

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
Przemyśl-Rzeszów
Wydział Prawa i Administracji 100 (114)

Podręczniki uczelniane
nr 114

Ludwik Żukowski
Robert Sawuła

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

wydanie III

Przemyśl-Rzeszów 2012

Poszczególne części podręcznika napisali:
Ludwik Żukowski – Część I: rozdziały I–XIII
Robert Sawuła – Część I: rozdział XIV, Część II: rozdziały XV–XVII

Podręcznik uwzględnia stan prawny na dzień 31 marca 2012 r.

Kolegium redakcyjne:
Jan Szreniawski (redaktor naczelny), Jerzy Buczkowski,
Miroslaw Kurek, Antoni Pieniążek, Jerzy Posłuszny

Wydano nakładem
Wyższej Szkoły Prawa i Administracji
Przemyśl–Rzeszów

**© COPYRIGHT 2012 BY Wyższa Szkoła Prawa
Administracji Przemyśl–Rzeszów**

Skład i łamanie: Sławomir Szost

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Część pierwsza
PODSTAWOWE INSTYTUCJE KODEKSU
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział I. Istota i funkcje przepisów procesowych w prawie administracyjnym	13
---	-----------

Rozdział II. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	23
2.1. Wprowadzenie	23
2.2. Zakres przedmiotowy	29
2.3. Zakres podmiotowy	43
2.4. Wyłączenia	60

Rozdział III. Zasady ogólne postępowania administracyjnego	67
3.1. Wprowadzenie	67
3.2. Przegląd zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	78
3.2.1. Zasada praworządności	78
3.2.2. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej	83
3.2.3. Zasada swobodnej oceny dowodów oraz legalna ocena dowodów	85
3.2.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	89
3.2.5. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej	91

3.2.6. Zasada udzielania przez organy prowadzące postępowanie informacji faktycznych i prawnych stronom	92
3.2.7. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu.....	93
3.2.8. Zasada przekonywania	95
3.2.9. Zasada szybkości postępowania	96
3.2.10. Zasada ugodowego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym	100
3.2.11. Zasada pisemności	101
3.2.12. Zasada dwuinstancyjności	102
3.2.13. Zasada trwałości decyzji ostatecznych	104
3.2.14. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych	106
Rozdział IV. Strona i inni uczestnicy postępowania administracyjnego	109
4.1. Strona	109
4.2. Organizacja społeczna.....	124
4.3. Prokurator	128
4.4. Rzecznik Praw Obywatelskich.....	132
4.5. Inne podmioty	132
Rozdział V. Warunki przebiegu postępowania administracyjnego.....	135
5.1. Wprowadzenie.....	135
5.2. Doręczenia	135
5.3. Wezwania.....	142
5.4. Protokoły i adnotacje	145
5.5. Udostępnianie akt sprawy.....	147
5.6. Terminy	150
Rozdział VI. Postępowanie przed organami pierwszej instancji.....	157
6.1. Wszczęcie postępowania administracyjnego	157
6.2. Postępowanie wyjaśniające	165
6.3. Przerwanie biegu postępowania	174
6.4. Umorzenie postępowania.....	176

Rozdział VII. Rozstrzygnięcia zapadające w postępowaniu administracyjnym	179
7.1. Wprowadzenie.....	179
7.2. Decyzje.....	180
7.3. Uгода.....	195
7.4. Postanowienia.....	200
7.5. Opłaty i koszty postępowania.....	201
Rozdział VIII. Środki kontroli w postępowaniu administracyjnym – istota i rodzaje	206
8.1. Wprowadzenie.....	206
8.2. Rodzaje środków kontroli.....	208
Rozdział IX. Kontrola rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu przed organami drugiej instancji	212
9.1. Wprowadzenie.....	212
9.2. Odwołanie i postępowanie odwoławcze.....	216
9.3. Zakaz <i>reformationis in peius</i> w postępowaniu odwoławczym.....	228
9.4. Samokontrola w postępowaniu odwoławczym.....	230
9.5. Zażalenia.....	233
Rozdział X. Kontrola rozstrzygnięć ostatecznych wadliwych	235
10.1. Wprowadzenie.....	235
10.2. Wznowienie postępowania.....	240
10.3. Stwierdzenie nieważności decyzji.....	253
10.4. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem rozstrzygnięć wadliwych.....	266
Rozdział XI. Kontrola rozstrzygnięć ostatecznych niewadliwych. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	271
11.1. Wprowadzenie.....	271
11.2. Zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 K.p.a.....	273

11.3. Zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 K.p.a.....	275
11.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	278
Rozdział XII. Postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych	281
Rozdział XIII. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków.....	287
Rozdział XIV. Postępowanie podatkowe.....	297
14.1. Uwagi ogólne.....	297
14.2. Podmioty postępowania podatkowego	303
14.3. Przebieg postępowania podatkowego	309
14.4. Rozstrzygnięcia i ich kontrola w postępowaniu podatkowym	319
Część druga POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI	
Rozdział XV. Przedmiotowy i podmiotowy zakres egzekucji administracyjnej.....	339
15.1. Uwagi ogólne.....	339
15.2. Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	345
15.3. Nadzór nad prowadzeniem egzekucji administracyjnej.....	372
15.4. Zbieg egzekucji	376
Rozdział XVI. Postępowanie i środki kontroli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	379
16.1. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego.....	379
16.2. Środki kontroli (ochrony) występujące w postępowaniu egzekucyjnym	388
16.3. Tok egzekucji	402

16.4. Udzielanie pomocy obcemu państwu i korzystanie z takiej pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych.....	413
16.5. Koszty egzekucyjne	417
Rozdział XVII. Środki egzekucyjne i postępowanie zabezpieczające	421
17.1. Środki egzekucji należności pieniężnych.....	421
17.2. Środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	438
17.3. Postępowanie zabezpieczające	446
Bibliografia	453

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz. U.	Dziennik Ustaw
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.
K.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
<i>Komentarz I</i>	E. Iserzon, J. Starościek, <i>Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz, teksty, wzory i formularze</i> , Warszawa 1970
<i>Komentarz II</i>	J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, <i>Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz</i> , Warszawa 1989
<i>Komentarz III</i>	Z. Janowicz, <i>Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz</i> , Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa – Poznań 1999
<i>Komentarz IV</i>	B. Adamiak, J. Borkowski, <i>Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz</i> , 9. wydanie zaktualizowane i rozszerzone, Warszawa 2009
<i>Komentarz V</i>	M. Jaśkowska, A. Wróbel, <i>Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz</i> , Kraków 2005
<i>Komentarz u.p.e. I</i>	<i>Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz</i> , wyd. 5, pod red. R. Hausera i A. Skoczylasa, Warszawa 2011
<i>Komentarz u.p.e. II</i>	P. Przybysz, <i>Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz</i> , Warszawa 2011
<i>Komentarz u.p.e. III</i>	<i>Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz</i> , pod red. D. R. Kijowskiego, Warszawa 2010
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.
M.P.	„Monitor Polski”
NP.	„Nowe Prawo”
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
OMT	„Organizacja Metody Technika”
ONSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
ONSAiwsa	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
O.p.	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

OSNCP	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
OSNIAPiUS	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
OSP	„Orzecznictwo Sądów Polskich”
OSPiKA	„Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych”
OTK	„Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”
PiP	„Państwo i Prawo”
PS	„Przegląd Sądowy”
p.p.e.	Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji Dz. U. z 2012, poz. 1015 zwana dalej Ppe
p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2001 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270.
r.p.a.	rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz. U. RP Nr 78, poz. 443
RPEiS	„Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”
s.k.o.	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
ST	„Samorząd Terytorialny”
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
ustawa kompeten- cyjna I	ustawa z dnia 15 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.
ustawa kompetencyjna II	ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.
ustawa o NSA	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.
u.s.k.o.	ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
u.w.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

Część pierwsza

PODSTAWOWE INSTYTUCJE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

ROZDZIAŁ I. ISTOTA I FUNKCJE PRZEPISÓW PROCESOWYCH W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Podstawową funkcją przepisów procesowych w prawie administracyjnym jest ustanowienie oznaczonych reguł prawnych, jakie obowiązują w stosunkach występujących pomiędzy organami administracji publicznej, realizującymi swoje kompetencje a mniej lub bardziej precyzyjnie określonym kręgiem administrowanych przezeń podmiotów (adresatów ich działań). Przepisy procesowe formalizują oznaczony typ lub typy działań administracji publicznej, określanych w nauce prawa administracyjnego **prawnymi formami działania administracji**. Podstawowym typem pośród prawnych form działania administracji poddanym reżimowi procedury administracyjnej są akty administracyjne, określane na gruncie owej procedury technicznym mianem decyzji lub postanowień¹. **Akt administracyjny** bywa najczęściej pojmowany jako jednostronna (władcza) czynność administrującego w imieniu państwa podmiotu, podjęta na podstawie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, skierowana do skonkretyzowanego adresata. Inaczej mówiąc akt administracyjny stanowi autorytatywną konkretyzację materialnego lub procesowego przepisu prawa administracyjnego ze względu na oznaczony podmiot oraz oznaczoną sytuację faktyczną. Z technicznego zatem punktu widzenia akty administracyjne, jako tzw. decyzje stosowania prawa są bliskie orzeczeniom wydawanym przez sądy, zwłaszcza wyrokom oraz postanowieniom. Należy na samym początku podkreślić

¹ Por. K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 157 i n. oraz powołane tam piśmiennictwo.

fakt szerszego zakresu pojęciowego aktu administracyjnego, jako przede wszystkim pewnej kategorii teoretycznej, od pojęcia decyzji administracyjnej (postanowienia), które są używane w zasadzie wyłącznie na użytek unormowań zawartych w przepisach postępowania administracyjnego.

Regulacje zawarte w prawie administracyjnym tworzą złożony i niejednorodny obraz tak z punktu widzenia treści, zakresu, jak formy regulacji. Kryteria wyodrębnienia prawa administracyjnego z obowiązującego systemu prawa, odróżnienie jego specyfiki od innych gałęzi prawa, zwłaszcza prawa cywilnego stanowią splot jednych z najbardziej spornych doktrynalnie oraz rodzących wiele trudności praktycznych zagadnień. Nie ulega wszakże wątpliwości zasadność upatrywania w umownych granicach prawa administracyjnego trzech typów przepisów prawnych: prawa ustrojowego, materialnego i procesowego.

Prawem ustrojowym zwykle się określać przepisy dotyczące rodzajów powiązań występujących między poszczególnymi organami administracji publicznej oraz stosunków występujących wewnątrz tych organów, zasad ich tworzenia oraz wyznaczania sfer potencjalnej aktywności (zakresu działania). Wymieniony fragment prawa administracyjnego prawnie wyznacza m.in. powiązania funkcjonalne, informacyjne i służbowe pomiędzy organami i wewnątrz tych organów. W sumie przyjęć można, iż ustrojowe prawo administracyjne dotyczy zasad kreowania organów administracji publicznej, ich struktur, zasad powiązań oraz zakresów działania, dotyczy zatem ich elementów statycznych (zasady budowy) oraz dynamicznych (mechanizmy wzajemnych powiązań, zakresy działania). Przykłady unormowań z zakresu prawa ustrojowego znajdziemy chociażby w ustawach: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, o utworzeniu oznaczonego rodzaju urzędu ministra lub innego centralnego organu administracji rządowej itp. Przepisy ustrojowe same przez się nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydawania

aktów (decyzji) je konkretyzujących. Pogląd taki znajduje oparcie w utrwalonym orzecznictwie NSA.

Prawo administracyjne materialne bywa lapidarnie określone, jako normujące „treść działania administracji”², przepisy jakie ustalają przede wszystkim kompetencje organów administracji, sposób zachowania się podmiotów nie podporządkowanych tymże organom. Należy jednak podkreślić, że praktyczne wyodrębnienie prawa administracyjnego napotyka na spore trudności. Są one m. in. wynikiem braku kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, co jest regułą w prawie sądowym cywilnym lub karnym³. W literaturze podnoszono, iż rozległość obszarów regulacji prawa administracyjnego i nader często zmieniająca się ich treść czyni mało realnym skodyfikowanie tej gałęzi prawa⁴. Wskazany sceptyczny pogląd nie oznacza braku podejmowania prób tworzenia projektów przepisów ogólnych prawa administracyjnego; próby, o jakich mowa, zaowocowały opracowaniem trzech projektów przepisów ogólnych prawa administracyjnego: w 1988 r., 1996 r. oraz w 2008 r.⁵ Trzeba wszelako zauważyć, iż w innych systemach prawnych, a w szczególności w niektórych państwach europejskich dokonano w ostatnich latach częściowej kodyfikacji tzw. części ogólnej prawa administracyjnego⁶. W tym stanie rzeczy o charakterze norm materialnego

² Por. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 11 i n.

³ Por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 3 i n.

⁴ Problem ten analitycznie przedstawił A. Wasilewski w: *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

⁵ Por. D. R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Trzecie podejście*, Biuletyn RPO 2008, nr 60, s. 19 i n. W tymże Biuletynie RPO opublikowano ostatni projekt ustawy wraz z jej uzasadnieniem; por. też: D. R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a Kodeks postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 293 i n., cyt. dalej jako *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*.

