznanego za udowodniony, pod stosowaną

normę prawną; 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy¹.

Z kolei, jak wyjaśnia judykatura, „zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 KPA), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego².

Jak wynika z powyższego, zasada praworządności obejmuje działanie:

- 1) na podstawie przepisów prawa – przepisów prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP,
- 2) w granicach prawa.

1.3. Zasada prawdy obiektywnej

Zgodnie z art. 7 KPA organy administracji publicznej:

- 1) stoją na straży praworządności,
- 2) 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.

Zasada ta w odróżnieniu od zasady prawdy formalnej nakłada na organ obowiązek podejmowania czynności w zakresie postępowania dowodowego nie tylko na wniosek, ale również z urzędu tak, aby mogło dojść do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

Deklaracja wyrażona w art. 7 KPA znajduje swoje odbicie w treści art. 77 KPA, który dotyczy nakładanych na organ obowiązków w zakresie zbierania i oceny dowodów.

Działanie organu „z urzędu” nie zwalnia od współdziałania w tym zakresie podmiotów w postępowaniu uczestniczących. Jak wyjaśnia orzecznictwo „realizując zasadę prawdy obiektywnej, na podstawie art. 7 i 77 § 1 KPA, organ jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jednakże strona nie jest zwolniona od współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych sprawy. Powinna ona bowiem przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu³.

Podobne stanowisko zajął WSA w Szczecinie w wyroku z 23.3.2017 r. wskazując, że: „na podstawie art. 7 KPA również strona postępowania administracyjnego posiada inicjatywę dowodową i – w przypadku posiadania informacji przydatnych dla wyjaśnienia sprawy, powinna z inicjatywy tej korzystać składając wnioski dowodowe, i przedkładając dokumenty na potwierdzenie swojego stanowiska. Organ prowadzi postępowanie gromadząc dowody z urzędu, ale również na wniosek strony, która może domagać się przeprowadzenia określonych dowodów, bądź przedkładać organowi znajdujące się w jego posiadaniu dokumenty mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie, ewentualnie wskazywać gdzie dokumenty takie się znajdują, a obowiąz-

¹ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 87 [za:] J. Wróblewski, Sądowne stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 52.

² Wyr. NSA z 26.10.2016 r., II OSK 132/15, Legalis.

³ Wyr. NSA z 24.5.2017 r., I OSK 1113/16, Legalis.

kiem organu jest – stosownie do art. 78 § 1 KPA takie żądanie uwzględnić⁴. Należy pamiętać, że obowiązek dokonywania samodzielnych ustaleń faktycznych wiąże także organ odwoławczy, który „zobowiązany jest samodzielnie ustalić okoliczności faktyczne istotne dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w tym uwzględnić także te, które nie zostały rozważone przez organ I instancji i to bez względu na przyczynę takiego stanu rzeczy”.

1.4. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony

Zasada ta skodyfikowana w KPA w sposób wyraźny została wprowadzona nowelą (ZKPAU), która weszła w życie 1.6.2017 r.

Zgodnie z treścią wprowadzonego art. 7a § 1 KPA, „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”.

Przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest:

- 1) nałożenie na stronę obowiązku,
- 2) ograniczenie uprawnienia,
- 3) odebranie uprawnienia,

a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej.

W takiej sytuacji ustawodawca nakazuje interpretować wątpliwości na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Dodatkowo przepis ten nie znajdzie zastosowania, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego oraz w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 7a § 2 KPA).

1.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej

Zasada ta wynikająca z treści art. 7b KPA nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania ze sobą w zakresie niezbędnym do:

- 1) dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy,
- 2) dokładnego wyjaśnienia stanu prawnego sprawy,
- 3) przy uwzględnieniu:
 - a) interesu społecznego,
 - b) słusznego interesu obywateli,

⁴ Wyr. WSA w Opolu z 6.4.2017 r., II SA/Op 42/17, Legalis.

- c) sprawności postępowania,
- d) przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Przepis ten wprowadzony został do rozdziału dotyczącego zasad postępowania administracyjnego podobnie jak art. 7a nowelą (ZKPAU), która weszła w życie 1.6.2017 r. i jak wskazuje doktryna, jego sensem jest „podniesienie do rangi zasady ogólnej nakazu współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy. Sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji”⁵.

Doktryna wyróżnia tzw. współdziałanie materialne (art. 106 § 1 KPA) oraz współdziałanie procesowe (art. 52 i 76a § 1 KPA)⁶.

