



# **ZASADY PODSTAWOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

mgr Adam Domański

Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego

WPAiE UWr

# Pojęcie zasad podstawowych postępowania administracyjnego

- Zasady postępowania administracyjnego są to podstawowe (przewodnie) reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę,
- Mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania oraz stanowić wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów k.p.a.,
- Wszystkie z nich są normami prawnymi,
- W związku z powyższym ich naruszenie jest traktowane jako naruszenie prawa, zaś organy powołane do czuwania nad legalnością powinny kontrolować stosowanie wszystkich zasad jako norm prawnych.

# Konsekwencje naruszenia zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym

- a. Wadliwość decyzji zagrożona sankcją wzruszalności (art. 145, 154, 155 k.p.a.),
- b. Wadliwość decyzji zagrożona sankcją nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.)
- c. Odpowiedzialność odszkodowawcza (np. art. 12 § 1 w zw. z art. 38 k.p.a.),
- d. Odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna pracownika organu administracji publicznej (np. art. 38 k.p.a.),

# System zasad obowiązujących w postępowaniu administracyjnym

System ten składa się z:

- a. zasad prawa uregulowanych w Konstytucji RP,
- b. zasad wywodzących się z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego,
- c. zasad ogólnych uregulowanych w art. 6 – 16 k.p.a.,
- d. zasad prawa wypracowanych w doktrynie procesowego prawa administracyjnego (np. zasada jawności postępowania administracyjnego, zasada domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej).

# Naczelne konstytucyjne zasady postępowania administracyjnego

- Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 KonRP),
- Zasada praworządności (art. 7 KonRP),
- Zasada proporcjonalności w procesie stosowania prawa (art. 31 ust. 3 KonRP),
- Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 KonRP),
- Zasada prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu (art. 45 ust. 1 Kon RP),
- Zasada ochrony dóbr osobistych (art. 51 KonRP),
- Zasada prawa wnoszenia skarg, petycji i wniosków do organów władzy publicznej (art. 63 KonRP),
- Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 78 KonRP).

# Zasady wywodzące się z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego cz. 1

Prawa wywodzące się z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2:

- a. Prawo do procesu przed organem administracyjnym, a następnie prawo do sporu w procesie przed sądem,
- b. Prawo do załatwienia sprawy w szybkim (rozsądnym) terminie,
- c. Prawo do uzyskania szybkiej i wyczerpującej informacji prawnej,
- d. Prawo do realnych możliwości obrony swoich praw i interesów,
- e. Prawo do czynnego udziału w postępowaniu (osobiście lub przez pełnomocnika).

# Zasady wywodzące się z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego cz. 2

**Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej** konstytuuje prawo do dobrej administracji, stanowiąc, że:

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;

b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;

c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

# Zasady ogólne uregulowane w art. 6 – 16 k.p.a.: klasyfikacja Janusza Borkowskiego cz. 1

## I. Zasady idei stosowania prawa:

### 1. pierwotne:

- a. praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działania wszystkich stron oraz uczestników postępowania (art. 6 i 7 *ab initio* k.p.a.),
- b. prawdy obiektywnej (art. 7 *in medio* k.p.a.),
- c. uwzględniania w postępowaniu i przy załatwianiu sprawy interesu społecznego i słusznego interesu jednostki (art. 7 *in fine* k.p.a.),
- d. załatwiania sprawy na korzyść strony (art. 7a k.p.a),
- e. czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 oraz 7 *in medio* k.p.a.),
- f. ochrony danych osobowych (art. 2a k.p.a.);



# **Zasady ogólne uregulowane w art. 6 – 16 k.p.a.: klasyfikacja Janusza Borkowskiego cz. 2**

## **I. Zasady idei stosowania prawa:**

### **2. Pochodne:**

- a. zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.),
- b. dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.),
- c. trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.),
- d. prawomocności decyzji ostatecznej (art. 16 § 3 k.p.a.),
- e. sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.);

# **Zasady ogólne uregulowane w art. 6 – 16 k.p.a.: klasyfikacja Janusza Borkowskiego cz. 3**

## **II. Zasady kultury administrowania:**

- a. przekonywania (art. 11 k.p.a.),
- b. współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b k.p.a.),
- c. udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom (art. 9 zd. 1 k.p.a.) oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania (art. 9 zd. 2 k.p.a.),
- d. umożliwienia stronom oceny działania urzędów obsługujących organ i urzędników (art. 14a k.p.a.),
- e. polubownego załatwienia spraw (art. 13 k.p.a.);

# **Zasady ogólne uregulowane w art. 6 – 16 k.p.a.: klasyfikacja Janusza Borkowskiego cz. 4**

## **II. Zasady techniczno-procesowe:**

- a. szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.),
- b. pisemności (art. 14 k.p.a.).

# Zasada ochrony danych osobowych

- Podstawa normatywna:

***Art. 2a k.p.a: § 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2.***

***§ 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania.***

***§ 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik postępowania.***

# Zasada praworządności działania organu administracji publicznej

- Podstawa normatywna:

***Art. 6 k.p.a: Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.***

# Art. 6 k.p.a - z orzecznictwa

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

(*vide*: wyrok WSA w Poznaniu z 21 marca 2018 r., IV SA/Po 52/18, LEX nr 2472109)

# Art. 6 k.p.a - z orzecznictwa

*Podstawową zasadą procedury administracyjnej wyrażoną w art. 6 k.p.a. jest obowiązek organów działania na podstawie przepisów prawa (zasada praworządności). Działanie na podstawie prawa to działanie na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dniu wydawania decyzji administracyjnej. Zasada praworządności nakłada zatem na organy orzekające obowiązek ustalenia mocy wiążącej przepisu prawa w dniu wydania decyzji. Po ustaleniu mocy obowiązującej przepisu prawa, organy powinny podjąć czynności w celu ustalenia stanu faktycznego w sprawie, do którego zastosowany zostanie przepis obowiązujący w dniu orzekania. **Z zasady praworządności wynika bowiem, że organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym zobowiązane są stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji.***

(*vide*: wyrok WSA w Łodzi z 23 stycznia 2018 r., II SA/Łd 755/17, LEX nr 2440646)

# Art. 6 k.p.a - z orzecznictwa

*Wyjaśnienia zawarte w komentarzach do kodeksu postępowania administracyjnego i podręcznikach oraz orzeczenia sądowe (wydawane w odniesieniu do konkretnej sprawy) nie stanowią obowiązującej wykładni, której przestrzeganie jest obowiązkiem organu administracji przy załatwianiu konkretnej sprawy. Organ administracji, rozpoznając konkretną sprawę, dokonuje wykładni przepisów prawa mających do nich zastosowanie i nie ma prawnego obowiązku uwzględniania wykładni uznawanej za powszechnie obowiązującą przez stronę postępowania.*

(*vide*: wyrok NSA w Łodzi z 22 maja 2002 r., II SA/Łd 1926/01, LEX nr 684538)



# Art. 6 k.p.a - z orzecznictwa

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

(vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 grudnia 2011 r., II SA/Go 914/11, LEX nr 1152646)

