



**WIADOMOŚCI OGÓLNE O POSTĘPOWANIU  
ADMINISTRACYJNYM. ORGAN PROWADZĄCY  
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, STRONA  
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO, PODMIOTY  
NA PRAWACH STRONY, UCZESTNICY POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO**

mgr Adam Domański  
Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego  
WPAiE UWr

# Spis treści

- I. Informacje ogólne (pojęcie postępowania administracyjnego, rodzaje, tryb i stadia postępowania administracyjnego, pojęcie decyzji administracyjnej),
- II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego,
- III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne,
- IV. Strona postępowania administracyjnego,
- V. Podmioty na prawach strony,
- VI. Uczestnicy postępowania administracyjnego,
- VII. Kazus (zadanie na plusy z aktywności)

## Ważne skróty

**k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775),

**p.p.s.a.** – ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705, 1860),

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny,

**WSA** – wojewódzki sąd administracyjny,

**SN** – Sąd Najwyższy,

**SKO** – samorządowe kolegium odwoławcze.

# I. Pojęcie postępowania administracyjnego

**Postępowanie administracyjne** to zarówno regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych, podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji uprzednio wydanej decyzji administracyjnej.

# I. Pojęcie postępowania administracyjnego

**Ważne!** O tym, czy dana sprawa nadaje się do rozpoznania i rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym decyduje brzmienie art. 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że k.p.a normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Z przytoczonego przepisu wyinterpretować można cztery przesłanki, których łączne spełnienie sprawia, że dana sprawa podlega rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w postępowaniu administracyjnym. Po pierwsze, **uprawnionym do prowadzenia postępowania będzie organ administracji publicznej**. Po drugie, musi to być **organ właściwy**. Po trzecie, sprawa winna posiadać **przymiot indywidualności**. Po czwarte, jej rozstrzygnięcie przybiera formę **decyzji administracyjnej albo sprawa ta jest załatwiana milcząco**.

# I. Rodzaje postępowania administracyjnego

- **Postępowanie ogólne** – regulowane przepisami k.p.a., w tym trybie rozpoznawana i rozstrzygana jest większość spraw administracyjnych (np. sprawa zmiany imienia lub nazwiska, sprawy pozwoleń budowlanych, sprawy wywłaszczenia nieruchomości itp.);
- **Postępowanie szczególne** – postępowanie, w którego trybie rozpoznawane i rozstrzygane są sprawy określonego rodzaju (np. postępowanie podatkowe regulowane przepisami Ordynacji podatkowej).

# I. Tryby postępowania administracyjnego

**1. Postępowanie główne** – jego przedmiotem jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy w trybie i formie, które wyznaczają przepisy prawa procesowego zgodnie z przepisami prawa materialnego. W jego ramach wyróżniamy:

- a. postępowanie przed organem I instancji,
- b. postępowanie przed organem II instancji, które inicjowane jest wniesieniem odwołania przez uprawniony podmiot;

**2. Postępowania nadzwyczajne (nadzwyczajne tryby postępowań)** – jego celem jest przeprowadzenie weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu głównym. Byt prawny tych postępowań zależy od uprzedniego przeprowadzenia postępowania głównego, zakończonego wydaniem decyzji. Na system nadzwyczajnych trybów postępowania składają się:

- a. postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania,
- b. postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji,
- c. postępowanie mające na celu uchylenie, zmianę decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi.



# I. Stadia postępowania administracyjnego

- **Stadium wstępne:** czynności wszczęcia postępowania oraz czynności procesowe, które mają na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w określonej sprawie administracyjnej,
- **Stadium postępowania wyjaśniającego:** czynności procesowe, których celem jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania określonej normy prawa materialnego,
- **Stadium podjęcia decyzji:** rozstrzygnięcie, będącej przedmiotem postępowania sprawy indywidualanej konkretnej osoby.

**UWAGA!** Stadia dotyczą zarówno postępowania głównego, jak i postępowania toczącego się w nadzwyczajnych trybach!



# I. Pojęcie decyzji administracyjnej

*„Decyzja administracyjna jest to oświadczenie woli kompetentnego organu administracyjnego, podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowany stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty w całości albo w części) bądź w sferze stosunku procesowego (decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji)” (vide: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22 -23)*

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (1)

**Zakres mocy obowiązującej k.p.a. jest złożony i obejmuje:**

- a. postępowanie administracyjne ogólne i sprawy wyłączone z tego postępowania,
- b. rozstrzyganie sporów o własność,
- c. postępowanie uproszczone o charakterze administracyjnych w sprawie wydawania zaświadczeń,
- d. postępowanie uproszczone o charakterze administracyjnych w sprawach skarg i wniosków,

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (2)

### Zakres mocy obowiązującej k.p.a. jest złożony i obejmuje:

- e. nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu (**regulacja materialnoprawna w k.p.a.!!!**, art. 189b k.p.a.: [Administracyjna kara pieniężna - pojęcie]: *Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.*
- f. regulację w przedmiocie europejskiej współpracy administracyjnej.