⁶ W 1992 r. w Hiszpanii, a rok później w Holandii dokonano częściowej kodyfikacji części ogólnej prawa administracyjnego. W Holandii od 1 stycznia

prawa administracyjnego i nie tylko nie może przesądzać miejsce ich zamieszczenia (rodzaj aktu prawnego), ale ich merytoryczna treść. W materialnym prawie administracyjnym można wyodrębnić po pierwsze, sytuacje kiedy administracja publiczna podejmuje wobec obywatela lub innych podmiotów od niej organizacyjnie niezależnych działania, które nie przybierają form aktów władczych i nie tworzą praw i obowiązków jednostki, chociaż zostały uregulowane w przepisach prawa administracyjnego (na przykład organizowanie opieki zootechnicznej lub weterynaryjnej, organizowanie akcji usuwania szkód spowodowanych klęską żywiołową, podejmowanie różnorodnych akcji informacyjnych itp.). Występuje tu zazwyczaj zespół czynności faktycznych, formy typu uzgodnień koordynacji, porozumień, występowania z inicjatywami do innych podmiotów, przygotowywaniu projektów rozwiązań itp. Taką aktywność zwykło się określać jako działalność niewładczą w administracji⁷. Po drugie, przepisy materialnego prawa administracyjnego mogą wprost określać prawa i obowiązki ogólnie (abstrakcyjnie) określonych adresatów, które mogą być konkretyzowane jedynie w drodze wydania aktu administracyjnego (najczęściej decyzji) w ten sposób stanowią one źródło kompetencji czyli uprawnienia i jednocześnie obowiązku dla organu administracji publicznej do konkretyzacji oznaczonej normy materialnoprawnej. Wskazana grupa przepisów jest z pewnością najbardziej typowa i często stosowana w praktyce, głównie na podstawie unormowań zawartych w K.p.a. Po trzecie wreszcie, sposób zachowania się podmiotów określony w przepisach materialnoprawnych nie musi być w oznaczonych sytuacjach konkretyzowany poprzez wydawanie aktów administracyjnych bowiem powinności te wynikają bezpośrednio z mocy przepisu (*ex lege*); przy-

1994 r. obowiązuje ustawa o ogólnym prawie administracyjnym, tworząca generalne ramy dla działalności administracji publicznej. Por. Z. Kmiecik, *System kontroli działań administracji w Holandii*, ST 2000, nr 3, s. 64–71 oraz tegoż Autora, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 35 i n.

⁷ Por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, s. 4.

padki takie odnotować można przykładowo na gruncie regulacji dotyczących porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Przepisy procesowego prawa administracyjnego, zwane też procedurami, przepisami prawa formalnego lub przepisami o postępowaniu administracyjnym mają znaczenie instrumentalne w odniesieniu do prawa administracyjnego materialnego. W przeciwieństwie do materialnego prawa administracyjnego procesowe prawo administracyjne w znacznej części jest skodyfikowane, dotyczy to przede wszystkim materii objętych zakresem regulacji K.p.a. oraz postępowania wykonawczego, które znalazło bez mała całościowe unormowanie w u.p.e.

Podstawowa funkcja przepisów procesowego prawa administracyjnego zaznaczona została już na samym na początku. Funkcje owe można w różnoraki sposób egzemplifikować⁸ biorąc pod uwagę określone preferencje doktrynalne, bądź przyjmując inne zróżnicowane kryteria. Funkcje, o jakich mowa, można sprowadzić do trzech, a to: **funkcji porządkującej, funkcji gwarancji celu procesu, oraz funkcji gwarancji interesów uczestników procesu.**

Pierwsza funkcja (porządkująca) sprowadza się najogólniej do tego, iż przepisy prawa formalnego wyznaczają skomplikowany niekiedy przebieg poszczególnych czynności dokonywanych przez powołane do tego organy administracji publicznej. Efektywność omawianej funkcji zależy od jakości poszczególnych norm prawa formalnego oraz ich grup wyodrębnionych wedle określonej zasady. Funkcja porządkująca w istotnym stopniu zależy od wewnętrznej spójności tych przepisów, a także realnego spełnienia postulatu zupełności regulacji. Osiągnięcie w tym zakresie stanu optymalnego nie jest realne, zależy od przyjęcia konkretnych priorytetów, dających się uzasadnić lub obalić. Przepisy procesowe stanowią wieloukładową i nie do końca spójną całość. Przyjęcie najkorzystniejszego – pragmatycznego punktu widzenia – daje

⁸ Funkcje te analizuje B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, wyd. 9, s. 16 i n.

podstawę do sklasyfikowania przepisów o postępowaniu administracyjnym na skodyfikowane i nieskodyfikowane. Objęcie zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego możliwie największej ilości rozproszonych regulacji proceduralnych było w przeważającej ilości przypadków pozytywnie oceniane; przeciwnie poczynania zmierzające do dekodyfikacji przepisów postępowania administracyjnego spotykały się od początku z krytyką, zwłaszcza środowisk z kręgów nauki prawa administracyjnego⁹. Niejako wzorcowo należy przywołać dla ilustracji owej tendencji wypowiedzi piśmiennictwa po uchwaleniu 27 sierpnia 1997 r. Ordynacji podatkowej¹⁰.

Druga spośród wymienionych funkcji (gwarancji celów procesu) wyraża się tym, że proces jako działalność nastawiona na uzyskanie odpowiedniego celu w istocie nie mógłby tego celu osiągnąć, gdyby postępowanie pozostawione było całkowitemu uznaniu jego uczestników. Prawo procesowe ma wskazywać optymalną drogę prowadzącą do osiągnięcia celu procesu, zawierać zatem powinno normy o charakterze celowościowym. Gwarancjom celu procesu najlepiej służą zasady ogólne K.p.a., a także wynikające z nich oraz rozwinięte w szeregu unormowań szczegółowych przypadki weryfikacji zapadających w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięć.

⁹ Stanowisko takie konsekwentnie reprezentuje Z. Janowicz, por. chociażby: *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, z. 1, s. 22–43 oraz powołaną tam literaturę.

¹⁰ Por. w szczególności: C. Kosikowski, *Konstytucyjność Ordynacji podatkowej*, PiP 1998, z. 2, s. 3 i n.; R. Sawuła, *Ordynacja podatkowa – projekt ustawy. Wybrane uwagi dotyczące postępowania w sprawach podatkowych*, ST 1996, nr 7–8, s. 11–19; J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa, komentarz, postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 5–8; J. P. Tarno, *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka 2008, nr 3, s. 5 i n., łagodniejszą ocenę rozwiązań prawnych przyjętych w O.p. sformułował W. Chróścielewski, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000, s. 3–5 oraz s. 7–9, a także tenże Autor w: W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 239–242.

Trzecia wreszcie funkcja (gwarancji uczestników procesu) zakłada precyzyjne wyznaczenie praw i obowiązków uczestników postępowania w granicach powstających w toku tegoż postępowania stosunków prawnych, zwanych konwencjonalnie **stosunkami proceduralnymi**.

Dalsza prezentacja poszczególnych instytucji procedury administracyjnej dokonywana będzie przy założeniu dominującego znaczenia ostatniej ze wskazanych funkcji, przemawia za tym wiele względów, o jakich niejednokrotnie przyjdzie jeszcze wspomnieć.

Przeprowadzone postępowanie administracyjne wywołuje zwykle skutek w postaci ustanowienia, zmiany lub wygaśnięcia podstawowego (materialnego) stosunku administracyjnoprawnego. Stosunki proceduralne z reguły mają charakter wtórny, wywodzą się ze stosunków wyznaczonych przez prawo materialne. Przyjąć można, iż występować one mogą w dwu podstawowych klasach: po pierwsze, mogą mieć na celu skonkretyzowanie materialnego stosunku administracyjnego, będzie to grupa stosunków proceduralnych, jaka odnosi się do przepisów postępowania administracyjnego w części normującej postępowanie do wydania rozstrzygnięcia ostatecznego (decyzji lub postanowienia) włącznie. Po drugie, występują stosunki proceduralne mające na celu zmianę lub zniesienie stosunku materialnego, opierają się one również na przepisach postępowania administracyjnego określających tryb i warunki zmiany lub uchylecia rozstrzygnięć ostatecznych, zapadających w granicach postępowania administracyjnego.

Cechą charakterystyczną stosunków proceduralnych jest ich w zasadzie ograniczony byt w czasie, odróżnia to je od stosunków materialnych, które ze swej natury mają charakter trwały¹¹.

¹¹ Strona ubiega się w postępowaniu administracyjnym o zmianę nazwiska i w toku tego postępowania pozostaje przez oznaczony czas podmiotem stosunków proceduralnych. Jeżeli w sprawie tej zapadnie ostateczna decyzja o zmianie nazwiska to siłą rzeczy wygasną wcześniejsze stosunki proceduralne i jednocześnie powstanie trwały stosunek materialny będący źródłem do powstania upraw-

W odniesieniu do czasowego charakteru stosunków proceduralnych użyto asekuracyjnej formuły „w zasadzie”; jest to usprawiedliwione, bowiem nawet ostateczne zakończenie sprawy w postępowaniu administracyjnym nie powoduje totalnego wygaśnięcia uprawnień procesowych uczestników tego postępowania (podmiotów stosunku), zachowują oni nadal niektóre uprawnienia, na przykład prawo żądania wszczęcia nadzwyczajnych postępowań administracyjnych, które nie w każdym przypadku będą ograniczone w czasie. Z drugiej strony również stosunki materialne mogą mieć charakter czasowy, zwłaszcza w sytuacjach kiedy decyzja kończąca postępowanie jest ograniczona terminem lub warunkiem (czasowe dopuszczenie pojazdu do ruchu, decyzja o pozwoleniu na budowę itp.).

Stosunki materialne mogą być realizowane przy użyciu środków przymusu państwowego, są to stosunki egzekucyjne oparte na przepisach u.p.e.¹²

Możliwość zaskarżania aktów administracji publicznej do sądów administracyjnych (w praktyce do wojewódzkich sądów administracyjnych), niekiedy do sądów powszechnych, była powodem wyodrębnienia kategorii **stosunków sporno-administracyjnych**, jakie powstają w przypadkach zaskarżenia oznaczonego aktu administracji publicznej do niezawisłego sądu. W takiej sytuacji – w odróżnieniu od wcześniej opisanych stosunków prawnych – występuje pełna równorzędność podmiotów wiodących spór przed sądem. Stosunki, o jakich mowa, występować zatem będą w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹³. Wypada jednak zaznaczyć, iż

nienia (prawa podmiotowego) używania nowego nazwiska z wszelkimi tego konsekwencjami.

¹² Zagadnienia teoretyczne stosunków administracyjnoprawnych rozwinięte zostały w szczególności przez J. Filipka, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, a także tegoż Autora: *Prawo administracyjne, instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 15 i n. oraz J. Starościaka, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum 1978, s. 5–38.

¹³ Zob. w szczególności: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji proce-*

stosunkom sporno-administracyjnym nie można do końca odmawiać cech stosunków administracyjnoprawnych. Spełniają one funkcje usługowe względem stosunków materialnych, istnienie bowiem tych ostatnich warunkuje byt stosunków sporno-administracyjnych, zasadzają się one, przynajmniej w swym podstawowym kształcie, na przepisach prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga fakt, iż w szczególności postępowanie przed sądami administracyjnymi, unormowane pakietem ustaw, które wprowadziły z dniem 1 stycznia 2004 r. dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne¹⁴ stanowi aktualnie w zasadzie autonomiczny system procesowy; jest to zatem sytuacja zasadniczo odmienna od tej, jaka obowiązywała pod rządami ustawy o NSA¹⁵.

Dokonany dotychczas syntetyczny przegląd podstawowych zagadnień teoretycznych dotyczących procesowego prawa administracyjnego i jego miejsca w prawie administracyjnym jako całości uprawnia następujące konkluzje: podanym wcześniej klasyfikacjom regulacji zawartych w prawie administracyjnym nie daje właściwego wyrazu prawo obowiązujące, niekiedy wręcz się z nim nie liczy. Taki stan rzeczy nie oznacza wcale nieprzydatności omówionych konstrukcji myślowych. Prawo pozytywne nie zna również pojęcia stosunku administracyjnego i tym bardziej jego postaci, co wcale nie oznacza by ta instytucja, a ściślej efekt teoretycznej refleksji nad prawem, nie był użyteczny przy jego wykładni i stosowaniu.

W dalszych partiach podręcznika zagadnienia procesowego prawa administracyjnego ograniczone zostaną przede wszystkim do obszarów prawnych objętych zakresem regulacji Kodeksu po-

sowych. Teksty aktów, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 64 i n.; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 23 i n. oraz T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 19 i n.

¹⁴ Znamienne dla trafności takiej oceny są nieznanie wcześniej komplementarne unormowania zawarte w p.s.a.