1.6. Zasada pogłębiania zaufania obywateli

Zasada pogłębiania zaufania obywateli, wyrażona w art. 8 § 1 KPA, ma szczególne znaczenie w kontekście uzasadnienia rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Przepis z jednej strony wskazuje sposób prowadzenia postępowania (budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej), z drugiej strony kryteria postępowania (zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania).

Jak wskazano w wyroku WSA w Opolu z 30.6.2016 r.: „w kontekście art. 8 KPA, doniosłą rolę pełni uzasadnienie decyzji. Nie może ono być sformułowane ogólnikowo. Funkcją uzasadnienia jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to że przyczyną tego są istotne powody. Decyzje nakładające określone obowiązki prawne powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak, aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały wszechstronnie rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi wynikać zatem, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych oraz dokonał oceny tych materiałów”⁷.

Dodatkowo § 2 omawianego przepisu wskazuje na konieczność zachowania czegoś, co nazywać można stabilnością orzecznictwa. Przepis ten nie zakazuje odmiennie podchodzić do danego zagadnienia, nawet w takim samym stanie faktycznym i prawnym, niemniej dopuszcza taką praktykę w uzasadnionych przypadkach. „Organy administracji mogą zmieniać pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, które powinno zapaść w danego typu sprawach, ale musi taką zmianę dokładnie uzasadnić zwłaszcza wtedy, gdy dotyczy tego samego adresata. Dlatego też zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 KPA, gdyż może spowodować uzasadnione podważe-

⁵ P.M. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis.

⁷ II SA/Op 10/16, Legalis.

nie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli”⁸.

1.7. Zasada informowania stron

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.

Zasada ta obowiązuje organy administracji publicznej do stosowania szerokiego systemu pouczeń nie tylko o okolicznościach prawnych, ale również faktycznych, które nie tylko mają, ale również mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania. Co więcej, nakłada ona na organy obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa.

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 27.4.2017 r., zasada informowania stron nie ma charakteru absolutnego. W orzeczeniu tym wskazano bowiem, że: „organy administracyjne nie mogą zastąpić profesjonalnego pełnomocnika, a więc kompleksowo informować stron o wszelkich aspektach podejmowanych przez nie czynnościach procesowych, ani też podejmować działań za strony. Nie mogą również uprzedzać stron o treści rozstrzygnięcia, po to zwłaszcza aby umożliwić im odpowiednią reakcję. Obowiązek informowania stron, określony w art. 9 KPA, nie oznacza konieczności udzielania stronie wszelkich informacji prawnych, w tym o konsekwencjach zaistnienia wszelkich możliwych stanów faktycznych dotyczących jej sytuacji prawnej związanej z prowadzonym postępowaniem. Dyspozycja normy prawnej zawartej w art. 9 KPA nie może być również utożsamiana z obowiązkiem zawiadomiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach, czy konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów”⁹. Z drugiej strony, orzecznictwo wskazuje na pewne szczególne obowiązki organu w stosunku do uczestników niereprezentowanych przez fachowego pełnomocnika. Zagadnieniem tym zajął się NSA w wyroku z 9.3.2017 r., w którym wskazano, że: „strona nie reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, pouczona jedynie o konieczności wniesienia odwołania za pośrednictwem organu I instancji w stosownym terminie mogła pozostawać w błędnym przekonaniu, że wniesienie przedmiotowego środka zaskarżenia poprzez nadanie go przesyłką pocztową u jakiegokolwiek operatora wywoła skutek procesowy”¹⁰.

Zasada informowania stron nie może być utożsamiana z prawem organu do dowolnej interpretacji treści żądania strony, w tym zakresie wskazuje się, że w razie niejednoznaczności stanowiska strony organ powinien ją wezwać do sprecyzowania stanowiska, nie jest bowiem władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma¹¹.

⁸ Wyr. WSA w Warszawie z 17.5.2016 r., VI SA/Wa 2083/15, Legalis.

⁹ I OSK 770/16, Legalis.

¹⁰ II OSK 1675/16, Legalis.

¹¹ Zob. wyr. NSA z 18.10.2016 r., II GSK 905/15, Legalis.

1.8. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada ta nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego, a więc rzeczywistego i realnego udziału w każdym stadium postępowania, a ponadto nakazuje przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy umożliwienie im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do procesu¹². Należy podkreślić, że organ – jak to wskazano wyżej – ma obowiązek zapewnienia stronie prawa do czynnego udziału w postępowaniu, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy¹³. Rzeczą strony jest jednak skorzystanie z tego uprawnienia. W wyroku z 20.6.2017 r. WSA w Krakowie wskazał, że: „zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym kreuje prawo, a nie obowiązek uczestniczenia w czynnościach jurysdykcyjnych; faktyczne uczestnictwo strony w czynnościach jurysdykcyjnych nie jest też warunkiem *sine qua non* ich prawidłowości. To strona jest dysponentem swojego prawa procesowego i to ona decyduje o tym, czy zechce z niego skorzystać, czy też nie – przy czym, by móc tę decyzję podjąć, powinna mieć wiedzę o wszczęciu postępowania oraz informacje o istotnych czynnościach. Ilekroć ich nie otrzymuje, tylekroć dochodzi już do naruszenia przepisów postępowania, ale jego ranga jest względna”¹⁴.