## **II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (3)**

**Art. 1. k.p.a. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]**

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;**

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (4)

### 4 przesłanki umożliwiające zaliczenie sprawy do kategorii spraw administracyjnych:

1. **uprawnionym do prowadzenia postępowania będzie organ administracji publicznej** (organ *sensu largo*, bo przesłanka ta oparta jest na kompetencji ogólnej otwartej i obejmuje złożony system ustrojowy organów administracji publicznej oraz organów państwowych i innych podmiotów),
2. **musi to być organ właściwy,**
3. **sprawa winna posiadać przymiot indywidualności** (podwójna konkretność – tj. sprawa indywidualnie wskazanej osoby, w której należy rozstrzygnąć o konkretnie określonych prawach lub obowiązkach);
4. **rozstrzygnięcie przybiera formę decyzji administracyjnej albo sprawa ta jest załatwiana milcząco** (nadto, należy pamiętać, że w razie gdy przepis prawa materialnego nie określa formy decyzji, lecz wymaga autorytatywnej konkretyzacji przez organ administracji publicznej, przyjmuje się **domniemanie załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej**).

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (5)

**UWAGA!** Art. 122a. k.p.a. [Uznanie sprawy za załatwioną milcząco]

§ 1. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

§ 2. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

**Jednak, jak wskazuje B. Adamiak, instytucja milczącego załatwienia sprawy nie zmienia przedmiotu postępowania administracyjnego ogólnego, ponieważ milczące załatwienie sprawy dotyczy załatwienia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej.**

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (6)

### Art. 1. k.p.a. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 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 (organy administracji publicznej sensu largo – przyp. autor);
- 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.



## **II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (7)**

**Art. 2 k.p.a. [Zakres obowiązywania w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków]**

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie **skarg i wniosków** (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (8)

### Art. 3 k.p.a. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]

§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do: **(wyłączenia o charakterze zewnętrznym)**

- 1) **postępowania w sprawach karnych skarbowych;**
- 2) **spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV (Udział prokuratora – przyp.) i VIII (Skargi i wnioski – przyp.) [k.p.a. – przyp.].**

## II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (9)

### Art. 3 k.p.a. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach: **(wyłączenia o charakterze zewnętrznym)**

1-3) uchylone,

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: **(wyłączenia o charakterze wewnętrznym)**

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 **(postępowanie w przedmiocie skarg i wniosków)**.

§ 5. **Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2, czyli tych należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.**

## **II. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego (10)**

**Art. 4 k.p.a. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny] (wyłączenie o charakterze szczególnym, ponieważ personel oficjalny przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego w określonych sytuacjach może być poddany w pewnym zakresie jurysdykcji administracyjnej państwa przyjmującego, ale tylko z woli państwa wysyłającego lub wskutek indywidualnej zgody poszczególnych osób korzystających z immunitetu).**

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

# III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (1)

**Definicję legalną organu administracji publicznej zawiera art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.**

## Art. 5 k.p.a. [Pojęcie]

§ 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 (zespolonej 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 podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;
- 5) organizacjach społecznych - rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;
- 6) **organach jednostek samorządu terytorialnego** - rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

# III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (2)

## *Z orzecznictwa:*

*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 (vide: wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2022 r., I OSK 1949/21, Legalis nr 2768700)*

\*\*\*

*W razie występowania w okolicznościach określonej sprawy kumulacji ról procesowych jednostki samorządu terytorialnego wynikających ze sfery dominium i organu tejże jednostki wykonującego władztwo w sferze imperium, w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano regułę kolizyjną, która nie pozwala owych ról procesowych łączyć. Przyznaje ona pierwszeństwo roli organu administracji załatwiającego sprawę, co oznacza, że przysługiwanie organowi jednostki samorządu takiej roli w sprawie na podstawie przepisów prawa, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyklucza udział owej jednostki samorządowej w tym postępowaniu w charakterze strony. Jednostka samorządu terytorialnego nie ma bowiem legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu. Nie jest ona również podmiotem uprawnionym do inicjowania w tej sprawie postępowań w trybach nadzwyczajnych, do zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego, ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego. Uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez samorząd terytorialny następuje zatem kosztem znacznego ograniczenia jego władztwa ze sfery dominium (vide: wyrok NSA z dnia 22 lutego 2021 r., I OSK 2498/20, Legalis nr 2598193)*

# III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (3)

**Zdolność prawna organu administracji publicznej** to zespół przesłanek, decydujących o zdolności do podejmowania czynności procesowych i materialnoprawnych w postępowaniu administracyjnym. Wyznaczają ją:

- Kompetencja organów administracji publicznej,
- Instytucja wyłączenia,

**Kompetencja ogólna organów administracji publicznej** to zdolność prawna organów administrujących do załatwiania spraw administracyjnych w danym układzie postępowania (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 k.p.a.).