¹⁵ Ustawa z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

stępowania administracyjnego, postępowania podatkowego oraz postępowania egzekucyjnego w administracji, pozostałym sprawom poświęcić przyjdzie mniej uwagi i ograniczyć je do koniecznych tylko informacji.

ROZDZIAŁ II. ZAKRES OBOWIĄZYWANIA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

2.1. Wprowadzenie

Tytuł ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego jest w pewnym stopniu mylący bowiem jej treść nie jest wypełniona wyłącznie przepisami procesowymi normującymi reguły postępowania administracyjnego, prowadzonego przed organami administracji publicznej. W istocie materia prawna zawarta w Kodeksie nie jest jednolita, obejmuje ona znacznie szersze *spectrum* spraw niżby wynikało to z jej nazwy. Taki stan rzeczy jest wynikiem wielu nowelizacji Kodeksu. Ponadto wspomniane nowelizacje prowadziły najczęściej do rozszerzenia zakresu obowiązywania Kodeksu, niekiedy (zwłaszcza za sprawą wejścia w życie Ordynacji podatkowej) zakres obowiązywania przepisów K.p.a. ograniczano. Wreszcie nowelizacje K.p.a. związane były z wprowadzanymi reformami ustroju administracji publicznej (utworzenie od 1999 r. trójszczeblowej struktury organów samorządu terytorialnego, tj. dodatkowe powołanie organów tego samorządu na szczeblu powiatu i województwa oraz zasadniczą zmianę układu administracji rządowej w terenie)¹⁶. Ten właśnie przypadek

¹⁶ Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.; ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.; ustawa z dnia 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206. Charakterystykę nowych struktur administracji terenowej i samorządu terytorialnego podają w szczególności: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 309 i n.; Z. Niewiadomski, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Difin 1998, s. 5–47; B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, Kraków 2001, s. 109–130,

był zasadniczym powodem dość istotnej nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z dnia 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁷. Niebagatelne zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego zostały również wprowadzone w związku z reformą sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza przez art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸.

Serii zmian, bo aż w dziesięciu ustawach, dokonano w Kodeksie postępowania administracyjnego na przestrzeni lat 2009–2011¹⁹. Wprowadzone zmiany mają zróżnicowany ciężar gatunkowy, niektóre z nich wprowadzono przy okazji uchwalania ustaw niezwiązanych wprost z Kodeksem postępowania administracyjnego, ustawy, o jakich mowa były uchwalane w różnym czasie i w różnym czasie wchodziły w życie. Dopiero w przyszłości okaże się, czy służyły

139–149; J. P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004 oraz M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 193 i n.

¹⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

¹⁸ Dz. U. Nr 153, poz. 1271.

¹⁹ Są to ustawy z dnia: 1) 24.09.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 195, poz. 1501; 2) 23.10.2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, Dz. U. Nr 241, poz. 1621; 3) 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 40, poz. 230; 4) 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz. U. Nr 254, poz. 1700; 5) 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. Nr 182, poz. 1228; 6) 6.08.2010 r. o dowodach osobistych, Dz. U. Nr 167, poz. 1137; 7) 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 76, poz. 409; 8) 25.03.2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. Nr 133, poz. 767 ze zm.; 9) 15.07.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz. U. Nr 186, poz. 1100; 10) 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

one poprawieniu bądź unowocześnieniu procedury administracyjnej, czy też przyczyniły się do jej dekompozycji.

Zakres obowiązywania aktu ustawodawczego stanowi efekt przyjęcia określonych założeń modelowych i ich realizacji w postaci konkretnych poczynań legislacyjnych. Założenia takie mogą polegać chociażby na przyznaniu priorytetu uniwersalizmu i zupełności regulacji. W przypadku K.p.a. tak było do czasu wyłączenia z obszaru jego regulacji postępowania w sprawie zaskarżenia decyzji, postanowień i innych aktów do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁰, uchwalenia Ordynacji podatkowej, ograniczającej wydatnie unormowania Działu III K.p.a.²¹, jak również mniej lub bardziej zamierzone rozpraszenie przepisów proceduralnych w aktach pozakodeksowych. Innym widocznym w Kodeksie założeniem modelowym jest jego „judycjalizacja” przez co należy rozumieć kształtowanie wielu szczegółowych rozwiązań prawnych (np. systemu środków odwoławczych) w oparciu o wzory wypracowane na gruncie sądowego procesu cywilnego²².

²⁰ Tak było do czasu wejścia w życie cyt. już ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

²¹ Ordynacja podatkowa nie stanowi jednak do końca autonomicznego systemu procesowego. Decydując się na wyłączenie z K.p.a. przepisów dotyczących postępowania podatkowego, wykreślono z niego art. 164–179, regulujące do tej pory to postępowanie. Jednocześnie jednak postanowiono, że do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej mają zastosowanie te działy K.p.a., które albo nie regulują w ogóle postępowania jurysdykcyjnego, albo mają z tym postępowaniem pewien specyficzny związek. Są to: Dział IV – udział prokuratora, oraz Dział VIII – skargi i wnioski (art. 307 O.p. nowelizujący art. 3 § 1 pkt 2 K.p.a.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387), który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., a także art. 4 pkt 7 cyt. już ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, na podstawie którego skreślony został Dział VI K.p.a.

²² Por. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 31 i n. oraz R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 168 i n.

W obowiązującym stanie prawnym Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje postępowania administracyjne, tj. ogólne postępowanie administracyjne oraz trzy postępowania szczególne (w sprawach ubezpieczeń społecznych, w sprawach wydawania zaświadczeń oraz w sprawach skarg i wniosków). Kodeks postępowania administracyjnego w większym lub mniejszym stopniu ma również zastosowanie do wielu regulacji proceduralnym rozproszonych w różnorodnych przepisach z zakresu prawa administracyjnego. Wskazana tendencja jest wyrazem już wcześniej negatywnie ocenionego zjawiska dekodyfikacji przepisów postępowania administracyjnego, obraz tego zjawiska jest znaczny i co charakterystyczne wystąpiło ono zwłaszcza w ustawodawstwie po 1990 r.²³

Pojęcie **ogólnego postępowania administracyjnego** pojawiło się w nauce procesowego prawa administracyjnego niebawem po uchwaleniu Kodeksu postępowania administracyjnego w 1960 r. i od tego czasu nie jest kwestionowane²⁴, nabrało ono dodatkowo merytorycznego znaczenia po zasadniczej nowelizacji K.p.a. z 1980 r., kiedy do tekstu ustawy wprowadzony został m.in. Dział III regulujący postępowania szczególne w sprawach zobowiązań podatkowych i ubezpieczeń społecznych, postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń oraz część przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych²⁵. Wspomniana nowela K.p.a. z 1980 r. na podstawie przepisu zawartego w art. 12 spowodowała utratę mocy obowiązującej przez wszystkie regulacje dotyczące

²³ Por. M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 517–542 oraz J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 97 i n.

²⁴ Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne, zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 11 oraz tegoż Autora: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 32–33 oraz B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, s. 15 i n.

²⁵ Ustawa z dnia 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.

spraw unormowanych w K.p.a. z zastrzeżeniem przepisów wymienionych w ust. 2 i 3 powołanego artykułu. Dzięki temu zabiegowi ustawodawczemu zarysowała się wyraźna różnica między przepisami o postępowaniu administracyjnym zawartymi w K.p.a. oraz w utrzymanych w mocy innych ustawach. Od wspomnianej więc nowelizacji K.p.a. z 1980 r. można było mówić o obowiązywaniu przepisów tworzących ogólny system postępowania administracyjnego oraz przepisów szczególnych zawartych w aktach prawnych pozakodeksowych oraz samym Kodeksie. Taki stan rzeczy zachował z pewnymi istotnymi modyfikacjami (głównie za sprawą wyodrębnienia w Ordynacji podatkowej postępowania administracyjnego objętego jej zakresem) swoją aktualność.

Zasadnicze znaczenie należy przypisać regulacjom K.p.a. dotyczącym zakresu jego obowiązywania. Zakres ów należy oceniać z dwu punktów widzenia: w aspekcie przedmiotowym i aspekcie podmiotowym. Istnieje potrzeba stanowczego odróżnienia przedmiotu postępowania administracyjnego od przedmiotowego zakresu jego obowiązywania. Oto **przedmiot postępowania administracyjnego** bywa najczęściej określany poprzez przyjęcie koncepcji **sprawy administracyjnej**²⁶. Określenie natury sprawy administracyjnej jest kontrowersyjne bowiem w różnych znaczeniach używa go ustawodawca (art. 1 pkt 1, 1 pkt 3, 12 § 1, 13 § 1, 14 § 1 i 2, 21 § 1, 26 § 1, 35 § 1 i 4, 36 § 1, 37 § 1 i 2, 38, 61 § 4, 62, 65 § 1, 66 § 1 i 3, 75, 77 § 3, 84 § 1, 86, 87, 89 § 2, 97 § 1 pkt 4, 99,

²⁶ Sprawa administracyjna jako kategoria pojęciowa nauki prawa administracyjnego rozwinięta została w pracach W. Dawidowicza, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, s. 31; *Zarys procesu administracyjnego*, s. 7–8; *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, PiP 1993, z. 4, analizę tego problemu podjął też T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 10223, Wrocław 1990, s. 329 i n. a także J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 28 i n. Ostatnio wspomniany problem doczekał się opracowania monograficznego, zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, por. zwłaszcza uwagi zawarte w rozdziale IV, s. 109–149.

100 § 2, 227, 233, 234 i 235 K.p.a.)²⁷, nie jest również jednolicie pojmowane w literaturze przedmiotu. Najczęściej Kodeks operuje kategorią sprawy w znaczeniu materialnoprawnym, zwłaszcza gdy chodzi o wyznaczenie przedmiotu postępowania, zdarza się też nadawanie omawianej kategorii innych znaczeń (zgodnie z art. 104 § 2 decyzje „w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”)²⁸. Wszelako pomimo różnorodnych zapatrywań doktrynalnych przyjąć można, iż **sprawą administracyjną** jest zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia żadanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem²⁹. Można też sprawę, o jakiej mowa, traktować jako przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracji publicznej i indywidualny podmiot nie podporządkowany organizacyjnie temu organowi³⁰. Podane sposoby spojrzenia na charakter sprawy administracyjnej kładą główny akcent na elementy konkretyzacji w postępowaniu administracyjnym przepisów prawa materialnego. Takie ujęcie sprzyja zaznaczeniu typowych sytuacji wyznaczających przedmiot postępowania, nie są to jednak sytuacje jedyne, nie jest bowiem wykluczone konkretyzowanie w postępowaniu administracyjnym wyłącznie przepisów procesowych, co pośrednio może wpływać na stosunki prawne wynikające z prawa materialnego (na przykład postanowienie o odmowie wznowienia postępowania wydane na podstawie art. 149 § 3). Przedmiot sprawy może być ujęty w sposób szeroki, a nawet niedookreślony dotyczy

²⁷ Powoływane dalej bez bliższego określenia artykuły są artykułami Kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu tekstu jednolitego z 2000 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z uwzględnieniem jego późniejszych zmian.

²⁸ Por. T. Woś, *Pojęcie „sprawy”...*, s. 330.

²⁹ Podaję za W. Dawidowiczem, *Zarys procesu administracyjnego*, s. 7–8.

³⁰ T. Woś, *Pojęcie „sprawy”...*, s. 334.

to w szczególności przedmiotu postępowania w sprawach skarg i wniosków (art. 227, 241).

2.2. Zakres przedmiotowy

Dla określenia przedmiotowego zakresu obowiązywania Kodeksu zasadnicze znaczenie ma treść art. 1 pkt 1, zgodnie z którym normuje on postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych dotyczy ogólnego postępowania administracyjnego w znaczeniu podanym wcześniej. Indywidualny charakter sprawy oznacza wskazanie ustawodawcy na konkretność imiennie określonego podmiotu oraz konkretność jego praw i obowiązków, o których orzeka się w formie decyzji jako kwalifikowanej postaci aktu administracyjnego. Indywidualny charakter sprawy nie oznacza zawsze, że powinna być ona rozstrzygnięta w drodze decyzji administracyjnej, może się ona kwalifikować na przykład do załatwienia w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków. W sytuacji kiedy z przepisów prawa materialnego wynika umocowanie organu do postępowania administracyjnego o charakterze jurysdykcyjnym, władny on jest załatwiać ją poprzez wydanie decyzji³¹. Nie jest również wykluczone upoważnienie do wydawania decyzji wynikające wyłącznie z przepisów prawa procesowego (bliżej problematyka charakteru prawnego decyzji i ich rodzajów zostanie omówiona w Rozdziale VII pkt 2).