Zgodnie z przepisem art. 10 § 2 KPA, organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na:

- 1) niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo
- 2) grożącą niepowetowaną szkodę materialną

przy czym organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 3 KPA).

1.9. Zasada przekonywania

Analizując zasadę wyrażoną w art. 11 KPC, przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na to, że jej realizacja jest możliwa przez prawidłową praktykę w zakresie realizacji zasad:

- 1) informowania,
- 2) czynnego udziału stron w postępowaniu.

Dodatkowo realizacja tej zasady odbywać się powinna przez prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej¹⁵. Jak wskazano w wyroku WSA w Warszawie z 11.9.2013 r., „w uzasadnieniu organ administracji jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. To zdecydowanie uzasadnienie jest elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności i słuszności przyjętego rozstrzygnięcia. Zasada przekonywania nie zostanie zaś zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy. Takie działanie organu pozostanie ponad-

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., Legalis.

¹³ Wyr. NSA z 27.6.2017 r., II GSK 2753/15, Legalis.

¹⁴ II SA/Kr 152/17, Legalis.

¹⁵ Wyr. WSA w Łodzi z 19.3.2014 r., III SA/Łd 532/13, Legalis.

to w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 8 KPA, tj. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa¹⁶. Naruszenie zasady przekonywania poprzez niewłaściwe uzasadnienie decyzji niepozwalające na poznanie motywów, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy skutkuje jej uchYLENIEM¹⁷.

1.10. Zasada szybkości i prostoty postępowania

Zasada ta oznacza, że proces załatwienia sprawy administracyjnej rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, ustalenie stanu prawnego, dokonanie prawidłowej subsumpcji oraz wydanie orzeczenia merytorycznego ma nastąpić szybko, tzn. bez zbędnej zwłoki. Dodatkowo zasada ta nakłada na organy administracji obowiązek stosowania możliwie najprostszych środków załatwienia sprawy, a w sprawach niewymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień obowiązek ich załatwienia niezwłocznie. Jak wskazuje się w nauce prawa, „realizacja zasady ogólnej szybkości postępowania jest zagwarantowana przepisami określającymi terminy załatwienia sprawy (art. 35 KPA); środkami obrony przed przewlekłością oraz beczynnością organów administracji publicznej (art. 37 § 1 KPA, art. 3 § 2 pkt 8 i 9 PrPostSądAdm) oraz odpowiedzialnością pracownika organu administracji publicznej (art. 38 KPA)”¹⁸.

Naruszeniem zasady szybkości postępowania jest jego przewlekłość. Jak wskazano w wyroku NSA z 9.5.2017 r., „przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej ma miejsce, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żądanych czynności w sprawie lub opieszale prowadził postępowanie i – mimo ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Zauważyć przy tym należy, że przewlekłość postępowania występuje w przypadku podejmowania przez organ czynności nie zmierzających bezpośrednio do załatwienia sprawy (organ powinien wykonywać czynności celowe, a nie jakiegokolwiek), albo co prawda organ podejmuje czynności w sprawie, ale czyni to w znacznych odstępach czasu, a także w przypadku przedłużania przez organ zakończenia postępowania i nieustannego wyznaczania nowych terminów zakończenia sprawy bez podania rzeczywistych i uzasadnionych przyczyn takiego działania – co prowadzi do znacznego przesunięcia w czasie załatwienia sprawy decyzją administracyjną”¹⁹.

W kontekście zasady szybkości postępowania należy mieć również na względzie to, że organ dążąc do załatwienia sprawy administracyjnej czynności takie i tylko takie, które w konkretnym postępowaniu są niezbędne. „Z brzmienia art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 78 KPA należy wyprowadzić wniosek, że dowody, które przeprowadza organ powinny być dostateczne do rzetelnego wyjaśnienia sprawy. Oznacza to, że ich ilość powinna być dostosowana do okoliczności konkretnej sprawy, tak by wyjaśniały ją w sposób wystarczający do podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia. Zbędne jest więc mnożenie środków dowodowych mających za zadanie wykazanie jasnej już, bo ustalonej w inny sposób tezy. Stałoby to bowiem w sprzeczności z inną niż obowiązek należytego wyjaśnienia sprawy podstawową zasadą postępowania administracyjnego, a wyrażoną w art. 12 KPA”²⁰.