**Kompetencja szczególna** to zdolność prawna organów administrujących do załatwiania konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania.



# III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (4)

**Kompetencja szczególna jest wyznaczana przez:**

- właściwość,
- instytucję wyłączenia ze sprawy.

**Właściwość organu administracji publicznej** to zdolność prawna organu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym. **Wyróżnia się dwa rodzaje właściwości (wg podstawy nabycia zdolności):**

- a. ustawową,
- b. delegacyjną.

# III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (5)

**Właściwość ustawowa** to właściwość, wynikająca wprost z przepisu ustawy. W ramach właściwości ustawowej wyróżniamy:

- a. **właściwość rzeczową,**
- b. **właściwość miejscową,**
- c. **właściwość instancyjną.**

**Właściwość rzeczowa** to zdolność prawna organów administracji publicznej do rozpoznawania i załatwiania spraw danej kategorii, w KPA właściwość ta jest jedynie wymieniona z nazwy, a co do jej ustalenia w sprawie art. 20 odsyła do przepisów o zakresie działania organów administracji publicznej.

**Właściwość miejscowa** to zdolność prawna administracji publicznej do rozpoznania i załatwienia spraw danej kategorii na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju.

### **III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (6)**

#### **Art. 21. [Właściwość miejscowa]**

**§ 1.** Właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

1) **w sprawach dotyczących nieruchomości** - według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości;

2) **w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy** - według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony;

3) **w innych sprawach** - według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju - według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu - według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.

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

### III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (7)

**Właściwość instancyjna** to zdolność prawna organu administracji publicznej do przeprowadzania weryfikacji decyzji w drodze administracyjnej. **Zasady ustalania właściwości instancyjnej są określone w KPA, jednak z zastrzeżeniem, że pierwszeństwo przed tymi uregulowaniami mają postanowienia szczególne odrębnych ustaw co do wyznaczenia innego organu odwoławczego!!!**

### **III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (8)**

**Art. 127 k.p.a. [Prawo do odwołania od decyzji administracyjnej]**

§ 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.

§ 1a. Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna.

**§ 2. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.**

# III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (9)

## Art. 17 k.p.a. [Organy wyższego stopnia]

Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są:

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

### III. Organ prowadzący postępowanie administracyjne (10)

**Właściwość delegacyjna:** KPA dopuszcza możliwość przekazania rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy albo czynności procesowej w określonej sprawie, będącej przedmiotem postępowania, jednemu organowi administracji publicznej przed drugi organ. Przewidziane jest to m.in. w przypadku wyłączenia organu administracji publicznej. W razie wyłączenia organem właściwym do załatwienia sprawy jest organ wyższego stopnia, który jednak może wyznaczyć podległy jemu organ jako właściwy do rozpoznania i załatwienia sprawy (art. 26 § 2 KPA).



# III. Spory o własność (1)

## Spory o własność możliwe są tylko w zakresie własności ustawowej!

### Rodzaje sporów ze względu na kryterium oceny własności przez organy:

- **Spór pozytywny** – dwa lub więcej organów uważa się za właściwe do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy,
- **Spór negatywny** – żaden organ nie uważa się za właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy,

### Rodzaje ze względu na kryterium rodzaju organów pozostających w sporze:

- pomiędzy organami administracji publicznej (spory o własność wewnętrzne),
- pomiędzy organami samorządu terytorialnego a innymi organami administracji publicznej (spory o własność zewnętrzne),
- pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnymi – art. 66 § 4 k.p.a. (spory o własność zewnętrzne).

## III. Spory o właściwość (2)

**Art. 22 k.p.a. [Spory o właściwość w postępowaniu administracyjnym]**

**§ 1. Spory o właściwość rozstrzygają:**

- 1) **między organami jednostek samorządu terytorialnego**, z wyjątkiem przypadków określonych w pkt 2-4 - wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - sąd administracyjny;
- 2) **między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu**, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty - starosta;
- 3) **między organami administracji zespolonej w jednym województwie niewymienionymi w pkt 2** - wojewoda;
- 4) **między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej** - minister właściwy do spraw administracji publicznej;

# III. Spory o własność (3)

**Art. 22. k.p.a. [Spory o własność w postępowaniu administracyjnym]**

**§ 1. Spory o własność rozstrzygają:**

5) (uchylony);

6) **między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach** - minister właściwy do spraw administracji publicznej;

7) **między wojewodą a organami administracji niezespolonej** - minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą;

8) **między organami administracji publicznej innymi niż wymienione w pkt 1-4, 6 i 7** - wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - minister właściwy do spraw administracji publicznej;

9) **między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister** - Prezes Rady Ministrów.