Przedmiotowy zakres obowiązywania Kodeksu obejmuje również **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń** (art. 1 pkt 4 w zw. z art. 217–220), zaliczane niekiedy do uproszczone-

³¹ Por. *Komentarz IV*, s. 15.

go postępowania administracyjnego³². Zaświadczeniom, zgodnie z utrwalonym zapatrywaniem, nie przypisuje się cech aktu administracyjnego, nie są więc ani decyzjami, ani postanowieniami w rozumieniu przepisów K.p.a., stanowią samoistną formę załatwienia żądania poprzez podjęcie czynności faktycznych. Zaświadczenie zwykło się traktować jako urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego. Zaświadczenie od decyzji administracyjnej odróżnia brak jakiegokolwiek normy postępowania w zaświadczeniu. Tym samym zaświadczenie nie zmienia sytuacji prawnej strony, ponieważ drogą zaświadczenia nie można ani przyznać, ani ograniczyć żadnych uprawnień. Zaświadczenie może natomiast zasadniczo zmieniać sytuację faktyczną strony, dostarczając jej środka dowodowego. Jeżeli okazania danego zaświadczenia wymaga przepis prawa, bez takiego zaświadczenia uzyskanie określonego uprawnienia jest niemożliwe³³. Wskazać trzeba na praktyczną doniosłość zaświadczeń, potwierdzają one nader często o istotnych uprawnieniach, kwalifikacjach, cechach lub sytuacjach faktycznych (świadectwa ukończenia szkół i kursów, dyplomy ukończenia wyższych uczelni, uprawnienia do prowadzenia pojazdów, dowody tożsamości, różnorakie zaświadczenia wydawane na podstawie prawa o aktach stanu cywilnego, Kodeksu wyborczego itp.), niekiedy zaświadczenie jest niezbędnym warunkiem wydania decyzji, najczęściej o charakterze koncesyjnym (na przykład uzyskanie zezwolenia na urządzenie do prowadzenia gier hazardowych w kasynie wymaga świadectwa homolo-

³² Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007, s. 240 i n.

³³ Tamże, s. 240. Teoretyczne aspekty zaświadczeń w K.p.a. analizują w szczególności: J. Lang, *Zaświadczenia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego*, OMT 1988, nr 2; M. Wierzbowski, *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według KPA*, PiP 1981, z. 1; J. Pater, *Problemy prawne wydawania zaświadczeń*, OMT 1989, nr 5; L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa, 2001 oraz Z. R. Kmiecik, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.

gacji o dopuszczeniu danego urzędnika do eksploatacji i użytkowania itp.). Zaświadczenia powinny być wydawane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia kończy się albo wydaniem zaświadczenia, postanowieniem o odmowie wydania zaświadczenia lub postanowieniem o odmowie wydania zaświadczenia o treści żądanej; na wymienione postanowienia służy zażalenie (art. 219)³⁴. Droga kwestionowania odmowy wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o treści żądanej ma charakter wyłączny, wykluczona jest w takich przypadkach weryfikacja wspomnianych postanowień w drodze nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (art. 145 i 156) bowiem zaświadczenia, co do zasady należy zaliczyć do czynności materialno-technicznych. W odróżnieniu od aktów administracyjnych zaświadczenia mogą być w tym samym przypadku wydawane wielokrotnie, nie przysługuje im cecha prawomocności w znaczeniu materialnym (powagi rzeczy osądzonej)³⁵. Od zaświadczeń w omówionym znaczeniu należy odróżnić **oświadczenia**, jakie występować mogą w Kodeksie oraz przepisach prawa materialnego. Art. 75 § 2 dopuszcza przyjęcie oświadczenia strony w miejsce zaświadczenia jako dowodu w sprawie, oświadczenie takie stwierdza jakiś stan faktyczny lub prawny i stanowi wyraz wiedzy; zgodnie z prawem o obywatelstwie polskim cudzoziemka zawierająca związek małżeński z obywatelem polskim nie nabywa obywatelstwa polskiego *ex lege*. Może jednak nabyć to obywatelstwo, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od daty zawarcia małżeństwa złoży wojewodzie lub wła-

³⁴ Z treści art. 219 K.p.a. płynie wniosek, iż zażalenie w trybie tego przepisu może wnieść tylko osoba, która żądała wydania zaświadczenia. Inna osoba, zainteresowana wydaniem zaświadczenia, nie może szukać ochrony w art. 219 k.p.a. Jeśli legitymowana jest do uzyskania zaświadczenia, swój interes może zaspokoić składając własny wniosek o jego wydanie (art. 217 § 1 k.p.a.). Por. wyrok NSA z 19.04.2000 r., II SA/Gd 433/98, OSP 2001, z. 6, poz. 84 z glosą W. Chróściewskiego.

³⁵ Por. wyrok NSA z 28.06.1983 r., I SA 268/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 47.

ściwemu konsulowi RP odpowiednie oświadczenie³⁶. Złożone oświadczenie wszczynają postępowanie, organ wydaje decyzję o przyjęciu oświadczenia.

Przepis art. 220 chroni obywateli przed możliwością żądania od nich przez organ administracji przedstawiania zaświadczeń na potwierdzenia faktów lub stanu prawnego, znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych albo na podstawie przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych). Nie można też żądać zaświadczenia odnośnie niektórych kategorii informacji, jakie może uzyskać organ w drodze elektronicznej (art. 220 § 1 pkt 2 lit. b i c) W pozostałych wypadkach, zgodnie z art. 75 § 2, jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia, organ odbiera od strony, na jej wniosek oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

Przedmiotem regulacji K.p.a. jest również **rozstrzyganie sporów o własność** między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 2³⁷. Tryb rozstrzygania sporów o własność określają przepisy art. 22. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, iż jeden rodzaj sporów zewnętrznych, a mianowicie spory kompetencyjne pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej poddane zostały własności sądów administracyjnych (art. 166 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 22 § 2 i 3 K.p.a. oraz art. 4 i art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.s.a.). Spór o własność występuje wówczas, gdy ma miejsce rozbieżność stanowisk odnośnie kompetencji orga-

³⁶ Powołaną tytułem przykładu materię regulują: ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 ze zm.) oraz ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532 ze zm.).

³⁷ Wskazaną problematykę analizuje: K. Defecińska, *Spory o własność organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 36 i n.

nów państwowych przy rozpatrywaniu tej samej sprawy czyli wtedy, gdy w postępowaniu przed organami występują te same strony i jest identyczny przedmiot postępowania. Ze względu na ocenę przez same organy swej właściwości do załatwienia sprawy odróżnia się: **spory pozytywne**, czyli takie, w których co najmniej dwa organy uważają się za kompetentne oraz **spory negatywne**, w których żaden z organów nie uważa się za właściwy³⁸.

Nowelizacja Kodeksu dokonana w związku z reformami ustrojowymi z 1998 r. spowodowała konieczność wprowadzenia dość skomplikowanej procedury rozstrzygnięcia sporów o właściwość. I tak spory, o jakich mowa, 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 nie wymienionymi 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;
5. między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
6. 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;

³⁸ Por. J. Zimmermann, *Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami*, PiP 1991, z. 3, s. 50 i n.

7. 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;
8. między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister – Prezes Rady Ministrów;
9. między wojewodami oraz między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej – Prezes Rady Ministrów (art. 10 u.w.)³⁹.

Zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji **spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne**. Wskazaną normę konstytucyjną uzupełnia przepis art. 4 cyt. już ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwaną dalej przepisami wprowadzającymi) stanowiący, że sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Na właściwość sądów administracyjnych w tej kategorii spraw wskazuje również art. 22 § 2 K.p.a. Powołane przepisy posługują się ogólną formułą „sądy administracyjne” jako podmioty właściwe do rozstrzygania opisanych sporów kompetencyjnych. Materia ta została jednak doprecyzowana w przepisach art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.s.a., gdzie wskazano, iż spory te rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny jako pierwsza i ostatnia instancja.

Odróżnienie w art. 4 p.s.a. w zw. z art. 22 § 2 K.p.a. **sporów o właściwość** oraz **sporów kompetencyjnych** nie jest do końca zrozumiałe. Być może jest to rozróżnienie dokonane wyłącznie ze

³⁹ Przepis wprowadzony do ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206, obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2009 r. (art. 83 powołanej ustawy).

względu na uczestników danego sporu, a więc według kryterium podmiotowego. Stronami sporu o właściwość mogą być tylko i wyłącznie organy jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowe kolegia odwoławcze. Natomiast sporem kompetencyjnym nazwano spór pomiędzy organami tych jednostek a organami administracji rządowej, przy czym istota tych sporów – niezależnie od tego, jakie podmioty w nich uczestniczą – jest taka sama⁴⁰. Dość można, że przy okazji pomieszano dwie różne kategorie pojęciowe – kompetencję i właściwość. Z natury rzeczy kompetencja jest pojęciem szerszym niż właściwość⁴¹.

Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny mogą wystąpić następujące podmioty:

- strona postępowania, w którym doszło do powstania sporu,
- organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostający w sporze,
- minister właściwy do spraw administracji publicznej,
- Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny,
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sąd rozstrzyga takie spory wydając, po przeprowadzeniu rozprawy, postanowienie wskazujące organ właściwy do załatwienia konkretnej sprawy. Sprawa, w której powstał spór kompetencyjny musi mieć zatem charakter sprawy z zakresu administracji publicznej, a wśród organów uczestniczących w postępowaniu przed sądem w sprawie o rozstrzygnięcie sporu powinien brać udział organ właściwy do jej załatwienia. W przeciwnym razie Naczelny Sąd Administracyjny oddali wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego⁴².

⁴⁰ Por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49.

⁴¹ Por. postanowienie NSA z 16.02.2004 r., OW 2/04 z glosą L. Żukowskiego, OSP 2005, z. 1, poz. 13.

⁴² Por. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, s. 40.

Rozstrzygnięcie sporu o właściwość polega zatem na arbitralnym wskazaniu przez sąd organu, który od tej pory jest organem uprawnionym do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. Orzeczenie sądu, wskazujące właściwość danego organu, nie ma więc charakteru powszechnie obowiązującego, a zatem przepisy prawne nie przewidują i nie muszą przewidywać środków odwoławczych od takich orzeczeń⁴³.

Jeżeli postępowanie zostało wszczęte przed rozstrzygnięciem sporu przez sąd, organ niewskazany jako właściwy obowiązany jest postępowanie umorzyć. Wydanie decyzji przez organ, który nie został wskazany w postanowieniu sądu, pociąga za sobą sankcję nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.)⁴⁴.

Do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość 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 (art. 23 K.p.a.).

Podany tryb rozstrzygania sporów o właściwość może być podstawą wniosku, iż spory owe załatwiane są w dwojaki sposób; poprzez wydanie przez powołany do tego organ aktu administracyjnego lub stosownego postanowienia przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. W pierwszym przypadku rozstrzygnięcie takie w swej istocie nie będzie ani decyzją, ani postanowieniem w rozumieniu przepisów K.p.a. Nie oznacza to jednak braku możliwości wyłączenia wspomnianych aktów administracyjnych spod kontroli sądu administracyjnego (w aktualnym stanie prawnym wojewódzkich sądów administracyjnych).

Zaskarżalność aktów rozstrzygających spory o właściwość, podejmowanych w niesformalizowanym postępowaniu wewnątrzadministracyjnym można wyprowadzić z brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a. (stanowiący odpowiednik byłego art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA), który dopuszcza prawo wniesienia skargi na akt lub czyn-

⁴³ Tamże, s. 40.

⁴⁴ *Komentarz IV*, s. 165 i n.

ność z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Zasadniczym powodem wprowadzenia do ustawy o NSA (aktualnie art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.) powołanego przepisu było umożliwienie wniesienia skargi do sądu administracyjnego również wobec takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach administracyjnych i dotyczyć mogą praw lub obowiązków podmiotów w ich stosunkach z organami administracji publicznej⁴⁵. W tym stanie rzeczy nie ma zasadniczych przeciwwskazań do przyjęcia poglądu o zaskarżalności do wojewódzkiego sądu administracyjnego omówionej wcześniej kategorii aktów administracyjnych z zachowaniem warunków określonych w art. 52 p.s.a.⁴⁶

Przepisy K.p.a. nie określają skutków prawnych rozstrzygnięcia sporu w formie aktu administracyjnego pomiędzy organami administracji w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 K.p.a. Uważa się, że organy pozostające w sporze są nim związane. Tak więc w razie sporu negatywnego organ wskazany jako właściwy jest obowiązany wszcząć postępowanie, organ którego właściwość została zakwestionowana pozostaje bezczynny. W przypadku, gdy postępowanie toczy się, organ, którego właściwość została zakwestionowana, jest obowiązany umorzyć postępowanie. Wydanie decyzji sprzecznej ze stanowiskiem organu właściwego do rozstrzygnięcia sporu daje powód do stwierdzenia jej nieważności po myśli art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a.⁴⁷

Z dniem 1 stycznia 2004 r. zgodnie z regulacją art. 4 pkt 7 Przepisów wprowadzających skreślony został w całości Dział V

⁴⁵ Por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 52–53 oraz J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, s. 47 i n.

⁴⁶ Zasygnalizowaną tu jedynie problematykę bliżej analizuje K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.

⁴⁷ *Komentarz IV*, s. 164 oraz J. Świątkiewicz, *Naczelnny Sąd Administracyjny, komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 86 i n., s. 104 i n.