# Art. 6 k.p.a - z orzecznictwa

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

*(vide: wyrok NSA z 23 września 2010 r., I OSK 1566/09, LEX nr 745088)*

# Art. 6 k.p.a - z orzecznictwa

*Gdy przepis szczególny wprowadza dla określonych w nim sytuacji i w przewidzianych w nim warunkach możliwość ograniczenia praw obywatela (jak na przykład cytowany w uzasadnieniu decyzji ostatecznej § 10 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki - Dz. U. Nr 17, poz. 62 dotyczący kwestii oświetlenia wyłącznie sztucznego w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi) stosowanie w drodze analogii tego przepisu do sytuacji innych już w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone, jest niedopuszczalne. Ograniczenie praw obywatela (w tym na przykład prawa do należytego dopływu światła dziennego - por. § 7, § 15 ust. 3 i § 119 pkt 1 cytowanego rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r.) może nastąpić jedynie na podstawie wyraźnego przepisu aktu ustawodawczego lub aktu prawnego wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym i mieszczącego się w granicach określonych w tym upoważnieniu. W razie braku unormowań szczególnych, należy stosować przepisy ogólne.*

*(vide: wyrok NSA z 3 maja 1985, II SA 112/85, LEX nr 9837)*

**Zasady: kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem  
prawa w postępowaniu; prawdy obiektywnej;  
uwzględniania interesu społecznego i słusznego  
interesu obywateli**

◦ Podstawa normatywna:

***Art. 7 k.p.a: W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.***

# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

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

*(vide: wyrok NSA z 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1131/10, LEX nr 784265)*

# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

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

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 23 lutego 2010 r., VII SA/Wa 1142/09, LEX nr 593033)*



# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

*W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym (art. 7 k.p.a.). Organ orzekający w każdym wypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualnym, podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP.*

*(vide: wyrok NSA z 21 czerwca 2001 r., V SA 3718/00, LEX nr 54809)*

# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

*(...) konstrukcja uznania administracyjnego wyraża się w możliwości wyboru konsekwencji prawnych w ustalonym stanie faktycznym sprawy. Uznanie administracyjne nie polega więc na swobodzie organu administracji, w zakresie odnoszącym się do ustalania stanu faktycznego. Działając w ramach uznania administracyjnego organ administracji publicznej jest zobowiązany do szczegółowego zbadania stanu faktycznego i odzwierciedlenia w aktach sprawy wyniku postępowania dowodowego. Decyzja wydana w warunkach uznania administracyjnego nie może być więc decyzją dowolną, ale musi wynikać z wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy oraz w należyty sposób wyważać słuszny interes strony i interes społeczny (publiczny). W tym względzie pożądane jest również operowanie w pełni zobiektywizowanymi kryteriami oceny spraw danego rodzaju.*

*(vide: wyrok NSA z 15 września 2011 r., II GSK 863/10, LEX nr 966221)*



# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

*Rolą organów administracji publicznej nie jest bowiem poszukiwanie przyczyn umożliwiających negatywne rozpoznanie podania strony, ale prowadzenie postępowania i dokonywania interpretacji zgłaszanych przez strony postulatów i żądań w sposób, który będzie umożliwiał w pełni realizację ich uprawnień ustanowionych w normach prawa materialnego i zgodny będzie z rzeczywistą intencją strony. Na gruncie procedury administracyjnej powszechnie akceptowane jest wszak istnienie zasady rozstrzygania wszelkich wątpliwości na korzyść jednostki. Tylko tak ukierunkowane działania organów mogą prowadzić do pełnej realizacji gwarancji procesowych stron i stanowią wyraz respektowania przez organy uregulowanych w kodeksie zasad ogólnych postępowania, w tym zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) czy zasady pogłębiania zaufania od organów władzy publicznej (art. 8 k.p.a.).*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 1800/11, LEX nr 1137318)*

# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

*Uchybienie przez organy normom zawartym w przepisach art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., ma miejsce wówczas, gdy wbrew obowiązkowi należytego wyjaśnienia sprawy nie ustalają one faktów czy zdarzeń, które mają znaczenie dla załatwienia sprawy, czyli mają znaczenie dla zastosowania określonej normy prawa materialnego, przyznającej stronie konkretne uprawnienie lub przewidującej jej obowiązek publicznoprawny. O dowolności oceny można byłoby mówić wyłącznie w przypadku uzyskania wniosków niewynikających w sposób logiczny ze zgromadzonego materiału dowodowego lub pominięciu określonych dokumentów lub dowodów jako niezdatnych do poparcia przyjętej z góry tezy.*

(*vide*: wyrok WSA w Krakowie z 7 listopada 2022 r., III SA/Kr 712/22, LEX nr 3455458)

# Art. 7 k.p.a - z orzecznictwa

*Organ rozpatrując wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, każdorazowo zobligowany jest do podjęcia stosownych czynności w celu ustalenia aktualnej sytuacji życiowej wnioskodawcy w taki sposób, aby wyeliminować wszelkie wątpliwości. Istotnym jest ponadto, że wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadę prawdy materialnej należy rozumieć jako wymóg oparcia rozstrzygnięcia jedynie na okolicznościach faktycznie istniejących, a nie wyprowadzanych w drodze domniemań.*

*(vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 października 2023 r., II SA/Bd 721/23, LEX nr 3631720)*

# Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro liberate*)

◦ Podstawa normatywna:

**Art. 7a k.p.a:**

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

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

**1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;**

**2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.**

# Art. 7a k.p.a - z orzecznictwa

*Zasada in dubio pro libertate ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów. Z wykładni autentycznej art. 7a § 1 k.p.a. dokonanej w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2017 (Sejm RP VIII kadencji Nr druku 1183) wynika, że zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść stron "dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów. Zasada in dubio pro libertate, z natury rzeczy, może być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni, ale nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni. Przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą, gdyż jej zastosowanie wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego rezultatu".*

*(vide: wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2019 r., IV SA/Gl 679/18, LEX nr 2614771)*

# Art. 7a k.p.a - z orzecznictwa

*Wykładnia uzupełniająca w istocie wyniku wykładni czysto językowej na niekorzyść jednostki, nie może zostać zaakceptowana, bowiem jest ona sprzeczna z zasadą ogólną postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 7a k.p.a. Nie jest dopuszczalna taka rekonstrukcja treści normy prawnej podlegającej zastosowaniu w sprawie administracyjnej, która wątpliwości interpretacyjne wynikające z językowych lub systemowych defektów regulacji prawnej (np. z niejasności lub niekompletności regulacyjnej przepisów) rozstrzyga na niekorzyść strony będącej jednym podmiotem konkretyzowanych uprawnień lub obowiązków.*

*(vide: wyrok WSA w Rzeszowie z 27 września 2022 r., II SA/Rz 679/22, LEX nr 3432447)*

# Art. 7a k.p.a - z orzecznictwa

*W unormowaniu art. 7a § 1 k.p.a. nie chodzi o sytuacje, w których pojawiają się wątpliwości interpretacyjne przepisów mających zastosowanie w danej sprawie, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu.*

*(vide: wyrok NSA z dnia 26 maja 2023 r., III OSK 2301/21, LEX nr 3569942)*



# Zasada współdziałania organów administracji publicznej

- Podstawa normatywna:

*Art. 7b k.p.a: W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.*



# Art. 7b k.p.a - z orzecznictwa

*Nie bez znaczenia jest nakaz ustawodawcy wynikający z art. 7b k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Prawna doniosłość komentowanego przepisu polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz 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 spraw.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., II SA/Wa 1590/19, LEX nr 3010367)*

# Art. 7b k.p.a - z orzecznictwa

*Prawna doniosłość art. 7b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz 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 (zob. wyrok NSA z 27 lutego 2018 r., II OSK 3116/17, dostępny w niepubl.).*

*(vide: wyrok WSA w z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Rz 1212/19, LEX nr 2809234)*

# Zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej

- Podstawa normatywna:

*Art. 8 § 1 k.p.a: Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.*

# Zasada uprawnionych oczekiwań

- Podstawa normatywna:

*Art. 8 § 2 k.p.a: Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.*

# Art. 8 k.p.a - z orzecznictwa

\*\*\*

*Nie do pogodzenia z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej jest sytuacja, w której ten sam organ, rozpatrując w krótkim odstępie czasu sprawy tej samej strony, w odmienny sposób ocenia ten sam stan faktyczny i nie podaje żadnych przyczyn dokonanej diametralnej zmiany stanowiska w kwestii spornej pomiędzy stroną i organami.*

*(vide: wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2011 r., I SA/Ol 481/11, LEX nr 1102783)*

\*\*\*

*Skoro organ uznał, iż istnieje konieczność przesunięcia terminu rozpoznania sprawy w celu umożliwienia stronie przedłożenia dokumentów wskazujących, iż postępowanie o naruszenie posiadania nie zostało jeszcze zakończone, to wydając rozstrzygnięcie przed tym terminem, nie czekając na przedłożenie ww. dokumentów organ naruszył zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.).*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2005 r., IV SA/Wa 733/05, LEX nr 503660)*

# Art. 8 k.p.a - z orzecznictwa

\*\*\*

*Za naruszające zasadę zaufania obywateli do organów państwa uznaje się m.in. działania organów administracji publicznej przejawiające się w zmienności 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.*

*(vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 kwietnia 2018 r. , II SA/Go 114/18, LEX nr 2479766)*

\*\*\*

*W sytuacji rozbieżności treści rozporządzenia Komisji (WE) w polskiej wersji językowej z wersjami językowymi innych krajów członkowskich, to na organie ciąży obowiązek poinformowania strony, w przypadku odmiennej interpretacji danego pojęcia, o przyczynie i źródle odmiennej interpretacji na początkowym etapie postępowania administracyjnego tak, by pogłębiać zaufanie obywateli do państwa, prawa, organów administracji publicznej i ich pracowników.*

*(vide: wyrok WSA w Białymstoku z 10 lipca 2013 r., I SA/Bk 217/13, LEX nr 1400866)*

# Art. 8 k.p.a - z orzecznictwa

*Spełnienie normy wynikającej z przepisu art. 8 k.p.a. wymaga prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody, ale przede wszystkim, że to rozstrzygnięcie zapadło w toku prawidłowo przeprowadzonego postępowania, gwarantującego równość stosowania prawa wobec wszystkich stron i zapewniającego czynny udział w toczącym się postępowaniu. Podstawą rozstrzygnięcia winny być przesłanki wynikające z przepisów prawa materialnego przeanalizowane w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w toku prawidłowo przeprowadzonego postępowania.*

*(vide: wyrok WSA w Szczecinie z 12 października 2017 r., II SA/Sz 768/17, LEX nr 2402183)*

# Art. 8 k.p.a - z orzecznictwa

## Pojęcie utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw

*Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć bowiem zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzygnięciu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych. **Praktyka taka powinna być zgodna z prawem, tylko taka bowiem może być uznana za odpowiadającą zasadzie pewności prawa i być źródłem uzasadnionych oczekiwań.***

*(vide: wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2019 r., IV SA/Po 246/19, LEX nr 2683530)*



# Art. 8 k.p.a - z orzecznictwa

*Z brzmienia art. 8 § 1 k.p.a. wynika, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Nie będzie sprzyjać realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej podejmowanie w takiej samej sprawie przeciwstawnych działań przez organy państwa, dokonywanie skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego przez organy administracji, jak również zmienność rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji. Zmienność poglądów prawnych wyrażonych na tle tego samego stanu faktycznego - od pozytywnego przez negatywne rozstrzygnięcie - bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, jest działaniem niezgodnym z tą zasadą i wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli.*

*(vide: wyrok WSA w Kielcach z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 521/22, LEX nr 3447944)*

# Art. 8 k.p.a - z orzecznictwa

*Jeśli organ umożliwił stronom składanie pism poprzez pozostawienie ich w urnie wrzutowej, to działająca w dobrej wierze strona, w przypadku braku otrzymania odmiennych informacji czy pouczeń, ma prawo oczekiwać, że korzystając z takiej formy złożenia pisma, czyni to w sposób skuteczny. Stąd też organ nie mając dowodów przeciwnych, nie może podnosić, że złożenie pisma w taki sposób w ogóle nie miało miejsca. Takie zachowanie organu pozostaje w kolizji z zasadą budzenia zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) oraz zasady informowania (art. 9 k.p.a.)*

*(vide: wyrok WSA w w Gliwicach z dnia 26 września 2023 r., II SA/Gl 873/23,  
LEX nr 3613145)*

# Zasada obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej

◦ Podstawa normatywna:

*Art. 9 k.p.a: Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.*

# Art. 9 k.p.a - z orzecznictwa

*Naruszenie zasad ogólnych może stanowić samodzielny zarzut skargi kasacyjnej wtedy, gdy strona skarżąca kasacyjnie wykaże, że dana zasada została naruszona przez organy administracyjne, a sąd pierwszej instancji tego naruszenia nie dostrzegł. Chodzi więc o takie sytuacje, w których organy orzekały z całkowitym pominięciem art. 9 k.p.a., a więc znając nieporadność strony w interpretacji przepisów i wiedząc, że strona powołując się na dany przepis mogłaby uzyskać akceptowalne przez siebie rozstrzygnięcie administracyjne, celowo odmawiają udzielenia jej wyjaśnień lub wskazówek lub nie informują strony, mimo jej wniosku, o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.*

*(vide: wyrok NSA z 28 maja 2019 r., II OSK 1574/17, LEX nr 2687358)*

# Art. 9 k.p.a - z orzecznictwa

\*\*\*

*(...) obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.), winien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe. Urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 1 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 k.p.a.*

*(vide: wyrok NSA z 10 września 2019 r., I OSK 1164/19, LEX nr 2739860)*

\*\*\*

*Fikcja powszechnej znajomości prawa nie ma zastosowania na gruncie prawa administracyjnego, gdzie jedną z naczelnych zasad jest obowiązek udzielania informacji prawnej stronom przez organy prowadzące postępowanie (art. 9 k.p.a.).*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2009 r., II SA/Wa 920/09, LEX nr 558730)*

# Art. 9 k.p.a - z orzecznictwa

*Osoba niebędąca profesjonalnym prawnikiem mogła przypuszczać, że skoro niezwłocznie po zapoznaniu się z decyzją złożyła odwołanie, które zostało przyjęte przez pracownika organu, to będzie ono rozpoznane. Tymczasem, w kontrolowanej sprawie organ zaniechał realizacji swoich obowiązków i z naruszeniem zarówno art. 9 k.p.a., jak i art. 134 k.p.a., wydał postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania. W ramach podniesionego zarzutu należy wskazać, że pracownicy organu I instancji nie mogli zabronić lub odmówić przyjęcia ręcznie sporządzonego odwołania, jak też nie byli władni do oceny dopuszczalności odwołania, ale jak słusznie wskazał Sąd I instancji, mieli obowiązek wyraźnie pouczyć stronę o konsekwencjach przedwczesnego złożenia odwołania.*

*(vide: wyrok NSA z 26 kwietnia 2018 r., I OSK 2550/17 , LEX nr 2522002)*

# Art. 9 k.p.a - z orzecznictwa

*Prawa strony postępowania wynikające z art. 9 k.p.a. realizują się w toku postępowania administracyjnego i nie ma podstaw do ich stosowania poza tym postępowaniem, w szczególności przed jego wszczęciem. Organy administracji publicznej powołane są bowiem do czuwania nad prawidłowym przebiegiem postępowania administracyjnego, a nie świadczenia ogólnych usług poradnictwa prawnego dla ludności.*