§ 2. Spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny **(chodzi tu o NSA! – vide: art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 4 p.p.s.a.)**

## III. Spory o własność (4)

**Art. 22. k.p.a. [Spory o własność w postępowaniu administracyjnym]**

§ 3. Z wnioskiem o rozpatrzenie sporu przez sąd administracyjny (**wyłącznie do NSA! – przyp.**) może wystąpić:

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

**Art. 23. k.p.a. [Czynności niecierpiące zwłoki]** Do czasu rozstrzygnięcia sporu o własność organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu.

### **III. Instytucja wyłączenia (1)**

**Wyróżnia się następujące rodzaje włączeń:**

- 1. Pracownika organu administracji publicznej – art. 24 k.p.a.,**
- 2. Organu administracji publicznej – art. 25 k.p.a,**
- 3. Członka organu kolegialnego – art. 27 k.p.a..**

**Ważne: Każda z powyższych kategorii wyłączenia może stanowić podstawę utraty zdolności do prowadzenia przez dany organ postępowania w określonej sprawie!!!**

## III. Instytucja wyłączenia (2)

### Art. 24 k.p.a. [Wyłączenie pracownika]

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

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

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

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

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

### III. Instytucja wyłączenia (3)

#### **Z orzecznictwa:**

*Pojęcie pracownika, o jakim mowa w art. 24 k.p.a. ma szeroki zakres znaczeniowy. Wyłączeniu w trybie i na zasadach określonych w tym przepisie mogą zatem podlegać pracownicy organu właściwego do załatwienia sprawy, a także pracownicy organów, jednostek i instytucji, którym w trybie przepisów ustaw szczególnych powierzono wykonywanie kompetencji organu do prowadzenia spraw administracyjnych, w tym wydawania decyzji, a także organu, do którego organ prowadzący postępowanie zwrócił się o dokonanie czynności przewidzianych w art. 52 k.p.a. Chodzi tu przy tym nie o wszystkich pracowników wskazanych jednostek, lecz tylko tych, którzy zostali upoważnieni do załatwienia spraw indywidualnych (vide: wyrok NSA z 7 marca 2013 r., I OSK 1186/12, LEX nr 1339577)*

### III. Instytucja wyłączenia (4)

#### **Art. 25 k.p.a. [Wyłączenie organu]**

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

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

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



## III. Instytucja wyłączenia (5)

### Art. 26 k.p.a. [Wyznaczenie pracownika lub organu do załatwienia sprawy]

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

§ 2. W przypadku wyłączenia organu sprawę załatwia:

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

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

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

### III. Instytucja wyłączenia (6)

#### Art. 27 k.p.a. [Wyłączenie członka organu kolegialnego]

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

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

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

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

## IV. Strona postępowania administracyjnego (1)

### Art. 28 k.p.a. [Pojęcie strony postępowania administracyjnego]

Stroną jest każdy, **czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (wszczęcie postępowania z urzędu)** albo **kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (wszczęcie postępowania na żądanie strony).**

## IV. Strona postępowania administracyjnego (2)

### Do ustalenia kręgu stron postępowania z urzędu, stosuje się następujące przesłanki:

- prawo materialne ustanawia określony organ administracji publicznej jako właściwy w tej sprawie,
- sprawa, w której organ jest właściwy, może być załatwiona przez wydanie decyzji,
- w ocenie organu administracji publicznej istnieją podmioty, mające interes prawny lub obowiązek, którego może dotyczyć postępowanie administracyjne.

### Przesłanki ustalenia podmiotu, który może zainicjować swoim żądaniem postępowanie administracyjne:

- podmiot sam uznaje się za legitymowany do wszczęcia postępowania,
- podmiot ma, w swojej ocenie stanu faktycznego i prawnego, interes prawny lub obowiązek, o którym można rozstrzygnąć decyzją,
- podmiot wnosi swoje żądanie do organu uznanego przez siebie za właściwy do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej.