¹⁶ IV SA/Wa 702/13, Legalis.

¹⁷ Zob. wyr. WSA w Warszawie z 8.8.2012 r., VI SA/Wa 542/12, Legalis.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., Legalis.

¹⁹ II OSK 951/16, Legalis.

²⁰ Wyr. WSA w Rzeszowie z 22.3.2017 r., II SA/Rz 1272/16, Legalis.

1.11. Zasada polubownego załatwiania spraw

Zasada ta stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do załatwiania spraw administracyjnych w drodze konsensusu bez potrzeby wkraczania w sferę praw i obowiązków jednostki aktem władczym o charakterze decyzji administracyjnej.

Zasada ta może być zrealizowana w sprawach, których charakter na to pozwala. W tego typu postępowaniach ustawa obliuguje organy do podejmowania czynności zmierzających do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach (art. 13 § 1 KPA). W tym zakresie organ podejmuje czynności skłaniające strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Co więcej, organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy (art. 13 § 2 KPA). W literaturze wskazuje się, że: „dyrektywa polubownego załatwiania spraw wypływająca z art. 13 KPA adresowana jest zarówno do stron postępowania, jak i organu administracji, przed którym toczy się postępowanie. Zobowiązanie organu administracji do nakłaniania stron do zawarcia ugody czy przeprowadzenia mediacji, w tym poprzez informowanie o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy jest konsekwencją przyjęcia również innych zasad postępowania administracyjnego, w tym przede wszystkim zasady ochrony interesów indywidualnych (art. 7 KPA), zasady informowania zwanej zasadą doradztwa fachowego (art. 9 KPA) oraz zasady przekonywania (art. 11 KPA)”²¹.

Egzemplifikacją powyższej zasady jest wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego rozdziału poświęconego mediacji, ale również instytucja ugody. Jak wskazuje judykatura, „organ administracji publicznej zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw unormowaną w art. 13 KPA obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody. Jednak powinien to czynić w sytuacjach kiedy na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia, zatem w tym względzie właściwym jest również odwołanie się do doświadczenia życiowego pracowników organów administracji. Natomiast nie może nakazać stronom zawarcia ugody, a więc bez wyraźnej woli stron postępowania, nie może z własnej inicjatywy podejmować czynności zmierzających do ugody”²².

1.12. Zasada pisemności postępowania

Zasada ta nakłada na organ obowiązek pisemnego załatwienia sprawy lub w drodze dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

Wyjątkiem od tej zasady jest załatwienie sprawy w formie ustnej przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek:

- 1) gdy przemawia za tym interes strony,

²¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis.

²² Wyr. WSA w Warszawie z 28.11.2005 r., IV SA/Wa 1648/05, Legalis.

2) przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie.

W takiej sytuacji treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

W doktrynie pojawiły się zróżnicowane poglądy odnośnie do zakresu obowiązywania zasady pisemności. Część nauki prawa opowiadała się za jej ograniczeniem tylko do fazy decyzyjnej (W. Dawidowicz, S. Rozmaryn), część zaś za jej szerszym rozumieniem wskazując, że w toku postępowania administracyjnego jeszcze przed fazą decyzyjną wiele czynności powinno mieć formę pisemną np. protokoły²³. W zakresie tym wypowiedział się m.in. WSA w Szczecinie, który w wyroku z 10.2.2011 r. wskazał, że „zasada pisemności nakazuje załatwianie spraw administracyjnych w formie pisemnej. Pojęcie «załatwianie spraw» odnosi się w pierwszym rzędzie do rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji, a zatem decyzje administracyjne (ugody) powinny mieć formę pisemną. Także inne czynności procesowe organu i stron (uczestników) postępowania powinny być, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, utrwalone na piśmie lub posiadać formę pisemną, np. wezwania (art. 54), protokoły i adnotacje (rozdział 2 KPA), podania (art. 63), tym bardziej że w interesie stron leży «dopilnowanie utrwalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności w dokumentach sprawy» (art. 69 § 1 w zw. z art. 86 KPA). Odstępstwo od zasady pisemnego załatwienia sprawy, a zatem ustne załatwienie sprawy, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie (art. 14 § 2)”²⁴.

Odnośnie ustnego ogłoszenia decyzji wskazuje się, że obowiązek sporządzenia stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę ciąży na organie. „Strona nie może więc być obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu co do sporządzenia protokołu lub adnotacji, o ile doszło do ustnego ogłoszenia decyzji, a tym samym brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takiego ogłoszenia nie było”²⁵.