*(vide: wyrok NSA z 24 listopada 2022 r., I OSK 1386/19, LEX nr 3442076)*



# Art. 9 k.p.a - z orzecznictwa

*Wynikający z art. 9 k.p.a. obowiązek udzielania stronie pełnej informacji spoczywa na organie władzy publicznej zawsze wtedy, gdy informacja dotyczy okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków strony będących przedmiotem postępowania. Celem udzielania tego rodzaju informacji będzie zawsze konieczność zapobieżenia szkodzie z powodu nieznajomości prawa. Z omawianej zasady wynika więc bezwzględny zakaz wykorzystywania przez organy administracji nieznajomości prawa przez obywateli lub przerzucanie skutków nieznajomości prawa przez urzędników na obywateli. Jakkolwiek więc art. 6 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, to nie można tego przepisu rozumieć w ten sposób, że istnienie przepisu prawa jest nadrzędną wartością wykluczającą analizę konkretnego przypadku w odniesieniu do zasady słusznego interesu obywatela, jak też zwalniającą organ władzy publicznej od obowiązku czuwania na tym, by strona postępowania, wskutek niedoinformowania nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa. Zlekceważenie przez organ władzy publicznej tych elementarnych zasad praworządności w postępowaniu administracyjnym i przyznanie priorytetu przepisowi prawa skutkuje wprost naruszeniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej.*

*(vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2023 r., III SA/Kr 1247/23, LEX nr 3645967)*

# Art. 9 k.p.a - z orzecznictwa

*Przepis art. 9 k.p.a. nie stawia organu administracji w pozycji pełnomocnika strony, a samej strony nie zwalnia od wszelkiej aktywności procesowej i należytej dbałości o własne interesy. Wskazuje się, że uregulowany w tym przepisie obowiązek jest mimo wszystko ograniczony, a jego celem nie jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia sprawy na korzyść obywatela, lecz jedynie "wyrównanie szans". Z omawianej zasady wynika natomiast bezwzględny zakaz wykorzystywania przez organy administracji nieznanomości prawa przez obywateli lub przerzucanie skutków nieznanomości prawa przez urzędników na obywateli.*

*(vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r., II SA/Po 771/23, LEX nr 3671949)*

# Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

- Podstawa normatywna:

## *Art. 10 k.p.a:*

*§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.*

*§ 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.*

*§ 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1.*

# Art. 10 k.p.a - z orzecznictwa

*(...) niepowiadomienie strony wnoszącej odwołanie o zakończeniu postępowania przez organem II instancji nie jest istotnym naruszeniem praw tej strony, w sytuacji, gdy skarżący w toku postępowania przed organem I instancji składali wnioski i uwagi, a następnie sformułowali zarzuty odwołania odnoszące się do rozpatrywanej sprawy, organ II instancji zaś nie prowadził postępowania dowodowego, opierając się na materiale dowodowym zgromadzonym przez organ I instancji.*

*(...) Za istotne uchybienie procesowe należy uznać zatem przeprowadzenie nowych dowodów bez umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do ich treści.*

*(vide: wyrok NSA z 13 sierpnia 2009 r., II OSK 1254/08, LEX nr 1338935)*

# Art. 10 k.p.a - z orzecznictwa

## Czas na zapoznanie się z aktami postępowania administracyjnego

*Przepisy k.p.a. nie określają jaką ilością czasu strona postępowania powinna dysponować na zapoznanie się z aktami sprawy. Zazwyczaj jest to termin siedmiodniowy. W niniejszej sprawie skarżący kasacyjnie miał możliwość zapoznania się z aktami w dniu decyzji. Wprawdzie materiał dowodowy nie był zbyt obszerny jednakże zważywszy na fakt, że skarżący kasacyjnie jest cudzoziemcem i mógłby chcieć zapoznać się z nim korzystając z pomocy tłumacza czas, w którym skarżący kasacyjnie dysponował na zapoznanie się aktami uznać należy za niewystarczający. Wymóg zapewnienia skarżącemu kasacyjnie możliwości czynnego udziału w postępowaniu został zapewniony przez organ I instancji jedynie formalnie. Tym niemniej stwierdzić należy, że naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. uzasadnia uchylene decyzji, gdy zostanie wykazane, że naruszenie mogło mieć wpływ na poprawność rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. takiego wpływu nie wywołało. Skarżący kasacyjnie miał bowiem możliwość przedstawienia swojego stanowiska na etapie postępowania odwoławczego.*

(vide: wyrok NSA z 23 listopada 2018 r., II OSK 1551/18, LEX nr 2597168)



# Art. 10 k.p.a - z orzecznictwa

\*\*\*

*Zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebranych materiale dowodowym i możliwości składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykáže, iż zarzucane naruszenie uniemożliwiało jej dokonanie konkretnych czynności procesowych.*

*(vide: wyrok NSA z 9 kwietnia 2014 r., I OSK 2572/12, LEX nr 1574646)*

\*\*\*

*Skoro akta administracyjne zawierają jedynie wniosek strony, jej odwołanie oraz dwie decyzje, należy uznać, że brak jest końcowego oświadczenia strony, której umożliwiono zapoznanie się z aktami oraz dowodu, że organ pouczył ją o przysługujących jej prawach. Za taki bowiem nie może być uznana notatka urzędowa, albowiem nie spełnia ona wymogów przewidzianych dla tego typu czynności w kodeksie postępowanie administracyjnego. Zważyć również należy, że z treści notatki, sporządzonej dzień przed wydaniem decyzji II instancyjnej, nie wynika kiedy rozmowa ze skarżącą miała miejsce. W ocenie Sądu skarżąca została pozbawiona czynnego udziału w postępowaniu, uniemożliwiono jej zgłoszenie wniosków dowodowych i ustosunkowanie się do wyników postępowania i uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 22 grudnia 2004 r., VI SA/Wa 139/04, LEX nr 175352)*

# Art. 10 k.p.a - z orzecznictwa

*Jeśli natomiast strona nie miała możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, na skutek niewywiązania się przez organ z obowiązku określonego w art. 10 § 1 k.p.a., to obarczone takim uchybieniem postępowanie wyjaśniające nie może być podstawą rozstrzygnięcia. Należy wówczas ponownie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające z udziałem wszystkich stron, przed organem pierwszej instancji. Jeśli sprawa znajduje się na etapie postępowania odwoławczego, należy uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.*

*(vide: wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., I OSK 1862/07, LEX nr 526191)*



# Art. 10 k.p.a - z orzecznictwa

*Na mocy art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, przy czym stosownie do § 3 tego artykułu, organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1. **Nie budzi wątpliwości sądu, że w art. 10 § 2 k.p.a. chodzi o takie obiektywne przypadki, kiedy istnieje konieczność natychmiastowego wydania decyzji. Jednocześnie chodzi tu o stan realnie istniejący, a nie o prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Podkreślić należy i to, że dopuszczalność prowadzenia postępowania z wyłączeniem zasady czynnego udziału stron, na podstawie art. 10 § 2 k.p.a. jest wyjątkiem od zasady ogólnej i jako wyjątek podlega wykładni ścieśniającej.***

*(vide: wyrok WSA w Białymstoku z 26 maja 2022 r., II SA/Bk 211/22, LEX nr 3348825)*

# Art. 10 k.p.a - z orzecznictwa

*Dla skuteczności zarzutu pozbawienia strony możliwości czynnego udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym koniecznym jest wykazanie, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło stronie przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych, a w następstwie realizację przysługujących jej praw i nie mogło być konwalidowane na późniejszych etapach tego postępowania, jak również, że naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. To do strony stawiającej zarzut należy więc wykazanie istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania, a wynikiem sprawy Strona powinna wykazać, że niezawiadomienie jej przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych uniemożliwiło jej dokonanie w danym postępowaniu konkretnej czynności procesowej. Naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. ocenić należy z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik sprawy.*