## IV. Strona postępowania administracyjnego (3)

### **Z orzecznictwa:**

*Mieć interes prawny oznacza ustalenie powszechnie obowiązującego przepisu prawa: „na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania” (vide: wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980)*

\*\*\*

*Zgodnie z art. 28 KPA stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Interes prawny, o którym mowa w art. 28 KPA, może wynikać nie tylko z normy prawa materialnego administracyjnego, ale także z normy prawa materialnego, należącej do każdej innej gałęzi prawa, w tym również do prawa cywilnego. Zauważyć należy, że z żadnego przepisu prawa nie wynika, aby podmiot powołujący się na posiadanie własnego interesu prawnego był zobligowany do wskazania konkretnego przepisu, z którego ten interes ma się wywodzić. Wystarczy więc, że zostaną podane okoliczności faktyczne, pewne elementy, z których on wynika, organ zaś we własnym zakresie powinien okoliczności te zweryfikować w aspekcie konkretnych norm prawnych, pod które one podpadają (vide: wyrok NSA z dnia 18 października 2022 r., III OSK 5541/21, Legalis nr 2795904)*

## IV. Strona postępowania administracyjnego (4)

### **Koncepcje legitymacji strony**

**Koncepcja subiektywna** - stroną jest każdy, kto twierdzi, a zatem jest subiektywnie przekonany, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego. O tym, czy istnieje interes prawny organ może orzec dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, ponieważ istnienie interesu jest badane dopiero w toku postępowania.

**Koncepcja obiektywna** charakteryzuje się z kolei tym, że ocena czy konkretny podmiot ma interes prawny w postępowaniu administracyjnym powinna zostać dokonana przez organ administracji publicznej przed wszczęciem postępowania administracyjnego. Podmiot, który składa żądanie wszczęcia postępowania powinien wskazać istnienie interesu prawnego.

## IV. Strona postępowania administracyjnego (5)

**Zdolność administracyjnoprawna** to oznaczenie prawnej możliwości do występowania jako strona w tym postępowaniu (na wzór zdolności sądowej w KPC, taktowana jako atrybut zdolności prawnej).

### **Art. 29 k.p.a. [Podmioty będące stronami postępowania administracyjnego]**

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

## IV. Strona postępowania administracyjnego (6)

Art. 30 k.p.a. [Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych]

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

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

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

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

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

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



## IV. Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym (1)

- **Przedstawicielstwo – konieczny sposób reprezentacji**

a. dla osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych (art. 30 § 2 k.p.a.),

b. dla podmiotów niebędących osobami fizycznymi (art. 30 § 3 k.p.a.);

## IV. Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym (2)

- **Pełnomocnictwo – zależy od woli strony**
- a. **Art. 32 k.p.a. [Pełnomocnictwo procesowe]:** Strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.
- b. **Zdolność do bycia pełnomocnikiem - art. 33 § 1 k.p.a.:** Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych.
- c. **Forma pełnomocnictwa - art. 33 § 2 i 3 k.p.a.:** Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.
- d. **Domniemanie pełnomocnictwa - art. 33 § 4 k.p.a.:** W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

## IV. Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym (3)

### Z orzecznictwa:

*Instytucja pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym ma charakter możliwie dalece odformalizowany. W razie wątpliwości treść pełnomocnictwa musi być odczytywana w kontekście faktycznym danej sprawy i prawdopodobnych intencji mocodawcy, w szczególności jego obiektywnie pojmowanego interesu. Organ powinien także uwzględnić, czy w świetle pełnomocnictwa umocowana nim osoba działa w sposób korzystny dla mocodawcy. Jeżeli bowiem osoba, przedstawiająca wystawione dla niej pełnomocnictwo do działania, podejmuje na jego podstawie czynności mieszczące się w prawdopodobnych intencjach mocodawcy i na rzecz jego obiektywnie pojmowanego interesu - to wątpliwości, co do zakresu pełnomocnictwa, organ administracji publicznej jest obowiązany przesądzić na rzecz przyjęcia, że ta osoba została umocowana w sprawie (vide: wyrok NSA z dnia 6 października 2022 r., III FSK 988/21, LEX nr 3432143)*

## IV. Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym (4)

Art. 34 k.p.a. [Obowiązek zapewnienia reprezentacji strony]

§ 1. Organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.

§ 2. W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd.

**Ważne!** Według uchwały SN z 9.02.1989 r., III CZP 117/88, OSNCP 1990/1, poz. 11: „**1. Wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 k.p.a. następuje na podstawie art. 184 k.r.o. 2. Wynagrodzenie takiego przedstawiciela należy do kosztów postępowania administracyjnego**”. Przepis art. 184 § 1 zdanie pierwsze k.r.o. stanowi, że dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. Obowiązkiem kuratora ustanowionego przez sąd jest przede wszystkim ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomienie jej o stanie jej spraw (art. 184 § 2 k.r.o.).

## V. Podmioty na prawach strony: informacje ogólne (1)

- **Podmioty na prawach strony** mają prawo uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, lecz nie są w nim stronami, ponieważ postępowanie nie toczy się w ich sprawie indywidualnej, nie występują one zamiast strony, lecz obok i niezależnie od strony,
- **Do kategorii podmiotów na prawach strony zalicza się:**
  - a. organizację społeczną,
  - b. prokuratora,
  - c. podmioty powołane do obrony podstawowych praw i wolności jednostki (Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców),
  - d. podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych (np. organy Inspekcji Ochrony Środowiska).