1.12.1. Nowelizacja KPA wprowadzona ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320) – wejście w życie od 1.7.2021 r.

W wyniku nowelizacji KPA dokonanej DorElektrU – art. 61 KPA – dojdzie do istotnego prze-modelowania postępowania administracyjnego w zakresie trybu doręczania pism procesowych stronom postępowania przez organy administracyjne, jak również w przedmiocie kierowania do wyżej wymienionych organów dokumentów przez same strony. Wskazana zmiana związana jest z ciągłym rozwojem usług teleinformatycznych i wzrostem poziomu informatyzacji podmiotów publicznych.

Z 1.7.2021 r. art. 14 § 1 KPA (wyrażający zasadę pisemności postępowania administracyjnego), stanowiący, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne doręczanego środkami komunikacji elektronicznej zostanie uchylony. W jego miejsce ustawodawca wprowadza regulacje zawarte w art. 14 § 1a–1d. Jak

²³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), Kodeks..., Legalis.

²⁴ I SA/Sz 932/10, Legalis.

²⁵ Wyr. WSA w Warszawie z 21.3.2012 r., II SA/Wa 32/12, Legalis.

wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych obecnie obowiązująca, ustalona w art. 14 § 1 KPA, zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w znacznym stopniu się zdezaktualizowała. Przeciwwstawia się w niej dwa różne klasyfikacyjnie pojęcia i – co za tym idzie – pojęcia nieporównywalne. „Forma pisemna” odnosi się bowiem do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a „forma dokumentu elektronicznego” do sposobu utrwalenia treści. Mając na uwadze, że dokument elektroniczny to dane, które wcale nie muszą być wyrażone pismem w postaci elektronicznej, ale może to być też nagranie dźwiękowe, nagranie wideo, baza danych, grafika wektorowa itd., wymienienie w jednym zdaniu dokumentu elektronicznego obok formy pisemnej, powszechnie rozumianej jako pismo sporządzone na papierze i odręcznie podpisane, nie tylko zaburza logikę przepisu, ale też powoduje konieczność wprowadzenia specjalnych wymagań doprecyzowujących, dedykowanych dla określonych rodzajów dokumentów elektronicznych i – co za tym idzie – licznych przepisów szczegółowych. Bez takiego doprecyzowania można bowiem rozumieć, że ogólną zasadą dla załatwiania spraw jest sporządzanie pism w postaci papierowej, podpisanych własnoręcznym podpisem lub wykorzystanie jakiegokolwiek dokumentu elektronicznego, który wcale nie musi być pismem²⁶.

Nowy przepis w art. 14 § 1a KPA jednoznacznie balansuje prowadzenie i załatwianie spraw za pomocą pism utrwalonych w postaci papierowej lub elektronicznej, dodając przy tym zasadę, że pisma służące załatwianiu spraw opatruje się odpowiednim podpisem. W przypadku pism utrwalonych na papierze – podpisem własnoręcznym, zaś w przypadku pism w postaci elektronicznej – podpisem elektronicznym równoważnym z podpisem własnoręcznym, czyli kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym²⁷.

Zasadą wyrażoną w art. 14 § 1b KPA jest stworzenie podstaw do automatycznego prowadzenia i załatwiania spraw dzięki wykorzystaniu kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu administracji. Wykorzystanie pieczęci elektronicznej do opatrywania nią pism generowanych automatycznie pozwoli nie tylko na automatyczne wydawanie zaświadczeń i potwierdzeń czynności realizowanych w ramach usług online, ale również zabezpieczy organy przed błędami ludzkimi w przypadku, gdyby kwalifikowana pieczęć elektroniczna organu mogła być składana przez osobę reprezentującą ten organ²⁸. Istotnym dopełnieniem art. 14 § 1b jest art. 14 § 1c, dopuszczający możliwość załatwiania spraw z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej i wykorzystujących jedynie identyfikację elektroniczną (bez potrzeby składania podpisanych elektronicznie podań). Po uwierzytelnieniu w systemie teleinformatycznym strony albo uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, działania tak uwierzytelnionego użytkownika mogą być przypisane wyłącznie jemu. Użytkownik mógłby w takim przypadku zażądać wygenerowania dokumentu potwierdzającego jego działania – podobnie, jak to się dzieje w bankowości elektronicznej.

Projektodawca zdecydował się również na uzupełnienie art. 14o o § 1d mówiący, że pisma kierowane do organów administracji publicznej sporządza się – analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku prowadzenia i załatwiania spraw – na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania tych pism stosuje się dokładnie takie same metody opatry-

²⁶ Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320); <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321100/katalog/12569245>, s. 71–72.