*(vide: wyrok NSA z dnia 23 listopada 2023 r., II OSK 563/21, LEX nr 3672801)*

# Zasada przekonywania

- Podstawa normatywna:

*Art. 11 k.p.a: Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.*

# Art. 11 k.p.a - z orzecznictwa

*Nie można zapomnieć, że stosownie do zasady przekonywania, wyrażonej w art. 11 k.p.a. organ administracji publicznej, nie wyłączając organu odwoławczego, jest obowiązany do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Zasada ta nie jest realizowana, gdy organ pomimo milczeniem niektóre aspekty sprawy lub nie odniesie się do okoliczności, podnoszonych przez stronę i mających jej zdaniem istotne znaczenie w sprawie. Strona ma prawo wiedzieć, jakie jest stanowisko organu odnośnie do jej wniosków i zarzutów, które powinno mieć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji.*

(vide: wyrok WSA w Olsztynie z 17 marca 2009 r., II SA/Ol 54/09, LEX nr 569940)

# Art. 11 k.p.a - z orzecznictwa

*(...) obowiązkiem każdego organu administracji jest najstaranniejsze wyjaśnianie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, czyli wyjaśnianie stronie zasadności przesłanek rozstrzygnięcia. W istocie chodzi o wytłumaczenie stronie, dlaczego organ dany przepis zastosował do konkretnych ustaleń faktycznych lub uznał go za niewłaściwy. Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre dowody zgromadzone w sprawie, czy też twierdzenia lub wyjaśnienia strony, albo nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy - okoliczności podnoszonych przez stron.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 9 lipca 2008 r., V SA/Wa 442/08 , LEX nr LEX nr 1060866)*

# Art. 11 k.p.a - z orzecznictwa

*Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. stanowi realizację w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania, określonej w art. 11 k.p.a. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji decyzji/postanowienia w postępowaniu sądowym, w toku którego nie jest możliwe uzupełnienie przeprowadzonego postępowania administracyjnego o stosowną argumentację prawną, i wyręczenie w ten sposób organów administracji w dokonaniu oceny w kwestii spełnienia przesłanek ustawowych, uzasadniających wydanie konkretnej decyzji.*

*(vide: wyrok WSA w Łodzi z 14 września 2022 r., I SA/Łd 390/22, LEX nr 3405139)*

# Art. 11 k.p.a - z orzecznictwa

*Zasada przekonywania nie jest zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do okoliczności, czy dowodów istotnych dla danej sprawy. Okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia muszą być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę. Nie jest wystarczające poprzestanie na przywołaniu treści przepisów, bez szczegółowego odniesienia się do stanu faktycznego sprawy i ograniczenie się do lakonicznej konkluzji. Rzetelne, pełne i przekonujące uzasadnienie decyzji powinno zawierać wyczerpujące wyjaśnienie przyczyn, które legły u podstaw stwierdzenia, że skarżącemu omawiane świadczenie nie przysługuje, co z kolei umożliwiłoby skontrolowanie legalności decyzji.*

*(vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2023 r., I SA/Bd 532/23, LEX nr 3635905)*



# Zasada szybkości i prostoty postępowania

- Podstawa normatywna:

*Art. 12 k.p.a: § 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.*

*§ 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.*

# Art. 12 k.p.a - z orzecznictwa

## Pojęcie rozsądnego terminu

*Rozsądny termin postępowania musi zostać określony w świetle wszystkich okoliczności danej sprawy oraz w oparciu o takie kryteria jak: złożoność sprawy, postawę samego skarżącego i właściwych organów, znaczenie przedmiotu postępowania dla skarżącego. W efekcie, w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym, w których zachodzi konieczność przeprowadzenia wielu dowodów, obowiązkiem organu jest sprawne, co nie oznacza, że zawsze szybkie, prowadzenie postępowania dowodowego, zmierzające do ustalenia stanu faktycznego pozwalającego na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy.*

*(vide: wyrok WSA we Wrocławiu z 10 stycznia 2019 r., III SAB/Wr 182/18, LEX nr 2606764)*

# Art. 12 k.p.a - z orzecznictwa

## **Przewlekłość postępowania**

*Pojęcie przewlekłości postępowania obejmuje opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy prowadzące do znaczącego i nieakceptowalnego z punktu widzenia zasad ekonomiki procesowej wydłużenia czasu trwania postępowania, przy czym ocena, czy doszło do przewlekłości, powinna być każdorazowo korygowana przez charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, a także doniosłość sprawy dla strony skarżącej.*

*(vide: wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2017 r., IV SAB/GI 59/17, LEX nr 2291974)*

# Art. 12 k.p.a - z orzecznictwa

## Wydanie kilku rozstrzygnięć w jednym dokumencie

*Fakt umieszczenia w jednym dokumencie kilku rozstrzygnięć dokonywanych w odrębnych formach (tj. decyzji i postanowienia) nie jest błędem. Zgodnie z treścią art. 12 § 1 k.p.a. "Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia". Przejawem powyższego jest między innymi możliwość wydawania przez organy administracyjne kilku rozstrzygnięć w jednym dokumencie, co niewątpliwie przyspiesza postępowanie i nie uchybia prawom strony do ochrony ich słuszných interesów.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2016 r., VII SA/Wa 1618/05, LEX nr 204946)*

# Art. 12 k.p.a - z orzecznictwa

*Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 12 § 1 i 2 k.p.a., jest zasada jego szybkości. Istota tej zasady sprowadza się do konstatacji, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie nie tylko wnikliwie ale i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zwłaszcza sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Wskazać należy, że art. 35 § 1-3 k.p.a. stanowi rozwinięcie ww. zasady, zobowiązując organy administracji publicznej do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Wymaga podkreślenia, że - zgodnie z powołanym przepisem - niezwłocznie winny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego winno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.*

*(vide: wyrok WSA we Wrocławiu z 25 sierpnia 2022 r., III SAB/Wr 44/22, LEX nr 3401045)*

# Art. 12 k.p.a - z orzecznictwa

*Pomimo tego, że zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.) jest jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego oraz prawem zawartym w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, z którego może korzystać każda jednostka znajdująca się na terytorium Unii Europejskiej (pod jego władzą), to nie przysługuje jej przymiot bezwzględnej nadrzędności. Nie można jej stosować w oderwaniu od innych norm oraz okoliczności faktycznych danej sprawy. Ograniczenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki wydaje się uzasadnione i sprawiedliwe względem tych, którzy swym wysiłkiem udzielają pomocy cudzoziemcom napływającym do Polski po 24 lutego 2022 r. (zasada proporcjonalności). Kwestia zaś tego czy ograniczenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki zostało wprowadzone tylko wobec "obywateli Ukrainy", zdefiniowanych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy pomocowej, czy też ponadto wobec obywateli innych państw staje się bezprzedmiotowa w sytuacji, gdy jak zostało to już wyżej nakreślone, ustawę pomocową stosujemy wobec wszystkich osób przybywających na terytorium RP, a nieposiadających obywatelstwa polskiego bądź też innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.*

*(vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2023 r., II SAB/Wr 340/23, LEX nr 3647497)*