**Ważne! Prawo procesowe przyznaje ww. podmiotom „prawa strony”, przez które należy rozumieć wyłącznie prawa procesowe.**

## V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (1)

Definicja legalna organizacji społecznej: art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. - ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o **organizacjach społecznych** rozumie się przez to **organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.**

## V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (2)

**Podstawa prawna:**

**Art. 31 k.p.a.**

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

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

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

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

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

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

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

◦ § 6. *(uchylony)*

## V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (3)

Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony został określony w art. 31 k.p.a. Przesłankami udziału organizacji społecznej w trybie art. 31 k.p.a. są:

1. **postępowanie administracyjne musi dotyczyć osoby trzeciej** (**Ważne!** Gdyby postępowanie dotyczyło interesu prawnego organizacji społecznej, wówczas nie byłaby ona podmiotem na prawach strony, lecz stroną tego postępowania),
2. **udział organizacji jest uzasadniony jej celami statutowymi** (cel statutowy organizacji powinien obejmować sprawy stanowiące przedmiot postępowania, przykładowo organizacja społeczna, której cele statutowe obejmują walkę z alkoholizmem, może brać udział jako podmiot na prawach strony w postępowaniu dotyczącym wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych),
3. **udział organizacji jest uzasadniony interesem społecznym** (przesłanka najbardziej problematyczna, w orzecznictwie podkreśla się, że organizacja nie może jedynie poprzestać na przedstawieniu swoich celów statutowych, lecz powinna także uprawdopodobnić, że jej udział przyczyni się do lepszego wypełnienia celów postępowania, dopiero wówczas można przyjąć, że za jej udziałem przemawia interes społeczny)



## V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (4)

Z orzecznictwa:

*Interes społeczny w przypadku dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym polega na działaniu na rzecz dobra ogólnego niepowiązanego wprost z interesem indywidualnym podmiotów tworzących organizację społeczną. Oczywistą rzeczą jest, że interes społeczny w takim przypadku jest budowany nie tylko przez pryzmat interesów prawnych ogółu podmiotów uczestniczących w takiej organizacji, ale także ich interesów faktycznych, które mogą tworzyć pożądaną społecznie wartość, bowiem będą odzwierciedlać istotną i chronioną prawem wartość. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie ma służyć zapewnieniu aktywnego i lepszego wypełnienia celów postępowania administracyjnego, jak twierdzi sąd pierwszej instancji. Te cele ma zrealizować organ prowadzący postępowanie. Natomiast udział organizacji społecznej ma służyć "uspołecznieniu" tego postępowania, a więc działaniu organu w realiach kontroli społecznej, którą gwarantuje podmiot niebędący wprost zainteresowanym rozstrzygnięciem sprawy (vide: wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2022 r., II GSK 1120/19, Legalis nr 2858110)*

\*\*\*

***W razie gdy postępowanie dotyczy (w znaczeniu przyjętym w art. 28 KPA) interesu prawnego lub obowiązku organizacji społecznej lub gdy organizacja społeczna żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, wówczas jest stroną postępowania administracyjnego, co wyklucza zastosowanie art. 31 KPA.*** (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2022 r., II SAB/Bk 35/22, Legalis nr 2708977)

# V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (5)

**Bardzo ważne! Ustawy materialnoprawne mogą wprowadzić rozwiązania ograniczające lub wyłączające udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym!**

**Przykład nr 1: Art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane:**

1. Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31.
  - 1a. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej.
2. Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

**3. Przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.**

3a. Do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86g i art. 86h ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.).

**4. Przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.**

# V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (6)

**Bardzo ważne! Ustawy materialnoprawne mogą wprowadzić rozwiązania ograniczające lub wyłączające udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym!**

## ◦ Przykład nr 2:

Art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, **przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania (dodatkowa przesłanka udziału na prawach strony w postępowaniu!)** Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.

2. Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

3. Organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

4. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

## V. Podmioty na prawach strony: Organizacja społeczna (7)

Organizacja społeczna, działająca na prawach strony w postępowaniu, ma następujące podstawowe prawa procesowe:

1. **żądania wszczęcia postępowania w sprawie indywidualnej** (przyjmuje się, że organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania wtedy, gdy przepisy prawa materialnego dopuszczają wszczęcie postępowania z urzędu),
2. **dopuszczenia jej do już toczącego się postępowania** (wówczas nieistotne jest to, czy postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony czy z urzędu).