²⁷ *Ibidem*, s. 72.

²⁸ *Ibidem*, s. 72.

wania ich pieczęciami i podpisami, jak w przypadku pism sporządzanych na potrzeby prowadzenia i załatwiania spraw²⁹.

1.13. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

W związku z tym wyraźne brzmienie art. 15 KPA jest jedynym potwierdzeniem ogólnej reguły zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji.

„Istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 KPA) polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Sprawa administracyjna jest dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, po raz pierwszy w I instancji, a następnie w II instancji. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, konsekwentnie do tego ukształtowane jest postępowanie odwoławcze, którego przedmiotem nie jest weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej³⁰. Organ odwoławczy nie jest tylko organem kontrolnym, a załatwia sprawę również merytorycznie³¹.

Naruszeniem zasady dwuinstancyjności może być sytuacja, w której uzasadnienie decyzji organu II instancji pozbawione jest właściwego ustosunkowania się do zarzutów odwołania, brak odniesienia się i oceny wszystkich okoliczności sprawy i dowodów pozwalających na ocenę prawidłowości stanowiska zajętego przez organ I instancji³².

1.14. Zasada trwałości decyzji

Decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 KPA).

Odwołanie nie służy od decyzji:

- 1) wydanych w II instancji;
- 2) wydanych w I instancji, od których w drodze wyjątku nie służy odwołanie;
- 3) co do których strona uchybiła terminowi do złożenia odwołania i nie został jej przywrócony termin do jego złożenia³³.

Ostateczność decyzji oznacza zatem ostateczne załatwienie sprawy w administracyjnym toku instancji. Naruszenie tej zasady, tzn. ponowne załatwienie tej samej sprawy administracyjnej, skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji późniejszej z mocy art. 156 § 1 pkt 3 KPA.

²⁹ Uzasadnienie..., s. 73.

³⁰ B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 144 i n.; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowo administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, Lublin 2010, s. 925.

³¹ Wyr. NSA z 25.5.2017 r., I OSK 2286/15, Legalis.

³² Zob. wyr. WSA w Warszawie z 20.4.2017 r., VII SA/Wa 1264/16, Legalis.

³³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis.

Ograniczenie zasady trwałości decyzji administracyjnej wynikać może bądź z przepisów Kodeksu, bądź też ustaw szczególnych (art. 16 §1 zd. 2 KPA) i, jak wskazuje nauka prawa, powinno być interpretowane ściśle. Judykatura podnosi, że decyzja ostateczna korzysta z tzw. domniemania legalności, a zatem „jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania”³⁴.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera również definicję decyzji prawomocnej wskazując, że jest nią taka decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu.

W polskim systemie prawnym funkcjonuje również zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych, które mogą być w tym trybie zaskarżone z powodu niezgodności z prawem.

2. Przebieg postępowania administracyjnego – wybrane zagadnienia praktyczne

2.1. Wszczęcie postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 61 KPA postępowanie wszczynane jest na wniosek lub z urzędu. Wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu nazywane jest zasadą oficjalności, zaś na wniosek zasadą skargowości.

W doktrynie pojawiły się kontrowersje dotyczące formy wszczęcia postępowania administracyjnego. Zagadnienie to opisał *R. Hauser*, który wskazał, że: „obowiązujące przepisy nie określają formy prawnej wszczęcia postępowania administracyjnego. Zagadnienie to rodzi też szereg wątpliwości w doktrynie. Przykładowo przyjmuje się niekiedy, że wszczęcie postępowania następuje w drodze swoistego postanowienia, na które nie służy zażalenie. Wydaje się, że szukanie konstrukcji uznających czynność wszczęcia postępowania jako swoistego postanowienia, czy też innych sformalizowanych form nie znajduje uzasadnienia. W orzecznictwie sądowym wskazano wprost, że przepisy prawa polskiego – poza wyjątkowym przypadkiem art. 31 § 2 KPA nie przewidują wydania odrębnego postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania. Dodatkowo należy też tu przywołać odrębne reguły wszczynania postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego. Należy raczej przyjąć, że na gruncie KPA samo wniesienie żądania lub podjęcie czynności urzędowej (przy sprawach wszczynanych z urzędu) z określoną datą, powoduje z mocy prawa wszczęcie postępowania (podkreślenie autora)”³⁵. Pogląd ten należy zaakceptować z zastrzeżeniem wszakże aktualnie obowiązującego art. 61a § 1 KPA, nakazującego umorzenie postępowania, gdy żądanie jego wszczęcia zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Taka decyzja procesowa przyjmuje postać zaskarżalnego zażaleniem postanowienia (art. 61a § 2 KPA). Odnośnie do postępowania zgodnego z zasadą skargowości (wszczynanego, co do zasady, na wniosek) ustawodawca przewidział możliwość wszczęcia go również z urzędu ze względu na szczególnie ważny interes strony. W takiej sytuacji jednak

³⁴ Wyr. NSA z 14.4.2017 r., I OSK 1545/15, Legalis.