K.p.a. dotyczący rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Sprawy te nie zostały unormowane w żadnym innym akcie prawnym, co oznacza, że ustawodawca nie przyjął założeń o występowaniu sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Brak zaistnienia takiego sporu przez którykolwiek z zainteresowanych podmiotów (sąd powszechny, organ administracji publicznej, strona) zagwarantowany został poprzez nowelizację K.p.a. i k.p.c. W trakcie prac nad ustawami reformującymi sądownictwo administracyjne zgłaszane były stosowne propozycje pozytywnego uregulowania kwestii sporów o właściwość⁴⁸. Odrzucenie tych koncepcji było spowodowane brakiem konsensusu wśród twórców projektów ustaw reformujących sądownictwo administracyjne⁴⁹.

Praktycznym skutkiem nowych regulacji była likwidacja Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym. Pośpieszne zmiany ustawodawcze zapobiegły niepewnemu losowi spraw pozostałych do załatwienia przez likwidowane Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym⁵⁰. Zmiany, o jakich mowa, stanowią radykalne odejście od tradycyjnego modelu rozstrzygania sporów o właściwość, który brał swój początek już w Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r.⁵¹ zaś rozwinięty został w ustawie z dnia

⁴⁸ Opisuje je W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, nr 9, s. 9 i n.

⁴⁹ Por. Z. Kmieciak, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, Głosa 2003, nr 9, s. 5.

⁵⁰ Na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 28, poz. 2261), dodano do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych art. 102a., wedle którego w sprawach, w których wniosek o rozpoznanie sporu o właściwość między organem administracji publicznej a sądem nie został rozpoznany przez Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym do dnia 1 stycznia 2004 r., Sąd Najwyższy umorzy postępowanie. Strona może ponownie wystąpić o rozpoznanie sprawy do właściwego sądu powszechnego albo organu administracji.

⁵¹ Dz. U. Nr 44, poz. 267.

25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym⁵², który powołany był do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami i sądami administracyjnymi oraz innymi sądami⁵³.

Wedle art. 66 § 3 K.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. (data wejścia w życie przepisów wprowadzających), jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Do dnia 31 grudnia 2003 r. organ administracji publicznej, jeżeli uznał na podstawie treści podania, że jest właściwy w sprawie sąd powszechny, ograniczał swoją aktywność do materialno-technicznej czynności zwrotu podania wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem.

Równocześnie z dniem 1 stycznia 2004 r. wszedł w życie dodany przez art. 5 pkt 1 Przepisów wprowadzających art. 199¹ k.p.c., zgodnie z którym sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

Postanowienie o zwrocie podania wydane na podstawie art. 66 § 3 K.p.a. jest procesową formą stwierdzenia przez organ administracji publicznej braku swojej właściwości i jednocześnie aktem zawierającym ocenę, iż żaden inny organ administracji publicznej nie jest władny rozpatrzyć konkretnego podania, gdyż wyłącznie właściwym w sprawie jest sąd powszechny. W przypadku ustale-

⁵² Dz. U. RP Nr 25, poz. 897. Por. też: Kumaniecki–Langrod–Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 111 i n.

⁵³ P. Zaborniak, W. Maciejko, *Likwidacja Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym a dopuszczalność drogi administracyjnej*, CASUS 2004, nr 32, *passim*, s. 12–15.

nia, że istnieje inny organ administracji publicznej właściwy do załatwienia sprawy powstaje obowiązek wydania zawiadomienia o przekazaniu sprawy temu organowi (art. 65 § 1 K.p.a. w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 4 Przepisów wprowadzających). Stosownie do treści art. 124 § 2 K.p.a. organ powinien wskazać w uzasadnieniu postanowienia, że treść podania daje podstawy do stwierdzenia, iż sprawa należy do właściwości sądu powszechnego. Orzekając o zwrocie podania organ administracji publicznej wypowiada się władczo o właściwości sądu powszechnego stwierdzając jednocześnie brak swojej właściwości; jest to równoznaczne ze stwierdzeniem niedopuszczalności drogi postępowania administracyjnego na rzecz drogi postępowania przed sądem powszechnym. Przepis art. 66 § 3 K.p.a. nie precyzuje jakim dowodem ma posłużyć się organ w postępowaniu zakończonym postanowieniem o zwrocie podania. Sformułowanie „(...) gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd” wskazuje, że decydujące znaczenie dla organu ma treść podania, nie zaś motywy jakimi mógł kierować się autor podania, które zawiera w swej istocie treść najczęściej właściwą dla pozwu sądowego. Legalność oraz zasadność omawianego postanowienia podlega kontroli instancyjnej i sądowej (art. 3 § 2 pkt 2 p.s.a.).

Art. 66 § 3 K.p.a. w zw. z art. 199¹ k.p.c. oznacza związanie sądu powszechnego postanowieniem organu administracji publicznej stwierdzającym niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego. Jak można przypuszczać przyjęte zostało wysoce pragmatyczne rozwiązanie, które ze swej istoty wyklucza zaistnienie sporów o właściwość (pozytywnych i negatywnych) pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnymi⁵⁴.

⁵⁴ Wprowadzony nowy sposób regulacji sytuacji wykluczający spory o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi może być dyskusyjny z doktrynalnego praktycznego punktu widzenia, zwraca na to uwagę, nie kryjąc swego krytycyzmu, A. Józefowicz, *Regulacje ustawowe powodujące spory kompetencyjne między organami administracji publicznej a sądami*, Przegląd Legislacyjny 2003, nr 6, s. 27.

Art. 23 K.p.a. określa skutki prawne sporów o właściwość, podstawowym z nich jest utrata do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencji organów pozostających w sporze do załatwienia sprawy. Czas trwania sporu nie jest traktowany jako beczynność organu.

Zgodnie z art. 189 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. W razie sporu między ministrami, co do właściwości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, spór rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny (art. 53 i 54 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym)⁵⁵.

Dotychczasowe uwagi z kręgu zagadnień dotyczących przedmiotowego zakresu obowiązywania K.p.a. dotyczyły postępowań kwalifikowanych ze względu na ich przedmiot (sprawy indywidualne rozstrzygane w formie decyzji, zaświadczenia, akty administracyjne przesądzające o sporach o właściwość). Art. 2 w zw. z art. 221–259 wyznacza zakres obowiązywania K.p.a. w prawach skarg i wniosków znacznie szerzej niż w postępowaniach wcześniej opisanych. Wszystkie jednostki organizacyjne wchodzące w skład aparatu państwowego, organy ustawodawcze, wykonawcze, sędziowskie oraz cechujące się tylko wyodrębnieniem organizacyjnym mają obowiązek stosowania przepisów w sprawach skarg i wniosków (Dział VIII K.p.a.). Zakres ich stosowania rozciąga się również na organizacje samorządowe, przede wszystkim typu korporacyjnego oraz wszelkie organizacje społeczne niezależnie od ich statusu. Unormowania, o jakich mowa, straciły w pewnym stopniu na swym znaczeniu w świetle brzmienia art. 79 Konstytucji, wedle którego każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego

⁵⁵ Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

obowiązku określonych w Konstytucji (**powszechna skarga konstytucyjna**)⁵⁶. Tym niemniej art. 63 Konstytucji utrzymał nadal tradycyjną w polskim ustawodawstwie regułę, po myśli której każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz organów i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Przepis art. 221 § 1 został mocą nowelizacji K.p.a. z 1998 r. skorelowany w swym brzmieniu z art. 63 Konstytucji. W tym stanie rzeczy pozostają aktualne dotychczasowe unormowania Działu VIII K.p.a. dotyczące skarg i wniosków. Trzeba jednak przypomnieć, iż postępowanie w sprawach skarg i wniosków pozostaje nadal – w przeciwieństwie do kwalifikowanych ze względu na przedmiot postępowań wcześniej omówionych – postępowaniem uniwersalnym, wskazuje na to szeroko ujęty przedmiot skargi (art. 227) i wniosku (art. 241). Postępowanie w sprawach skarg i wniosków w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego oraz administracyjnych postępowań szczególnych objętych granicami przedmiotowego zakresu obowiązywania K.p.a. nie jest kwalifikowane ze względu na jego przedmiot, bywa w związku z tym określane mianem postępowania uniwersalnego⁵⁷. Za takim poglądem przemawia brzmienie art. 227 K.p.a. skoro powołany przepis szerzej ujmuje przedmiot postępowania niż art. 1 K.p.a.

⁵⁶ Por. A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw obywatelskich w nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11–12, s. 19 i n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86 i n.; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 822 i n.

⁵⁷ Interesującą klasyfikację przepisów procesowego prawa administracyjnego podaje J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 17 i n.

2.3. Zakres podmiotowy

Podmiotowy zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza pozytywne określenie rodzajów organów władnych stosować ustawę w granicach określonych przedmiotem jej regulacji. Kodeks używa jednolitego pojęcia „organ administracji publicznej”. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 (przepis ten zawiera wyjaśnienie pojęć używanych w ustawie czyli tzw. „słownik”) przez organ administracji publicznej należy rozumieć 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, a zatem inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Wskazane regulacje dowodzą, iż Kodeks używa pojęcia organu w znaczeniu niezwykle szerokim, odbiegającym od określeń proponowanych w nauce prawa, zwłaszcza prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Wedle Kodeksu za organy administracji publicznej można uważać zarówno ministrów⁵⁸, kierowników urzędów centralnych (np.

⁵⁸ W skład kodeksowego pojęcia „minister” wchodzi Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów pełniący funkcje ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownicy centralnych organów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra a także kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych. Kodeks nie odróżnia, co do zasady, organów naczelnych i centralnych. Pojęcie „organ naczelny” nie znajduje oparcia konstytucyjnego. Kategoria pojęciowa „organ naczelny” występuje w przepisach szczególnych z czym nie należy wiązać żadnych istotnych konsekwencji na gruncie przepisów K.p.a. Formuły „organ naczelny” użyto, jak można sądzić, w sposób przypadkowy, w art. 18 K.p.a. Takie określenie może znajdować sens tylko w przypadku zastrzeżenia w przepisie szczególnym właściwości organu naczelnego, por.

Kierownika Urzędu Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Komisję Papierów Wartościowych itp.), wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zarządy powiatów i województw, samorządowe kolegia odwoławcze, organy administracji niezespalonej (np. dyrektorów i naczelników okręgowych i obwodowych urzędów miar, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej itp.), a także organy organizacji społecznych, samorządowych, przedsiębiorstw państwowych o ile z mocy prawa lub na podstawie porozumień powierzone im zostało uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 104 w zw. z art. 1. Zatem do organów administracji publicznej, ale w rozumieniu powołanych wcześniej przepisów Kodeksu, zaliczyć można także różnorakie podmioty, jakie w konwencjonalnym i juredyycznym znaczeniu nie są traktowane jako organy administracji publicznej. W ten sposób organem w znaczeniu kodeksowym będą organy korporacyjne samorządu adwokackiego, samorządu notarialnego i samorządu radców prawnych rozstrzygające o wpisie lub skreśleniu na listę adwokatów, notariuszy i radców prawnych (odpowiednio aplikantów adwokackich, notarialnych i radcowskich), organy szkół wyższych (rektorzy i dziekani) rozstrzygający o przyjęciu na studia lub skreśleniu z listy studentów, organy przedsiębiorstwa lub zakładu, któremu wojewoda lub rada gminy powierzyła prawo do wydawania decyzji administracyjnych w określonych sprawach, a także organy izb

G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 54 i n. Pośród ustaw szczególnych operujących pojęciem organów naczelnych wskazać można chociażby na ustawę z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz. U. Nr 106, poz. 494 ze zm. oraz ustawę z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz. U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56 ze zm., w których to ustawach Komitet Integracji Europejskiej określony został jako „naczelnny organ administracji rządowej”, zaś Minister Obrony Narodowej jako „naczelnny organ administracji państwowej”. Wskazać należy, iż definicje legalne organu administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3) i ministra (art. 5 § 2 pkt 4) są kontrowersyjne, por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 65 i n.

rolniczych, prezesi sądów okręgowych rozstrzygający w sprawie ustanowienia tłumacza przysięgłego, jak też w sprawie potwierdzania niektórych uprawnień kombatanckich.

Przyjęcie w Kodeksie bardzo szerokiej formuły organu administracji publicznej jest podstawą do wyodrębnienia (tylko na gruncie Kodeksu) dwu klas organów administrujących tj. **organów w znaczeniu ustrojowym oraz funkcjonalnym**. Organami w znaczeniu ustrojowym są organy powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. W takim znaczeniu używa Kodeks pojęcia organu administracji publicznej w cyt. wcześniej przepisie art. 5 § 2 pkt 3, będą to: ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Organami administracji w znaczeniu funkcjonalnym będą podmioty wymienione w art. 1 pkt 2, będą to: inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1 i 4 tzn. rozstrzygania w indywidualnych sprawach w drodze decyzji administracyjnych oraz w sprawach wydawania zaświadczeń; inaczej mówiąc, dla organów w znaczeniu funkcjonalnym wykonywanie funkcji z zakresu administracji publicznej nie będzie zadaniem ani głównym, ani wyłącznym. Do tej grupy zaliczyć można wymienione wcześniej podmioty korporacyjne oraz szkoły wyższe.