**Ważne!** Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu (forma działania – postanowienie). **Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.**

Udział organizacji społecznej, dopuszczonej do postępowania, na prawach strony oznacza, że posługuje się ona co do zasady wszystkimi środkami procesowymi, które służą stronie postępowania.

**Udziału organizacji społecznej, działającej w danym postępowaniu na prawach strony, nie należy mylić z uprawnieniem wskazanym w art. 31 § 5 k.p.a., który stanowi, że organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. W takim przypadku organizacja społeczna nie ma praw procesowych strony.**

# V. Podmioty na prawach strony: Prokurator (1)

## Podstawy prawne:

1. **Art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o Prokuraturze:** Prokurator może **uczestniczyć na prawach strony** lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej.
2. **Art. 67 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o Prokuraturze:** **Udział prokuratora** w postępowaniu cywilnym, **administracyjnym**, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach określają ustawy.
3. **W przypadku postępowania administracyjnego zasady udziału prokuratora w tymże postępowaniu określają przepisy art. 182-189 k.p.a.**

## V. Podmioty na prawach strony: Prokurator (2)

**Celem udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem., a co za tym idzie, realizacja obiektywnie pojętej praworządności. W związku z tym prokurator:**

- 1. ma prawo zwrócenia się do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania** (art. 182 k.p.a: prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem);
- 2. może włączyć się do każdego toczącego się postępowania administracyjnego** (art. 183 k.p.a.: § 1. Prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. § 2. Organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny; art. 188 k.p.a: **prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184, służą prawa strony**);
- 3. ma prawo złożenia sprzeciwu od decyzji ostatecznej** (art. 184 § 1 k.p.a.: prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę – więcej na temat sprzeciwu prokuratora na zajęciach nr 4).



# V. Podmioty na prawach strony: Prokurator (3)

§ 367 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury

1. Prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym oraz bierze udział w tych postępowaniach, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny.

2. Prokurator może odmówić stronie postępowania administracyjnego podjęcia czynności, jeżeli przysługują jej środki odwoławcze lub skarga do sądu administracyjnego albo wnioski o wznowienie postępowania lub wnioski o uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności decyzji.

3. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio, gdy właściwy organ nadzoru podjął z urzędu czynności w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

4. Jeżeli w sprawie można wnieść zarówno skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i sprzeciw, wyboru jednego z tych środków dokonuje się z uwzględnieniem potrzeby szybkiego i skutecznego załatwienia sprawy.

5. Jeżeli niezgodna z prawem uchwała organu samorządu terytorialnego wywołała lub może wywołać niekorzystne skutki prawne, które można odwrócić z zastosowaniem art. 147 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, prokurator wnosi skargę na tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego z żądaniem stwierdzenia jej nieważności lub stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

# V. Podmioty na prawach strony: Rzecznik Praw Obywatelskich

## Podstawy prawne:

- 1. Art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich:** Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania,
- 2. Art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich:** Po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.



# V. Podmioty na prawach strony: Rzecznik Praw Dziecka

## Podstawy prawne:

- 1. Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka:** Rzecznik działa na rzecz ochrony praw dziecka, w szczególności: 1) prawa do życia i ochrony zdrowia; 2) prawa do wychowania w rodzinie; 3) prawa do godziwych warunków socjalnych; 4) prawa do nauki,
- 2. Art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka:** Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

# V. Podmioty na prawach strony: Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

## Podstawy prawne:

- 1. Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców:** Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, zwany dalej „Rzecznikiem”, stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców,
- 2. Art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców:** W zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

## **V. Podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych – przykłady (1)**

**1. Art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska:** W razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska organ Inspekcji Ochrony Środowiska może: 1) skierować wystąpienie o wyjaśnienie przyczyn nieprawidłowości lub o ich usunięcie; **2) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.**

**2. Art. 19 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska:** W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczącym przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz w sprawie ustalenia lokalizacji autostrad oraz dróg ekspresowych **wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym, jeżeli zgłosi swój udział w postępowaniu.**

## **V. Podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych – przykłady (2)**

**3. Art. 95 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzki konserwator zabytków mogą w sprawach ochrony zabytków, dziedzictwa kulturowego, w tym zbiorów publicznych, restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, występować na prawach strony w postępowaniu administracyjnym oraz na prawach oskarżyciela publicznego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia,**

**4. Art. 18 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady: 1. Organ, który wszczął postępowanie administracyjne, którego skutki mogą dotyczyć Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej, jest obowiązany bezzwłocznie zawiadomić ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o wszczęciu postępowania. 2. W postępowaniu, o którym mowa w ust. 1, ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym, jeżeli zgłosi swój udział w tym postępowaniu w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o jego wszczęciu. 3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do postępowania administracyjnego, w którym minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest organem właściwym w I lub II instancji.**

## VI. Uczestnicy postępowania administracyjnego (1)

W postępowaniu administracyjnym można wyróżnić **podmioty postępowania** oraz **uczestników postępowania**.