³⁵ *R. Hauser*, Wszczęcie postępowania administracyjnego, RPEiS 1998, rok LX, z. 1.

w toku postępowania konieczne jest uzyskanie zgody strony, a jej brak obliguje organ do umorzenia postępowania.

Data wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a w razie żądania wniesionego drogą elektroniczną dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3 oraz 3a KPA). W wyniku nowelizacji art. 61 § 3a KPA, dokonanej DorElektrU, która wejdzie w życie 1.7.2021 r., przedmiotowy przepis będzie przewidywał, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 DorElektrU. Ustawodawca nie zdefiniował momentu wszczęcia postępowania z urzędu, ale w tym zakresie przyjmuje się, że datą tą jest data pierwszej czynności wobec strony, podjętej w sprawie przez organ administracji publicznej z urzędu³⁶.

W doktrynie wskazuje się, że faza wstępna postępowania administracyjnego niesie za sobą wiele obowiązków nakładanych na organ administracji, do których należą m.in.:

- 1) obowiązek stwierdzenia, czy nie zachodzą przesłanki wyłączenia organu z powodu braku właściwości;
- 2) ustalenie czy nie zachodzą przesłanki wyłączenia pracownika;
- 3) ustalenie kręgu stron i wezwania ich do udziału w postępowaniu;
- 4) obowiązek zawiadomienia o możliwości mediacji.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje również szczególną formę współuczestnictwa wynikającą z treści art. 62. Jest to forma procesowa tzw. współuczestnictwa formalnego, które nie zwalnia, wszakże organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji, a każda ze stron jest wówczas adresatem decyzji w swojej sprawie³⁷.

Z kolei art. 63 KPA wskazuje sposób wniesienia podania oraz jego ogólne wymogi formalne, a także definicję podania. Zgodnie z jego § 1 podanie, tj. zarówno żądanie, wyjaśnienie, ale również środki odwoławcze, tzn. zażalenie oraz odwołanie mogą być wnoszone:

- 1) pisemnie,
- 2) telegraficznie,
- 3) za pomocą telefaksu,
- 4) ustnie do protokołu,
- 5) za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Dnia 1.7.2021 r. w wyniku nowelizacji dokonanej DorElektrU brzmienie art. 63 § 1 KPA, statującego sposoby wniesienia podania, ulegnie zmianie, stanowiąc że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Podanie powinno zawierać co najmniej:

- 1) wskazanie osoby, od której pochodzi;
- 2) adres wnoszącego (również w przypadku podania wniesionego na adres poczty elektronicznej – art. 63 § 2 KPA w brzmieniu nadanym DorElektrU, która wchodzi w życie 1.7.2021 r.);
- 3) żądanie;

³⁶ Wyr. WSA w Poznaniu z 19.4.2017 r., IV SAB/Po 14/17, Legalis.

³⁷ Wyr. WSA we Wrocławiu z 7.3.2017 r., IV SA/Wr 507/16, Legalis.

4) oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

Podanie, które strona wnosi w formie pisemnej lub ustnie powinno być przez nią podpisane, a protokół dodatkowo podpisany przez pracownika, który go sporządził. W sytuacji, gdy podanie wnosi osoba niemogąca się podpisać, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (art. 63 § 3 KPA). Ustawodawca przewidział również szczególne wymogi dla podania wnoszonego drogą elektroniczną. Dodatkowym wymogiem nakładanym na organ jest obowiązek potwierdzenia wniesienia podania, gdy wnoszący tego zażąda.

W praktyce często zdarza się sytuacja, w której podanie zawiera braki formalne uniemożliwiające *de facto* nadanie sprawie biegu. Analiza art. 64 KPA pozwala na wyróżnienie braków dwojakiego rodzaju:

- 1) brak adresu wnoszącego podanie,
- 2) niespełnienie innych wymagań określonych przepisami prawa.

Zgodnie z treścią art. 64 § 1 KPA, „jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania”.