W ostatnich latach część zadań administracji publicznej przejmują **agencje rządowe**. Mianem tym określa się jednostki organizacyjne wyłączone z tradycyjnych struktur ministerialnych, chociaż na ogół poddane są nadzorowi ministrów, o zróżnicowanych podstawach prawnych i formach działania, tworzone jako szczególnego rodzaju rządowe przedstawicielstwa w celu spełnienia wyznaczonych przez rząd zadań z zakresu administracji gospodarczej. Aktualnie funkcjonuje kilkanaście agencji rządowych, organy niektórych z nich wyposażone są w prawo wydawania decyzji administracyjnych (Prezes Agencji Rolnej Skarbu Państwa ma

kompetencje do przekazywania w drodze decyzji administracyjnej nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa w trwałe zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, a także do wydawania decyzji o wygaśnięciu tego zarządu, organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej – dyrektorzy oddziałów terenowych tej Agencji m. in. dokonują w drodze decyzji administracyjnej przydziału kwater stałych żołnierzom zawodowym, emerytom i inwalidom wojskowym, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki w drodze decyzji administracyjnej wydaje zezwolenia lub przyjmuje zgłoszenia dotyczące wykonywania działalności związanej z narażeniem m.in. związanym z budową, eksploatacją, zamknięciem i likwidacją składowisk odpadów promieniotwórczych). Opisanym agencjom przynależne są takie same cechy jak organom administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym⁵⁹.

Niekiedy regulacje prawne przypisują cechy organów w znaczeniu funkcjonalnym państwowym osobom prawnym. I tak na przykład utworzony na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych Polski Klub Wyścigów Konnych stwarza kompetencję Prezesowi Klubu do udzielania zezwoleń na prowadzenie wyścigów konnych, nakazywania usunięcia uchybień oraz decydowania o cofnięciu zezwolenia⁶⁰.

Pojęcie „organy funkcjonalne”, o czym już wspomniano, ma znaczenie techniczne, jego zakres wychodzi poza ramy uznawanych zasad terminologicznych przyjmowanych przez poszczególne gałęzie prawa. Kodeks nakazuje jednak stosowanie jego przepisów w przypadkach, kiedy na mocy przepisów szczególnych lub porozumień organy te w oznaczonym zakresie władne są wykonywać funkcje z zakresu administracji publicznej, przy czym funkcje te, jak już wspomniano, w żadnym razie nie są dla nich ani wyłączne, ani główne.

⁵⁹ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 40–41.

⁶⁰ Tamże, s. 43.

Konstrukcję prawną organów funkcjonalnych należy łączyć z decentralizacją⁶¹, a zwłaszcza jedną z jej form w postaci **zlecania funkcji administracyjnych**, tzn. przyznawania w drodze przepisów prawnych powszechnie obowiązujących (najczęściej ustawowych) kompetencji do wykonywania niektórych władczych zadań administracyjnych przez podmioty, które ze swej istoty nie mają cech organów administracji publicznej w konwencjonalnym znaczeniu, bowiem powołane są (choćby szkoły wyższe) do wykonywania zgoła odmiennych zadań⁶².

Uzyskanie przez organy funkcjonalne uprawnień do stosowania K.p.a. przy wydawaniu decyzji w drodze zlecenia funkcji administracyjnych, czyli powierzenia wskazanej kompetencji oznacza, że w zakresie spraw zleconych organ szkoły wyższej, zakładu lub korporacji zawodowej traktowany jest jak organ administracji. Natomiast w zakresie pozostałej swej aktywności traktowany jest wyłącznie jako powołany do wykonywania swych podstawowych (głównych) funkcji i K.p.a. nie znajduje tu zastosowania.

Opisane szerokie ujęcie organu w K.p.a. uzasadnia, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, nadanie mu kwalifikatora „administrujący” skoro organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu, jak starano się wykazać, nie będzie tylko organ rzeczywiście ową administrację wykonujący, ale również różnorodne podmioty, powołane do realizacji zgoła innych zadań i z mocy upoważnienia ustawowego wykonujące funkcje administracyjne. Administrują zatem dwie różne kategorie organów. Z tych powodów uzasadnione jest już wcześniej wyrażone zapatrywanie, iż akty administracyjne wydawane być mogą nie przez „organy ad-

⁶¹ Por. Por. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 15 i n.

⁶² Por. J. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 197 oraz M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 14 i n.

ministracji” lecz „organy administrujące” bowiem ta ostatnia formuła jest pojemniejsza i oddaje rzeczywisty stan rzeczy.

W obowiązującym stanie prawnym trudno jest przyjąć iżby Kodeks postępowania administracyjnego zawierał wystarczająco pojemny zestaw organów funkcjonalnych. Kodeks nie wymienia na przykład fundacji i spółek prawa handlowego⁶³. Nie jest też rozstrzygnięta możliwość wykonywania takich zadań przez spółki akcyjne, aczkolwiek kształtujące się nowe ustawodawstwo przypadki takie dopuszcza lub będzie dopuszczać. Należy odnotować pogląd, jak należy przypuszczać trafny, iż należy w takich sytuacjach stosować wykładnię celowościową i jeżeli wymienione wcześniej podmioty mają kompetencje z zakresu administracji publicznej, winny być traktowane jako organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym wedle K.p.a.⁶⁴

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁵ stwarza mu możliwość do **upoważnienia** na piśmie (art. 19 u.w.) pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy. Wojewoda może również **powierzyć** prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa. Powierzenie, o jakim mowa następuje na

⁶³ Wyjątek w tym zakresie stanowić może zarządzanie przez organy spółek prawa handlowego w specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. Nr 123, poz. 600 ze zm.

⁶⁴ Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 14.

⁶⁵ Dz. U. Nr 31, poz. 206

podstawie porozumienia wojewody z wójtem burmistrzem lub prezydentem miasta, zarządem powiatu lub województwa (art. 20 ust. 1 u.w.). Porozumienie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ustawa dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dopuszcza m.in. upoważnienie do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej organom wykonawczym sołectw, osiedli i organom tworzonych przez gminy jednostek pomocniczych (na przykład przedsiębiorstw komunalnych (art. 39 ust. 4 u.s.g.), podobną konstrukcję znaleźć można w art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. Dualizm w sprawowaniu administracji publicznej (organy administracji rządowej i struktury samorządu terytorialnego) i tym samym możliwość rozstrzygnięcia indywidualnych spraw w drodze decyzji występuje aktualnie tylko na poziomie województwa (wojewoda i organy jemu podległe oraz marszałek województwa); na pozostałych szczeblach podstawowego podziału terytorialnego, kompetencje takie (co do zasady, od której przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki) są przynależne monokratycznym organom samorządowym tj. wójtom, burmistrzom, prezydentom na poziomie gmin oraz starostom w powiatach, a także organom kolegialnym, tj. zarządom poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego z wyjątkiem szczebla gminnego. Należy wskazać, iż m. in. na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁶⁶ dodany został do u.s.g. art. 11a. przesądzający o przyjęciu koncepcji monokratycznych organów wykonawczych w gminach, co oznacza przejęcie przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast funkcji dotychczasowych zarządów gmin.

Przepisy prawne przyznają zdolność do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego zarówno **organom jednoosobowym** (monokratycznym), jak i **organom kolegialnym**. Regulacje K.p.a. dotyczące organów kolegialnych są nieliczne, jedynie art. 27, 87

⁶⁶ Dz. U. Nr 113, poz. 984.

i 93 zawiera odrębne przepisy odnoszące się wyłącznie do kolegialnych organów administracji publicznej. Jeżeli zatem ustawodawca w pozostałym zakresie nie różnicuje pozycji organów monokratycznych i kolegialnych, to wszystkie przepisy K.p.a. stosuje się wprost do organów kolegialnych, chyba, że ustawowe przepisy odrębne stanowią inaczej. Taki stan rzeczy powoduje niekiedy niejasności odnośnie chociażby trybu i porządku zwoływania posiedzeń, wymaganego *quorum*, zasad głosowania, struktury i formy uchwał stanowiących rozstrzygnięcia itp. Kwestie te niekiedy regulują przepisy prawa materialnego lub ustawy ustrojowe (na przykład ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁶⁷). Wspomniane braki uzupełniało skutecznie orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego

⁶⁷ Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm. W literaturze trafnie zwrócono uwagę, iż w przepisach art. 5 § 2 pkt 6 K.p.a. bezzasadnie zaliczono s.k.o. do organów jednostek samorządu terytorialnego. Charakter prawny s.k.o. jest kwestyjny; nie można ich zaliczyć do kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Dla potrzeb ich funkcjonowania utworzono pomocniczy podział terytorialny na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. Nr 198, poz. 1925. Jednostki terytorialne służące do określenia właściwości miejscowej poszczególnych s.k.o. z całą pewnością nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Gdyby ustawodawca posługiwał się w dalszym ciągu określeniem „organy samorządu terytorialnego”, można by ewentualnie takie sformułowanie zaakceptować w odniesieniu do s.k.o. Na podstawie art. 3 cyt. już ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych są one państwowymi jednostkami budżetowymi i rozpatrują odwołania od decyzji wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w ramach zarówno ich zadań własnych, jak i zadań z zakresu administracji rządowej. S.k.o. określa się niekiedy jako organy Prezesa Rady Ministrów do wykonywania jego uprawnień nadzorczych nad samorządem terytorialnym. W rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 K.p.a. muszą być jednak uznawane za organy administracji publicznej w znaczeniu procesowym. Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 73 i n. oraz A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 69 i n.

Sądu Administracyjnego⁶⁸, aktualnie zaś przypada sądom administracyjnym, tj. wojewódzkim sądom administracyjnym oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Przedstawione dotychczas typy organów administracji publicznej mają kilka wspólnych podstawowych cech: organem jest: 1) człowiek lub grupa ludzi (w przypadku organu kolegialnego); 2) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego; 3) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; 4) w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji⁶⁹.

Organy w znaczeniu podanym wyżej są legitymizowane do podejmowania działań w sferze administracji publicznej zaś w przypadku K.p.a. działań w formach w tej ustawie określonych. Legitymizacji owej na gruncie procedury administracyjnej służy przede wszystkim instytucja **właściwości**, zwana również niekiedy kompetencją (art. 19–23). Trafne określenie właściwości organu podał W. Dawidowicz⁷⁰, definiując ją jako prawną zdolność organu do wiążącego ustalania konsekwencji obowiązującej normy prawa administracyjnego w stosunku do określonego podmiotu. K.p.a. w art. 19 odróżnia **właściwość rzeczową i miejscową**.

Przez **właściwość rzeczową** należy rozumieć prawną zdolność organu administracji publicznej do wiążącego rozstrzygnięcia oznaczonego rodzaju spraw administracyjnych⁷¹. W ramach właściwości rzeczowej zwykło się wyróżniać **właściwość resortową**, inaczej właściwość w ścisłym tego słowa znaczeniu oraz **właściwość instancyjną**. Wedle wskazania zawartego w art. 20 właściwość rzeczową organu administracji ustala się na podstawie przepisów o zakresie jego działania. Przyjęta w art. 20 formuła

⁶⁸ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1993, z. 3, s. 17 i n.

⁶⁹ Por. *Prawo administracyjne*, pod red. T. Bocia, Wrocław 2000, s. 122.

⁷⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, s. 58.

⁷¹ Tamże, s. 58.

„zakresu działania” jako kryterium ustalania właściwości rzeczowej jest myląca i nieprecyzyjna. Zakres działania, jak już wcześniej o tym była mowa, należy odnosić do regulacji prawa ustrojowego, które nie stanowi i nie może stanowić upoważnienia (kompetencji) do podejmowania działań w oznaczonych formach prawnych. Upoważnienie owo w obowiązującym stanie na gruncie prawa administracyjnego wynika nie z przepisów ustrojowych lecz z wielu detalicznych przepisów powszechnie obowiązujących, nierzadko rangi ustawowej, regulujących różne dziedziny, w których wskazano organy oznaczonego resortu (pionu organizacyjnego administracji publicznej) jako powołane do ich stosowania. Przepisy te są z reguły rozproszone w wielu aktach prawnych, zatem praktyczne ustalenie właściwości wymaga wnikliwej lektury tekstu wielu źródeł prawa.