### Do podmiotów postępowania zalicza się:

- **organy administracji publicznej**, powołane do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w sprawie administracyjnej, będącej przedmiotem postępowania,
- **podmioty, które w danej sprawie mają chronione przez prawo interesy**, a zatem strony postępowania oraz podmioty na prawach strony.

Podmioty postępowania korzystają z przyznanej im przez prawo procesowe pełni praw procesowych, wyrażających się w zespole uprawnień i obowiązków procesowych, zróżnicowanych ze względu na pozycję prawną określonego podmiotu w postępowaniu administracyjnym.

Organ administracji publicznej ma uprawnienia i obowiązki procesowe wynikające z jego kompetencji, a pozostałe podmioty mają prawa, które służą im do obrony ich interesów w toczącym się postępowaniu.

## VI. Uczestnicy postępowania administracyjnego (2)

Do **uczestników postępowania** zalicza się osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie mają interesów chronionych przez prawo, lecz są zainteresowane daną sprawą albo ze względu na ich interes faktyczny (i wobec tego rozstrzygnięcie sprawy nie będzie dla nich obojętne) albo ze względu na ich udział w niektórych czynnościach postępowania (wynik postępowania będzie wówczas pozostawał poza sferą ich zainteresowania).

Uczestników postępowania można podzielić na dwie grupy:

- a. Osoby zainteresowane – uczestnicy postępowania mający w sprawie interes faktyczny, obecnie przepisy k.p.a. nie regulują ich sytuacji prawnej, a co za tym idzie, w świetle obowiązujących przepisów są pozbawieni praw procesowych,
- b. Uczestnicy niezainteresowani wynikiem sprawy, tj. świadkowie, biegli, osoby trzecie wezwane do przedstawienia przedmiotu oględzin – nie przyznano im pełni praw procesowych, lecz pojedyncze uprawnienia, np. prawo odmowy złożenia zeznań przez świadka w trybie art. 83 § 1 k.p.a.

## VII. Kazus (zadanie na plusy z aktywności)

Zarejestrowane 8 marca 2021 r. Stowarzyszenie „Ryś i Wilk – dwa bratanki” z siedzibą w B., którego cele statutowe określono jako: „działania na rzecz ekologii i budowania społecznego poparcia dla zrównoważonego rozwoju i ochrony różnorodności biologicznej, szczególnie obszarów wiejskich, ochrony zwierząt dzikich, w tym przede wszystkim wilków i rysiów”, chciało mieć wpływ na wszczęte dnia 19 października 2022 r. postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia w postaci pola golfowego. Stowarzyszenie argumentowało, że w toczącym się postępowaniu nie pochyłono się dotychczas nad kwestią wpływu planowanej inwestycji na trasy migracyjne rysiów i wilków, które mogą zostać zaburzone przez budowę pola golfowego.

**Podstawy prawne:** art. 44, 71, 72 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane



## VII. Kazus (zadanie na plusy z aktywności)

### Pytania:

1. Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób stowarzyszenie może włączyć się do toczącego się postępowania? Odpowiedź uzasadnij, powołując się na odpowiednie przepisy prawa,
2. Kto i w jakiej formie decyduje o ewentualnym włączeniu się stowarzyszenia do postępowania? Odpowiedź uzasadnij, powołując się na odpowiednie przepisy k.p.a.,
3. Wskaż przesłanki udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym, powołując się na odpowiednie przepisy prawa,
4. Czy organizacja społeczna może brać udział jako podmiot na prawach strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę? Odpowiedź uzasadnij, powołując się na odpowiednie przepisy prawa.
5. Czy budowę pola golfowego można zaliczyć do kategorii przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko? Odpowiedź uzasadnij, powołując się na odpowiednie przepisy prawa i omawiając przesłanki wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

**Ocena zadania: Poprawna odpowiedź na wszystkie 5 pytań – dwa plusy z aktywności, poprawna odpowiedź na 3 pytania – jeden plus z aktywności. Termin nadsyłania odpowiedzi: 12 kwietnia 2024 r.**



# Źródła

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775),
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 20, Warszawa 2022,
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022,
- Rychlik J. (wybór orzecznictwa), *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo aplikanta*, wyd. 8, Warszawa 2020,
- Rychlik J. (wybór orzecznictwa), *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo aplikanta*, wyd. 10, Warszawa 2023,
- Wierzbowski M. (red.), *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2022.



DZIĘKUJĘ ZA  
UWAGĘ 😊