Z powyższego wynika, że nie w każdej sytuacji brak adresu skutkować będzie pozostawieniem *prima facie* podania bez rozpoznania. Organ administracji publicznej powinien bowiem w takim przypadku podjąć czynności celem ustalenia, czy posiadane przez niego dane pozwalają na ustalenie adresu wnoszącego podanie. Może bowiem zdarzyć się sytuacja, gdy wnoszący podanie był stroną innego postępowania administracyjnego, toczonego równoległe lub w przeszłości przed tym samym organem administracji publicznej i w tej innej sprawie jego adres jest znany. W nauce prawa wskazuje się, że: „konsekwentnie do zasady ogólnej przyjętej w art. 9 braki co do treści podania nie powodują od razu bezskuteczności podania. Artykuł 64 § 1 KPA nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podjęcia czynności w celu usunięcia braków formalnych. Nałożenie na organy tych obowiązków związane jest z przyjętą w Kodeksie postępowania administracyjnego ochroną jednostki przed negatywnymi skutkami niezajomości prawa”³⁸. Dopiero negatywne ustalenie w tym zakresie skutkuje pozostawieniem podania bez rozpoznania.

Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań, wszczyną się postępowanie w przedmiocie usunięcia braków, tzn. wzywa się wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W tym zakresie należy podkreślić, że począwszy od 1.6.2017 r. w sposób istotny uelastyczniono termin uzupełnienia braków formalnych wskazując, że nie może być on krótszy aniżeli 7 dni. Zmiana ta znajduje swoje uzasadnienie zwłaszcza w sprawach bardziej skomplikowanych, gdzie uzupełnienie braków w terminie 7 dni byłoby znacznie utrudnione.

Wniesienie podania skutkuje podjęciem przez organ administracji publicznej czynności zmierzających do ustalenia jego właściwości. Jeżeli po jej zbadaniu okaże się, że właściwym w sprawie jest inny organ przekazuje się je organowi właściwemu zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie. Zabezpieczenie praw strony w tym zakresie określa art. 65 § 2 KPA. W praktyce zdarzyć się może sytuacja, że podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania. Wówczas organ, do którego wniesiono podanie, zwraca je wnoszącemu w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia. Podobny skutek następuje, gdy

³⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., Legalis.

w sprawie właściwy jest sąd powszechny, z tym zastrzeżeniem, że podania zwracać nie należy, jeżeli wcześniej sąd uznał się już za niewłaściwy.

2.2. Strony i inni uczestnicy postępowania

Stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 KPA).

Kluczowym dla pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym jest zatem definicja „interesu prawnego”. W kontekście tym w doktrynie ścierały się różne poglądy. Problemem tym zajmowała się również judykatura. Sąd Najwyższy w wyroku z 21.3.2017 r. wskazał, że: „status strony w postępowaniu administracyjnym determinowany jest normami prawa materialnego administracyjnego lub cywilnego, które decydują o istnieniu interesu prawnego konkretnej osoby w konkretnej sytuacji faktycznej w uzyskaniu rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach oraz kształtują jego treść”³⁹. Z kolei w wyroku NSA z 2.2.2017 r. wskazano, że: „mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Chodzi tu zatem o interes prawny, a nie faktyczny, przy czym musi występować bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy interesem prawnym strony, a wynikiem postępowania administracyjnego”⁴⁰. Uzupełnieniem powyższych poglądów jest stanowisko zawarte w wyroku NSA z 9.12.2016 r., gdzie z kolei wskazano, że: „stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przy czym art. 28 KPA nie ustanawia normy prawnej samoistnej, a zatem stosowany jest w związku z przepisami prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego, dając jednostce status strony postępowania administracyjnego”⁴¹.

Te trzy, wskazane wyżej, poglądy orzecznicze pozwalają na wysnucie następujących wniosków:

- 1) interes prawny w rozumieniu art. 28 KPA wynika z przepisów prawa materialnego;
- 2) art. 28 KPA nie dotyczy tzw. interesu faktycznego;
- 3) pomiędzy interesem prawnym a wynikiem postępowania administracyjnego musi zachodzić bezpośredni związek przyczynowy;
- 4) art. 28 KPA powinien być stosowany łącznie z normami prawa materialnego.

Stroną postępowania administracyjnego może być:

- 1) osoba fizyczna,
- 2) osoba prawna.

W odniesieniu do państwowych, samorządowych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych – jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Co do zasady, zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się wg przepisów prawa cywilnego. I tak, w zakresie osób fizycznych zdolność prawną ma osoba fizyczna od chwili urodzenia (art. 8 KC). Odnośnie do zdolności do czynności prawnych osoba fizyczna

³⁹ I CSK 403/15, Legalis.

⁴⁰ II OSK 1967/15, Legalis.

⁴¹ II OSK 678/15, Legalis.