# Art. 12 k.p.a - z orzecznictwa

*Przewlekłość postępowania to stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przewlekłość występuje w postępowaniu prowadzonym w sposób, który przez czas dłuższy, niż wymagany do jego zakończenia i bez uzasadnionej i ważnej przyczyny nie zmierza do bezpośredniego załatwienia sprawy (art. 12 k.p.a.). Z przewlekłością postępowania mamy do czynienia w sytuacji nieefektywnego działania organu, dokonywania czynności w dużym odstępie czasu, wykonywania czynności pozornych, maskujących bezczynność w sposób formalny, gdy dochodzi do mnożenia czynności i dokonywania czynności niepotrzebnych, zbędnych, co prowadzi do nieusprawiedliwionego przedłużenia postępowania.*

(*vide*: wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 listopada 2023 r., II SAB/Lu 93/23, LEX nr 3646061)



# Zasada polubownego załatwienia spraw

- Podstawa normatywna:

## *Art. 13 k.p.a:*

***§ 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:***

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;***
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.***

***§ 2. 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 k.p.a - z orzecznictwa

*Organ administracji publicznej zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw unormowaną w art. 13 k.p.a. obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody. Jednak - zdaniem Sądu - winien to czynić w sytuacjach, w których 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.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1648/05, LEX nr 196663)*

# Art. 13 k.p.a - z orzecznictwa

## **Niedopuszczalność zawarcia ugody z organem prowadzącym postępowanie**

*Ugoda może być zawarta pomiędzy stronami, a zatem nie jest dopuszczalne zawarcie ugody w sprawie, w której występuje tylko jedna strona. W takich sprawach strona nie może zawrzeć ugody z organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Ugoda może być więc zawarta, jeśli w sprawie występują strony o spornych interesach, o czym mowa w art. 13 § 1 pkt 1 k.p.a. Czynienie przez strony wzajemnych ustępstw w zakresie ich praw i obowiązków, co stanowi sens ugody, jest bowiem możliwe wówczas, gdy interesy stron postępowania są wzajemnie sprzeczne.*

*(vide: wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., I OSK 3044/18 , LEX nr 2654280)*

# Art. 13 k.p.a - z orzecznictwa

*Organ administracji powinien dążyć do polubownego załatwienia sprawy pod warunkiem, że jest na takie załatwienie szansa. W sytuacji, w której skarżący kwestionuje całą decyzję o warunkach zabudowy, nie otwierając w rzeczywistości szans na doprowadzenie do załatwienia sprawy w trybie polubownym, trudno przyjąć, aby było to możliwe.*

*(vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Gl 1264/19, LEX nr 2782208)*

# Art. 13 k.p.a - z orzecznictwa

*Organ administracji nie może wywierać presji na stronę, by ugodę zawarła. Zaniechanie przeprowadzenia rozprawy (jeśli nie jest ona obowiązkowa), czy niezachęcanie stron do zawarcia ugody nie może być uznane za naruszenie art. 13 § 1 lub 2 k.p.a. mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Strona w postępowaniu dotyczącym zmiany decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. ma prawo niewyrażenia zgody na taką zmianę i organ administracji w zakresie swych kompetencji nie ma uprawnienia, by taką zgodę wymuszać.*

*(vide: wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., I OSK 3812/18, LEX nr 3038179)*

# Zasada pisemności

Podstawa normatywna:

*Art. 14 k.p.a:*

*§ 1. (uchylony).*

*§ 1a. Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.*

*§ 1b. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.*

*§ 1c. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57).*

*§ 1d. Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b.*

*§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.*

# Art. 14 k.p.a - z orzecznictwa

*Przepis art. 14 § 2 k.p.a. przy ustnym ogłoszeniu decyzji nakazuje sporządzenie stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę, jednak obowiązek ten ciąży na organie, a nie na stronie. Strona nie może 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.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015)*



# Art. 14 k.p.a - z orzecznictwa

*Wadliwe procedowanie organu administracji w zakresie przyjętej formy dokumentu doręczanego i formy doręczania nie może szkodzić stronie, która taki dokument otrzymała, w tym nie może pozbawić jej prawa do wniesienia odwołania od tak otrzymanego rozstrzygnięcia. **Przepisy dotyczące doręczeń mają przede wszystkim charakter gwarancyjny dla strony postępowania, nie zaś dla organu i nie można przepisów tych interpretować na niekorzyść strony.***

*(vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1459/21, LEX nr 3360474)*

# Art. 14 k.p.a - z orzecznictwa

## Weryfikacja podpisu dokumentu elektronicznego

*Sąd powinien dysponować dowodem, z którego by wynikało, że proces walidacji złożonego pod decyzją podpisu, potwierdził prawidłowość tej czynności.*

*(vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 lipca 2023 r., I SA/Bd 226/23, LEX nr 3579946)*

\*\*\*

*Odwołaniem jest pismo strony postępowania wyrażające niezadowolenie z rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, przy czym odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. **Zatem to właśnie pismo posiadające taką zawartość powinno mieć podpis elektroniczny, niezależnie od tego czy jest wnoszone jako treść formularza elektronicznego pisma ogólnego do podmiotu publicznego, czy jako załącznik do tego formularza.***

*(vide: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 września 2023 r., II SA/Rz 495/23, LEX nr 3622212)*

# Zasada umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej i urzędników

- Podstawa normatywna:

*Art. 14a k.p.a: Organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów.*

# Art. 14a k.p.a - z orzecznictwa

*Żadnego wpływu na rozstrzygnięcie nie ma ewentualne naruszenie art. 14a k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów. Przepis ten ma oddziaływać na postawy urzędników, wyzwalać poczucie odpowiedzialności za wynik postępowania. Chodzi tu o ocenę pracy urzędów i urzędników, nie zaś o ocenę decyzji administracyjnych. W konsekwencji naruszenie tego przepisu nie może stanowić podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego.*

*(vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Ke 72/19, LEX nr 2652010)*

# Zasada dwuinstancyjności

- Podstawa normatywna:

*Art. 15 k.p.a: Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.*

# Art. 15 k.p.a - z orzecznictwa

## **Istota zasady dwuinstancyjności postępowania**

*Ze względu na zasadę dwuinstancyjności z chwilą zainicjowania postępowania przed organem drugiej instancji na skutek wniesienia środka odwoławczego, powstaje obowiązek traktowania postępowania odwoławczego jako powtórzenia rozpatrywania i rozstrzygania tej samej sprawy. Rozstrzygnięcie organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, a działanie organu drugiej instancji nie ma charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, równoważnym działaniu organu pierwszej instancji.*

*(vide: wyrok WSA w Gdańsku z 16 lutego 2011 r., I SA/Gd 1295/10, LEX nr 990461)*

# Art. 15 k.p.a - z orzecznictwa

## **Brak tożsamości podmiotów lub przedmiotu postępowania**

*(...) organ II instancji nie mógł wydać decyzji merytorycznej rozstrzygającej niniejszą sprawę co do istoty w oparciu o nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 105, poz. 869). Stanowiłoby to bowiem naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 15 k.p.a., której istota polega na dwukrotnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu tej samej sprawy przez dwa organy administracyjne różnych stopni. Konieczne jest więc utrzymanie tożsamości sprawy rozpatrywanej przez organy obu instancji. Musi zatem zachodzić tożsamość podmiotów oraz przedmiotu postępowania. Warunkiem utrzymania tożsamości sprawy rozpatrywanej w obu instancjach jest również rozstrzygnięcie sprawy przez organy obu instancji na podstawie tych samych przepisów prawa materialnego.*

*(vide: wyrok WSA w Krakowie z 25 maja 2010 r., III SA/Kr 1166/09, LEX nr 706602)*



# Art. 15 k.p.a - z orzecznictwa

## **Oparcie rozstrzygnięcia na przepisach dopiero mających wejść w życie**

*Naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania jest takie działanie organu odwoławczego, które polega na wydaniu decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) z powołaniem się na obowiązek zastosowania przepisów nieobowiązujących w dacie orzekania przez organ odwoławczy, a mających wejść jakiś czas po dniu tego orzeczenia, z jednoczesnym pominięciem oceny merytorycznych przesłanek wydania decyzji pierwszoinstancyjnej.*