W pewnych przypadkach ustawodawca w jakimś stopniu uporządkował zasady ustalania właściwości rzeczowej. Taki stan występował w ustawie kompetencyjnej I oraz wprowadzony został do ustawy kompetencyjnej II. Ustawy kompetencyjne, a zwłaszcza aktualnie obowiązująca ustawa kompetencyjna II, mają istotne znaczenie w praktycznym funkcjonowaniu struktur organów administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 3 pkt 3 i 4, nie stanowią one jednak samoistnej podstawy prawnej dla ustalania właściwości rzeczowej w znaczeniu przyjmowanym na gruncie K.p.a., należy przypisać im tylko funkcje porządkujące oraz informacyjne. Reformy ustrojowe z 1998 r. nie wprowadziły zmiany odnośnie obowiązującej wcześniej zasady **domniemania kompetencji zadań własnych gminy**. Zadania gminy ustawodawca dzieli na własne i zlecone. Definicja zadań własnych została zawarta w art. 6 u.s.g. Jeżeli zatem na gruncie obowiązującego prawa pojawi się wątpliwość, czy oznaczona sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym należy do właściwości gminy, czy innego szczebla samorządu terytorialnego (powiatowego lub wojewódzkiego), należy domniemywać właściwość gminy. Rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości ułatwia szeroka egemplifikacja zadań gminy zawarta w art. 7 ust. 1 u.s.g. oraz analiza przepisów ustawy kompeten-

cyjnej II. Niezależnie od zadań własnych, gminy mogą realizować zadania zlecone. Obowiązek realizacji zadań zleconych może być nałożony tylko w drodze ustawy i po zapewnieniu odpowiednich środków finansowych. Zadania zlecone, jak już wcześniej wspomniano, mogą być również nakładane w drodze odpowiednich porozumień⁷².

Właściwość instancyjna jest uznawana za odmianę właściwości resortowej, ponieważ odnosi się do tych samych spraw, które na nią się składają, a jej treścią jest wyznaczenie miejsca organu w toku instancji administracyjnych. Właściwość, o jakiej mowa, odnosi się do kompetencji organu administracji publicznej w zakresie wszczęcia postępowania administracyjnego (z urzędu lub na żądanie strony) ze względu na jego usytuowanie w strukturze organów oznaczonego resortu. Organ taki wszczynając postępowanie początkuje proces stosowania prawa w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, który zmierza do konkretyzacji normy obowiązującego prawa, aby w jej wyniku określić prawa lub obowiązki oznaczonego adresata⁷³. Organy pierwszej instancji i organy odwoławcze tworzą tok instancji administracyjnych, zgodny z zasadą ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ustanowioną w art. 15. Właściwość instancyjna jest ściśle związana z pozycją procesową organu admi-

⁷² Możliwość prawną zawierania porozumień w sprawie wydawania decyzji administracyjnych dopuszczają w szczególności przepisy: art. 2 pkt 4 i art. 20 ust. 2 u.w., art. 8 ust. 2 u.s.g., art. 5 ust. 1 i art. 12 pkt 8a u.s.p., mogą też je przewidywać regulacje ustaw szczególnych, a w szczególności art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2002 r., Nr 112, poz. 982 ze zm., art. 43a. ustawy z dnia 12 lipca 1997 r. o ochronie roślin uprawnych, Dz. U. z 1999 r., Nr 66, poz. 751 ze zm. Właściwość organów wynikająca z porozumień analizują: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne*, s. 235 i n. Warto zwrócić uwagę, iż nauka prawa administracyjnego nie wypracowała, jak dotychczas, zadawalającej koncepcji porozumień administracyjnych umów publicznoprawnych, por. Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 80 i n.

⁷³ Por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 76.

nistrującego w sprawie indywidualnej i dlatego podstawę do jej określenia stanowią przepisy K.p.a., ustalające reguły generalne zaś z przepisów odrębnych mogą wynikać wyjątki od tych reguł.

W zakresie ustalania właściwości instancyjnej wcześniejsze wątpliwości rozwiązała nowelizacja K.p.a. z 2 marca 2000 r.⁷⁴ Nowelizacja ta spowodowała ustanowienie w art. 7 pkt 4 nieobowiązującej już ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁷⁵ wyraźnej reguły, w myśl której organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym jest wojewoda tylko w tych przypadkach, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią. Tak więc były podstawy do wniosku, iż w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego organem wyższego stopnia (niezależnie od tego, czy są to zadania własne, czy zlecone) jest s.k.o. chyba, że ustawy szczególne wskazują na właściwość innego organu (art. 17 pkt 1 K.p.a.). Takiej wyraźnej reguły nie ma już w obowiązującej ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która w art. 3 ust. 1 pkt 7 stanowi, iż wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów K.p.a.

Właściwość miejscowa jest wyznaczana przez terytorialny obszar działania organów administracyjnych. Zatem organy centralne obejmują swą właściwością terytorium całego kraju zaś organy terenowe mają właściwość miejscową wyznaczoną granicami obowiązujących podziałów terytorialnych. W granicach podziału terytorialnego zasadniczego działają organy rządowej administracji ogólnej i jednostki samorządu terytorialnego (za wyjątkiem s.k.o., dla których obowiązuje specjalny podział administracyjny na podstawie cyt. już rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych). Wie-

⁷⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 22, poz. 268.

⁷⁵ Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.

le organów administracji działa w obszarach wyznaczonych podziałami terytorialnymi specjalnymi, które albo pokrywają się z podziałem zasadniczym (co jest regułą lub nie). Te ostatnie przypadki dotyczyć mogą na przykład działalności organów administracji celnej, górniczej, morskiej, wojskowej itp. Zasady ustalania właściwości miejscowej zostały ustalone w K.p.a. przez kilka reguł zawartych w art. 21, mających zastosowanie w różnych przypadkach. Art. 21 § 1 normuje typowe sytuacje dotyczące nieruchomości i zakładów pracy. W przepisie art. 21 § 2 wprowadzono reguły pomocnicze stosowane w dalszej kolejności, gdy reguły z § 1 nie pozwalają na ustalenie właściwości miejscowej. Organ stosujący przepisy art. 21 jest związany kolejnością reguł ustalania właściwości miejscowej. Niedopuszczalne jest zatem stosowanie § 2 bez uprzedniego stwierdzenia, że reguły z § 1 są nieskuteczne.

Problematyka sporów o właściwość i zasad ich rozstrzygnięcia omówiona została wcześniej przy okazji charakterystyki przedmiotowego zakresu obowiązywania K.p.a. Kończąc uwagi dotyczące właściwości podkreślić należy doniosłe znaczenie praktyczne przepisu art. 19, wedle którego organy administracji państwowej **przestrzegają z urzędu** swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Inkwizycyjna zasada przestrzegania właściwości z urzędu, mówiąc inaczej przerwienie obowiązku troski o właściwość ze strony lub stron postępowania na organ je prowadzący jest typową konstrukcją procedury administracyjnej, jaka w istocie nie występuje w zbudowanych w oparciu o zasadę kontradyktoryjności procedurach sądowych – zwłaszcza sądowej procedurze cywilnej. Rozwinięcie obowiązku zawartego w art. 19 znajdujemy w art. 65 § 1, wedle którego jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, jednocześnie zawiadamiając o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu sprawy powinno zawierać uzasadnienie⁷⁶. Kodeks postę-

⁷⁶ Nowe brzmienie art. 65 § 1 zostało nadane powołanemu przepisowi cyt. w przyp. nr 18 ustawą z dnia 12.02.2010 r. Do czasu nowelizacji formą przekaza-

powania administracyjnego ustanawia niebagatelne sankcje w przypadku naruszenia przepisów o właściwości w postaci stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 1). Problem ten znalazł swe istotne odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA, będzie o tym mowa przy prezentacji zagadnień nieważności decyzji (uwagi w Rozdziale X pkt 3).

W pojęciu organu administracji publicznej upatrywać można istnienie substratu strukturalnego, rzeczowego i co najważniejsze personalnego. Organ, o jakim stale mowa, odpowiadać powinien pewnym pozytywnym cechom, które w swym podstawowym kształcie wynikają z regulacji prawa ustrojowego i procesowego; brak wspomnianych cech czyni taki organ ułomnym, niezdolnym do prowadzenia postępowania administracyjnego. Kodeks wskazuje na dwie grupy przypadków przesądzających o braku zdolności do działania pracownika organu lub organu jako całości. Przypadki te określone zostały w art. 24–27 jako **wyłączenie pracownika oraz organu**. Treść art. 24 **stwarza podstawy do wyłączenia pracownika obligatoryjnego i fakultatywnego**. Pracownik organu administracji podlega wyłączeniu obligatoryjnemu od udziału w postępowaniu w sprawie w przypadkach wyczerpująco wymienionych w art. 24 § 1, czyli: 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 dyscypli-

zania sprawy było zaskarżalne postanowienie; regulacja ta jednak nie sprawdziła się w praktyce, powodowała niepotrzebne przedłużanie postępowania administracyjnego.

narne lub karne; 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 24 § 2).

Sporna jest użyta w art. 24 § 1 formuła „pracownik (...) podlega wyłączeniu”. Wedle jednych autorów oznacza ona wyłączenie z mocy prawa bez konieczności podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć w tej materii; wedle innych zaś analiza różnorodnych w istocie powodów wyłączenia nie stwarza podstaw do tak jednoznacznego wniosku. Ten ostatni pogląd wydaje się być bardziej uprawniony⁷⁷.

O wyłączeniu fakultatywnym traktuje przepis art. 24 § 3, zgodnie z którym 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 nie wymienionych w art. 24 § 1. Przepis ten rozszerza przesłanki wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w określonej sprawie i pozwala na elastyczne traktowanie tej instytucji. Nie ulega wątpliwości potrzeba wydania w tym przypadku stosownego postanowienia z urzędu lub na żądanie strony, przy czym żądanie strony winno być uprawdopodobnione. Wyłączony pracownik (obligatoryjnie lub fakultatywnie) powinien podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes strony (art. 24 § 4).

Naruszenie przepisów o wyłączeniu pracownika może wywołać różne skutki prawne, jak chociażby weryfikację decyzji w trybie odwoławczym lub na podstawie art. 154 bądź 155. Tylko wydanie decyzji przez pracownika podlegającego wyłączeniu stosownie do art. 24 stwarza podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 3).

Art. 25 § 1 wymaga, by **podlegał wyłączeniu organ administracji publicznej** od załatwienia sprawy dotyczącej interesów

⁷⁷ Analiza tego problemu została przeprowadzona w *Komentarzu IV*, s. 170 i n.

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. Podstawowym kryterium wyłączenia organu od załatwienia sprawy jest to, by dotyczyła ona interesów majątkowych. Sfera interesów majątkowych może być określana różnie. W tym jednak przypadku chodzi o taką sytuację, kiedy interes majątkowy wynika, choćby pośrednio, z charakteru sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego. Powinna tu zatem występować pewna obiektywizacja interesu majątkowego, na przykład w postaci prawa rzeczowego, wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej itp. Gdy chodzi o stanowiska kierownicze to należy przyjąć, że chodzi tu o osoby zajmujące w organie bezpośrednio wyższego stopnia takie stanowiska kierownicze, które stwarzają faktyczne możliwości albo co najmniej mogą wywoływać uprawdopodobnione podejrzenia o możliwość wpływania na bieg spraw załatwianych przez organ podporządkowany (niższego stopnia). Z całą pewnością odnosi się to do kierownika organu wyższego stopnia. Co do innych osób zajmujących w tym organie stanowiska kierownicze – o możliwości wpływania przez nie na tok spraw załatwianych przez organ niższego stopnia bądź powstanie w tej kwestii uprawdopodobnionych wątpliwości decyduje przede wszystkim powierzony im zakres obowiązków służbowych⁷⁸. Zarówno w przypadku naruszenia przepisów o wyłączeniu organu, jak również w przypadku przekazania sprawy do załatwienia innemu organowi bez podstawy prawnej jest równoznaczne z naruszeniem przepisów o właściwości co skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 1⁷⁹.

⁷⁸ Por. *Komentarz II*, s. 107.

⁷⁹ Wyłączenie organu od załatwienia sprawy z przyczyny niewymienionej w art. 25 K.p.a. i wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez inny organ oznacza wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, wyrok NSA z 3.04.1990 r., SA/Wr 1001/89, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 36.

Art. 27 § 1 traktuje o wyłączeniu członka organu kolegialnego w sytuacjach, jakie uzasadniają opisane wcześniej obligatoryjne wyłączenie pracownika na podstawie art. 24 § 1 oraz § 3. Jeżeli wyłączenie nastąpiło z przyczyn określonych w art. 24 § 3 to o wyłączeniu postanawia przewodniczący organu kolegialnego lub organ wyższego stopnia na wniosek strony, członka organu kolegialnego albo z urzędu. Kodeks nie zawiera żadnych regulacji odnośnie trybu postępowania w przypadku wyłączenia członka organu kolegialnego na podstawie art. 24 § 1 zasadne zatem wydaje się być zapatrywanie, iż należy w takiej sytuacji postępować analogicznie, jak przy opisanym już obligatoryjnym wyłączeniu pracownika.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 57/07) stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 K.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji⁸⁰. W związku z powołanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego ustawą z dnia 24.09.2009 r. dodany został art. 27 § 1a., wedle którego 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. Przepis w powołanym brzmieniu został dodany do Kodeksu na podstawie ustawy z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁸¹.