*(vide: wyrok WSA w Białymstoku z 17 grudnia 2015 r., II SA/Bk 681/15, LEX nr 1957598)*

# Art. 15 k.p.a - z orzecznictwa

**Utrzymanie w mocy rozstrzygnięcia organu I instancji, który nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego**

*Jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, to organ II instancji obowiązany jest uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego dopiero w toku postępowania odwoławczego stanowi właśnie naruszenie tej zasady.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie, I SA/Wa 10/07, LEX nr 335149)*

# Art. 15 k.p.a - z orzecznictwa

*Zasada dwuinstancyjności tworzy obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy, który nie może ograniczyć się do kontroli zaskarżonej decyzji. Postępowanie odwoławcze nie może polegać tylko na kontroli postępowania organu pierwszej instancji, lecz powinno mieć miejsce ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy niejako "od nowa", bowiem organ odwoławczy nie jest związany poczynionymi przez organ I instancji ustaleniami i dokonaną oceną dowodów.*

*(vide: wyrok WSA w Szczecinie z 18 stycznia 2023 r., I SA/Sz 694/22, LEX nr 3480171)*

# Art. 15 k.p.a - z orzecznictwa

*Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone.*

*(vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2024 r., II SA/Gd 436/23, LEX nr 3671489)*

# Zasady: trwałości decyzji administracyjnych, sądowej kontroli decyzji administracyjnych, prawomocności decyzji ostatecznej

- Podstawa normatywna:

## *Art. 16 k.p.a.:*

*§ 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.*

*§ 2. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.*

*§ 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

## **Domniemanie prawidłowości decyzji ostatecznych**

*Pewność obrotu prawnego wymaga, by decyzje ostateczne były co do zasady trwałe. W systemie prawa polskiego każda ostateczna decyzja administracyjna korzysta z domniemania prawidłowości. Organ, który wydał decyzję wadliwą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem. Wszelkie decyzje ostateczne organów administracyjnych, zgodnie z zasadą ich trwałości, mogą być weryfikowane zupełnie wyjątkowo, tylko i wyłącznie w określonych trybach nadzwyczajnych. **Doniosłość tej zasady powoduje, jak się podkreśla w doktrynie prawa administracyjnego, że stabilizacja porządku prawnego jest wartością większą niż potrzeba eliminowania z obrotu prawnego wadliwych decyzji.***

*(vide: wyrok WSA w Olsztynie z 18 września 2014 r., I SA/OI 564/14, LEX nr 1512491)*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

## Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej

*Ostateczność decyzji jest stwierdzana przez organ administracji na podstawie akt administracyjnych sprawy. K.p.a. nie normuje problematyki opatrywania decyzji klauzulą stwierdzającą, iż decyzja stała się ostateczna, zatem nie ma podstaw do oczekiwania, że decyzja zostanie opatrzona taką klauzulą, jak również że zostaną w treści tej klauzuli wskazane powody uzyskania przez decyzję cechy ostateczności, np. upływ terminu do wniesienia odwołania czy cofnięcie odwołania przez stronę. Umieszczenie na odpisie decyzji wydanej w I instancji odcisku pieczęci o treści "decyzja ostateczna" lub umieszczenie adnotacji o tej treści ma znaczenie czysto informacyjne - strona może przystąpić do wykonania decyzji, nie dysponując decyzją opatrzoną taką pieczęcią lub adnotacją. Podkreślenia wymaga, że klauzula ostateczności (prawomocności) stanowi czynność materialno-techniczną jedynie potwierdzającą ostateczność decyzji administracyjnej i nie jest elementem formalnym decyzji administracyjnej, przewidzianym w art. 107 k.p.a. Decyzja staje się ostateczna z mocy prawa z chwilą bądź to upływu terminu do wniesienia odwołania, bądź - co w tej sprawie nie miało miejsca - utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy.*

(vide: wyrok WSA w Szczecinie z 1 lutego 2018 r., II SA/Sz 1375/17, LEX nr 2442649)



# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

## **Ostateczność decyzji a upływ terminu do wniesienia odwołania**

*Ostateczność decyzji związana jest z upływem terminu do wniesienia odwołania dla stron, którym organ doręczył decyzję i którym nie doręczył i to bez względu na powód dla którego tak postąpił, czy z powodu pomyłki, czy z powodu nie uznania danej osoby za stronę postępowania. Dla pierwszych, termin ten biegnie od doręczenia im decyzji, dla drugich od doręczenia decyzji ostatniej ze stron, której organ ją doręczył. Z upływem tego terminu decyzja staje się ostateczna i od tego momentu jej uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności możliwe jest tylko w trybach nadzwyczajnych. Ostateczność decyzji jest więc cechą decyzji występującą wobec wszystkich tj. stron i nie stron, możliwą do ustalenia obiektywnie w oparciu o jednoznaczne kryteria.*

(*vide*: wyrok NSA z 8 maja 2019 r., I OSK 1713/17, LEX nr 2681768)

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

*(...) sprawa administracyjna traci definitywnie swój prawny byt z chwilą, gdy będąca jej istotą możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego zostaje zrealizowana, a jej miejsce w obrocie prawnym zajmuje decyzja ostateczna, której trwałość jest chroniona zasadą wyrażoną omówionym powyżej art. 16 § 1 k.p.a. Decyzja odmowna tworzy tak samo jak decyzja pozytywna, stan rzeczy osądzonej, a jej trwałość chroniona jest omówioną zasadą. Powyższe stanowi o niedopuszczalności ponownego orzekania w sprawach, w których zostały wydane decyzje ostateczne. Szczególnie nie może być mowy o powstaniu nowej sprawy (powtórnym rozstrzygnięciu) w sytuacji zmiany oceny decyzji ostatecznej przez stronę, o której prawach ta decyzja rozstrzyga.*

*(vide: wyrok WSA w Lublinie z 27 listopada 2007 r., II SA/Lu 700/07, LEX nr 445339)*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

*Dopóki w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna decyzja organu administracji publicznej wydana w danej sprawie, dopóty organ, podobnie zresztą jak i sąd, prowadzący postępowanie w tym samym przedmiocie zobowiązany jest do jej uwzględnienia przy wydawaniu swojego rozstrzygnięcia. Każda decyzja ostateczna zgodnie z zasadą ogólną trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych podlega szczególnej ochronie celem zapewnienia stabilności stosunków prawnych, co w konsekwencji stanowi ochronę praw nabytych adresatów tych decyzji.*

*(vide: wyrok WSA w Poznaniu z 21 grudnia 2022 r., IV SA/Po 448/22, LEX nr 3454157)*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

*Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od przyjętej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która służy realizacji takich wartości jak pewność prawa, zaufanie do państwa, czy ochrona praw nabytych. W związku z tym wyeliminowanie ostatecznej decyzji administracyjnej w oparciu o przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłankę rażącego naruszenia prawa powinno następować tylko w okolicznościach bezspornych. Rażące naruszenie prawa musi być stwierdzone w sposób oczywisty i nie może podlegać jakimkolwiek wątpliwościom.*

*(vide: wyrok NSA z 17 stycznia 2023 r., II GSK 842/22, LEX nr 3460428)*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

*Zasada trwałości decyzji ostatecznych, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a., służy realizacji podstawowych dla porządku ustrojowego i państwowego zasad prawa, a mianowicie, bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, co motywowane jest potrzebą zapewnienia stabilności i pewności stosunków administracyjnoprawnych w przestrzeni czasu.*

*(vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 września 2023 r., II SA/Wr 263/22, LEX nr 3606128)*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

## Domniemanie mocy obowiązującej decyzji

*Wypływająca z art. 16 § 1 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnych w swoim formalnym aspekcie wyraża się w tym, że ostateczne decyzje obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji. Zasada trwałości decyzji administracyjnej powinna skutkować honorowaniem stanu prawnego wynikającego z ostatecznej decyzji. Oznacza to, że ani sąd, ani organ administracyjny nie są uprawnieni do jej kwestionowania, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i są nią związani dopóki ostateczna decyzja rozstrzygająca określoną kwestię pozostaje w obrocie prawnym. Jej adresaci mają natomiast prawo oczekiwać, że decyzja ponownie rozstrzygająca tę sprawę, co do jej istoty nigdy nie zapadnie. Zasada ta, zwana res iudicata (tj. powaga rzeczy osądzonej) zapewniająca stabilizację i pewność obrotu prawnego została zabezpieczona sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.) przed ponownym rozstrzygnięciem tożsamej sprawy.*

*(vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lipca 2023 r., II SA/Po 155/23, LEX nr 3601811)*

# Art. 16 k.p.a - z orzecznictwa

*Wniesienie odwołania przez stronę, która została pominięta w postępowaniu administracyjnym i której organ nie doręczył i nie ogłosił decyzji, jest możliwe z tym zastrzeżeniem, że odwołanie takie może być wniesione w terminie, który biegnie dla stron postępowania, którym tę decyzję doręczono. W przypadku wielości stron postępowania, termin do wniesienia odwołania rozpocznie bieg dla strony pominiętej w postępowaniu od daty ostatniego doręczenia. W razie nieskorzystania przez strony z prawa do wniesienia odwołania w terminie określonym w art. 129 § 2 k.p.a. decyzja w myśl art. 16 § 1 k.p.a. staje się ostateczna, niezależnie od tego, czy organ doręczył lub ogłosił ją wszystkim tym podmiotom, które winny być stronami. Natomiast decyzja ostateczna może być wzruszona tylko w trybie nadzwyczajnym. **Po upływie ustawowego terminu do wniesienia odwołania osoba, która w postępowaniu w I instancji nie brała udziału, nie ma prawa do wniesienia odwołania, przysługuje jej natomiast prawo żądania wznowienia postępowania przewidziane w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a..***

*(vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2023 r., II SA/Kr 864/23, LEX nr 3646596)*



# Kazus na plusy z aktywności (1)

Decyzją nr 369/2022, wydaną w K. dnia 13 listopada 2022 r., Prezydent Miasta K. po rozpatrzeniu wniosku Inwestora o pozwolenie na budowę z dnia 18 grudnia 2021 r. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał m.in., że: *Wniosek inwestora dotyczył inwestycji obejmującej budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego czterolokalowego w formie willi wielkomiejskiej wraz z zagospodarowaniem terenu i budową zewnętrznych instalacji: gazu, elektrycznej, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej z odprowadzeniem wody deszczowej do dwóch szczelnych zbiorników. W ramach postępowania administracyjnego przeanalizowano zakres wnioskowany przez inwestora i podkreślono, że mając na względzie definicję zabudowy jednorodzinnej oraz przeznaczenia terenu MN 17 w miejskim planie zagospodarowania przestrzennego, tj. zabudowę jednorodziną w formie willi wielkomiejskiej, należy przyjąć, że na tym terenie dopuszczone jest sytuowanie budynków jednorodzinnych, tj. maksymalnie dwulokalowych, których forma architektoniczna będzie wpisywała się w wymagania określone w uchwale. Z tego względu organ wezwał inwestora do uzupełnienia i modyfikacji wniosku. Inwestor odmówił, wskazując, że w innej sprawie dotyczącej również terenu MN 17 otrzymał pozwolenie na budowę willi miejskiej czterolokalowej (decyzja nr 182/2021), od wydania decyzji nr 182/2021 nie zmieniły się przepisy prawa zarówno powszechnie obowiązującego, jak i miejscowego, a co za tym idzie, organ, hołdując zasadzie, wynikającej z art. 8 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, także i w tym stanie faktycznym i prawnym powinien wydać pozytywną decyzję o wnioskowanej treści.*

# Kazus na plusy z aktywności (2)

*Wobec odmowy Inwestora należało orzec, jak na wstępie, ponieważ uchwała z dnia 14 listopada 2019 r. definiuje w § 3 pkt 15 willę wielkowiejską jako dom o architekturze charakteryzującej się ciekawą konstrukcją i wysoką estetyką wykonania, posadowiony na działce o powierzchni 1500 m<sup>2</sup>, zawierający nie więcej niż 4 mieszkania, bryła budynku oparta na przenikaniu się ze sobą co najmniej trzech różnych brył podstawowych typu: sześcian, graniastosłup, walec, nie większa niż 30% powierzchni całej działki, nieprzekraczająca wysokości 14 metrów licząc od poziomego terenu do najwyższego punktu dachu, dach dwu lub wielospadowy o kątach nachylenia co najmniej 30%, zaś § 14 uchwały wyraźnie wskazuje, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN 16, MN 17 ustala się następujące przeznaczenia podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w willach wielkowiejskich. Uchwała nie definiuje pojęcia „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, stąd, kierując się zasadami wykładni systemowej, wiążąca dla wykładni tego pojęcia będzie definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawarta w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, który stanowi, że budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Ponadto, posługując się regułami wykładni językowej wskazać należy, że sformułowanie nie więcej niż 4 oznacza, że w takim zbiorze mogą występować maksymalnie cztery desygnaty, zaś wyrażenie nie więcej niż dwa oznacza, że dany zbiór może być jedynie dwuelementowy. Nadto, kierując się zasadami logiki, z łatwością zauważyć winno się, że zbiór desygnatów nie więcej niż dwa zawiera się całkowicie w zbiorze nie więcej niż cztery.”. Inwestor złożył odwołanie od decyzji nr 369/2022, wskazując, że organ I instancji naruszył m.in. art. 8 § 2 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym oraz powtórzył swoją argumentację w tym zakresie, prezentowaną w postępowaniu przed organem I instancji. W toku postępowania odwoławczego stwierdzono, że pozwolenie na budowę willi miejskiej czterolokalowej (decyzja nr 182/2021), na które powoływał się Inwestor, zostało wyeliminowane z obrotu prawnego w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.*

# Kazus na plusy z aktywności (3)

**Pytanie główne:** Czy odwołanie Inwestora od decyzji nr 369/2022 było słuszne? Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do rozumienia „utrwalonej praktyki organu administracji publicznej”, prezentowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także wyjaśniając istotę zasady uprawnionych oczekiwań.

**Pytanie dodatkowe:** Czy organ I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane? Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do orzecznictwa.

**Ocena zadania:** Pełne prawidłowe rozwiązanie kazusu (poprawna odpowiedź na pytanie główne i pytanie dodatkowe) – dwa plusy z aktywności, prawidłowa odpowiedź na pytanie główne – jeden plus z aktywności. **Termin nadsyłania odpowiedzi: 26.04.2024 r.**

# Źródła – akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946),
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284),
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/391),
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

# Źródła – literatura przedmiotu

- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022,
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 20, Warszawa 2022,
- J. Rychlik (wybór orzecznictwa), *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo aplikanta*, wyd. 8, Warszawa 2020,
- J. Rychlik (wybór orzecznictwa), *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo aplikanta*, wyd. 10, Warszawa 2023,
- M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2022



DZIĘKUJĘ ZA  
UWAGĘ 😊