Możliwa jest też sytuacja, w której – na skutek wyłączenia członków organu kolegialnego – organ ten stanie się niezdolny do

⁸⁰ Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 229, poz. 1539. Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. 2008, nr 10A, poz. 178. Zob. też A. Hauser, R. Talaga, *Skutki procesowe wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wyłączenia członka SKO od ponownego rozpatrzenia sprawy*, CASUS 2009, nr 53, s. 9 i n.

⁸¹ Dz. U. Nr 195, poz. 1501.

podjęcia uchwały z braku wymaganego *quorum*; wówczas sprawę należy załatwić w takim trybie jakby doszło do wyłączenia całego organu o czym była już mowa wcześniej. Jeżeli brak *quorum* dotyczy samorządowego kolegium odwoławczego to wyznacza wówczas inne kolegium do załatwienia sprawy minister właściwy do spraw administracji publicznej. Wyłączenie organu oznacza, że żadna osoba będąca pracownikiem danego organu nie może brać udziału w załatwianiu sprawy, działając „z upoważnienia” tego organu.

2.4. Wyłączenia

Katalog wyłączeń spod zakresu obowiązywania Kodeksu zawarty został w art. 3. Przyjęcie jako metody regulacji klauzuli generalnej odnośnie stosowania przepisów o postępowaniu administracyjnym przed organami administracji publicznej oznacza potrzebę preferencji dla wykładni ścieśniającej w zakresie wszelkich wyjątków od powyższej zasady. Taką regułą interpretacyjną należy stosować wobec unormowań z art. 3. Zatem regulacje, o jakich mowa należy traktować jako wyjątki od zasady (zasadą jest klauzula generalna, wyjątki określone zostały w art. 3).

Wyjątki ustanowione w art. 3 § 1, § 2 i § 3 pkt 2 nie obejmują przepisów Działu VIII dotyczącego postępowania w sprawach skarg i wniosków. Przepisy dotyczące postępowania w sprawach skarg i wniosków nie mają jedynie zastosowania do spraw wynikłych z faktu zależności organizacyjnych i funkcjonalnych występujących pomiędzy organami administracji i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi stosownie do treści art. 3 § 4 w zw. z art. 3 § 3 pkt 1. Uzasadnienia tego stanu rzeczy należy poszukiwać w art. 221 § 1, który przyznaje prawo do składania skarg i wniosków obywatelom i organizacjom społecznym, nie przyznaje go ani organom administrującym, ani też innym jednostkom państwowym.

Art. 3 § 1 pkt 1 wyłącza spod zakresu obowiązywania K.p.a. postępowanie w sprawach karnych skarbowych. Wyłączenie ma-

terii postępowania w sprawach karnych skarbowych, unormowanych obecnie ustawą z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁸², jest w istocie stwierdzeniem sprawy oczywistej skoro kwestie te zaliczane są do szczególnych unormowań ustawodawstwa karnego. Wskazana odmiennność regulacji czyni zbyt czynnym wskazywanie na to wyłączenie w art. 3 § 1 pkt 1. Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do spraw objętych regulacją Ordynacji podatkowej (art. 3 § 1 pkt 2), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

Wyłączenia zawarte w art. 3 § 2 pkt 1–3 zostały wyeliminowane mocą nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z 24 maja 1990 r.⁸³ Z kolei art. 3 § 2 pkt 4 stanowi o wyłączeniu postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wskazane wyłączenie ma charakter warunkowy, na co wskazuje treść art. 3 § 5. Uzasadnienie wyłączenia w tym przypadku jest takie, iż przedstawiciele dyplomatyczni reprezentują państwo wysyłające, natomiast konsulowie są powołani do spełniania szeregu różnych funkcji, w tym też administracyjnych, w państwie przyjmującym. Personel dyplomatyczny zachowuje w sprawach będących w ich właściwości zasady prawa i protokołu dyplomatycznego, organy konsularne natomiast spełniają rozliczne zadania, wśród których mieszczą się funkcje administracyjne; o tych ostatnich stanowi ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴. Funkcje konsula obejmują sprawy, które w kraju są we właściwości wielu różnych organów administracji publicznej, stanowią one swoistą właściwość zbiorczą spraw dotyczących obywateli polskich i cudzoziemców przebywających w okręgu konsularnym (funkcje kierownika urzędu stanu cywilnego, wydawanie

⁸² Dz. U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 ze zm.

⁸³ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 34, poz. 201.

⁸⁴ Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1823 ze zm.

paszportów i wiz itp.)⁸⁵. Szczegółowy tryb postępowanie przed konsulem określa Minister Spraw Zagranicznych przy czym mają odpowiednie zastosowanie przepisy K.p.a. o skargach i wnioskach. Terminy załatwiania spraw określa Minister Spraw Zagranicznych w drodze rozporządzenia.

Art. 3 § 3 pkt 1 i 2 zawiera wyłączenia spod zakresu K.p.a. dotyczące tzw. **wewnętrznej sfery działania administracji publicznej**, w której mogą być podejmowane akty administracyjne indywidualne skierowane do podmiotów ulokowanych w granicach oznaczonej struktury administracyjnej (urzędu). Sfera wewnętrzna działania administracji da się sprowadzić do dwu układów: po pierwsze, wszelkiego typu stosunków zachodzących pomiędzy organami w ramach ich określonej struktury, jak i w ramach konkretnego organu pomiędzy jego poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, po drugie, stosunków zachodzących pomiędzy przełożonymi i podwładnymi. Pierwszy układ ma swoje źródło w hierarchicznej budowie aparatu administracyjnego, jego konsekwencją są więzi funkcjonalne, informacyjne i inne, jakie dają prawne możliwości wydawania różnorodnych aktów indywidualnych i generalnych. W tych granicach funkcjonuje chociażby nadzór⁸⁶; mogą występować tu określone procedury postępowania wynikające chociażby z przyjętych założeń modelowych na przykład centralizacji bądź decentralizacji. Takie jest uzasadnienie wyłączenia spod zakresu Kodeksu postępowania administracyjnego spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 3 § 3

⁸⁵ Na przykład w świetle regulacji w ustawie z dnia 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532 ze zm.), konsul posiada kompetencje do wydawania wizy wjazdowej w celu repatriacji. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, w takim postępowaniu stosuje się normy procesowe zawarte w K.p.a. Podobna sytuacja zachodzi także na gruncie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13.06.2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 ze zm.).

⁸⁶ Bliżej wskazane problemy analizuje I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991; por. też: *Komentarz IV*, s. 35.

pkt 1). W drugim układzie wyłączone są, co do zasady, sprawy podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z tej przyczyny nie podlegają reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego wydawane różnorakie polecenia służbowe. Z drugiej jednak strony w pewnych przypadkach ustawy szczególne przewidujące formę mianowania, jako sposób nawiązania stosunku pracy przesądzają o poddaniu tego stosunku regulacji prawa administracyjnego, a w szczególności znajdują tu zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Tytułem przykładu można wskazać na: art. 34 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁸⁷, art. 28 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸⁸, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁸⁹, art. 188 ust. 5 w zw. z art. 188 ust. 1–2, art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁹⁰. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo NSA są zgodne co do charakteru prawnego aktu mianowania jako decyzji w rozumieniu K.p.a.⁹¹

Kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga w żaden sposób o możliwości jego stosowania wobec tzw. **aktów zakładowych**⁹², które zaliczyć można do odrębnej kategorii aktów przynależnych do wewnętrznej sfery działania administracji. Jeszcze przed powołaniem NSA podejmowany był w piśmiennictwie

⁸⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997 ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 ze zm.

⁸⁹ Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.

⁹⁰ Dz. U. Nr 168, poz. 1323.

⁹¹ Por. *Komentarz III*, s. 36–37 oraz powołane tam orzecznictwo.

⁹² Zakład administracyjny jako instytucjonalną formę administracji decentralistycznej prezentują w szczególności: M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej* oraz tegoż Autora: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 230 i n.; zob. też: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 106 i n.

problem stosowania przepisów K.p.a. w odniesieniu do aktów zakładowych wobec braku w tym zakresie jednoznacznych regulacji prawnych. Za reprezentatywny można uznać pogląd, po myśli którego punktem wyjścia przy ocenie stosowania przepisów K.p.a. wobec aktów zakładowych powinno być odróżnienie aktów zakładowych wewnętrznych i zewnętrznych, przy czym tylko te ostatnie przybierać mogą formę decyzji administracyjnych podlegających reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego⁹³. Decyzjami mogą być tylko akty zakładowe przesądzające o nawiązaniu lub odmowie nawiązania, przekształceniu i rozwiązaniu stosunku zakładowego. W takiej sytuacji aktem administracyjnym wewnątrzzakładowym, nie mającym cech decyzji administracyjnej, będzie jednostronne działanie prawne organu zakładu, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, nie stanowiące o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu tego stosunku. Śladem wskazanej teoretycznej klasyfikacji aktów zakładowych na akty wewnętrzne i zewnętrzne poszło orzecznictwo NSA oraz Sądu Najwyższego. Orzecznictwo dało wyraz stanowisku nienaruszalności swoistej autonomii zakładu (najczęściej szkół wyższych)⁹⁴.

⁸⁴ Por. E. Ochendowski, *Formy działań zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra M. Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 119 oraz tegoż Autora: *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w szkołach wyższych*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, pod red. K. Podgórskiego, Katowice 1984, s. 7 i n. oraz S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, s. 244 i n.

⁹⁴ Za decyzję administracyjną NSA uznał rozstrzygnięcie w sprawie włączenia w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa, wyrok z 29.06.1982 r., II SA 532/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 64, aprobujące glosy do tego orzeczenia ogłosili: J. Filipek, PiP 1983, z. 8 oraz J. Homplewicz, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 27.09.1983 r., III AZP 3/83, NSA w wyroku z 19.12.1985 r., SA/Gd 577/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 39 stwierdził, iż decyzja organu szkoły wyższej o skreśleniu z listy studentów, jako akt wywołujący zmianę statusu prawnego użytkownika tego zakładu, jest decyzją administra-

Scharakteryzowano dotychczas przesłanki, od których zależy potencjalna prawna możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego. Ogół tych przesłanek można podzielić na dwie klasy: **przesłanki o charakterze przedmiotowym i podmiotowym**. Przesłanki o charakterze przedmiotowym wyznaczają rodzaje spraw i postępowań objętych granicami regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Przesłanki o charakterze podmiotowym wynikają z unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego kreujących w sposób pozytywny cechy organów administracji publicznej, które przesądzają o ich zdolności do prowadzenia postępowania, do takich pozytywnych unormowań zaliczyć trzeba ustrojowy lub funkcjonalny charakter organu oraz jego właściwość rzeczową i miejscową, przesłanką negatywną, uniemożliwiającą prawnie skuteczne działanie organu należą przepisy o wyłączeniu pracownika i organu. Podane przesłanki nie mają charakteru wyczerpującego bowiem wskazują tylko na fragmenty elementów koniecznych dla powstania oznaczonego

cyjną w rozumieniu K.p.a. i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego; innym razem NSA przyjął, iż pomiędzy studentem a uczelnią wyższą, w której on studiuje, zachodzi prawny stosunek zakładowy, student podlega władztwu zakładowemu uczelni – uczelnia jest zakładem administracyjnym, student zaś jego użytkownikiem. Akty prawne organów uczelni dotyczące przyznania, nieprzyznania lub cofnięcia stypendium socjalnego swemu studentowi są zatem przejawem władztwa zakładowego i stosunków zakładowych w uczelni, a nie decyzjami w rozumieniu K.p.a. (postanowienie NSA z 16.04.1987 r., I SA 448/87, OSPiKA 1988, nr 10, poz. 233 z krytyczną glosą J. Homplewicza); zgoda dziekana na podjęcie dodatkowych studiów jest aktem wewnątrzzakładowym (wyrok NSA z 16.06.1987 r., SA/Wr 227/87, OSPiKA 1990, nr 3, poz. 395); odmowa udzielenia urlopu dziekańskiego to akt wewnątrzzakładowy (postanowienie NSA z 12.06.1990 r., SA/Kr 368/90, OSPiKA 1992, nr 2, poz. 26); nie stanowi elementu postępowania administracyjnego ocena kwalifikacyjna – ocena egzaminatora jest jego wyłącznym atrybutem (wyrok NSA z 2.12.1994 r., I SA 163/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 176); za odosobniony i nietrafny należy uznać pogląd wyrażony w motywach postanowienia NSA z dnia 12.01.2000 r., II SA/Wr 499/99, OSP 2000, nr 12, poz. 182 z krytyczną glosą L. Żukowskiego jakoby „odmowa lub zwolnienie od uiszczenia opłaty za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych jest decyzją w rozumieniu K.p.a.”

typu stosunku prawnego, jakim jest stosunek procesowy (proceduralny). Dla dopełnienia tego obrazu konieczne jest rozważenie pozycji prawnej adresatów działań organów administrujących czyli strony oraz podmiotów działających na prawach strony.

ROZDZIAŁ III. ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Wprowadzenie

Rozdział 2 w Dziale I K.p.a. (art. 6–16) zatytułowany został „Zasady ogólne”. Bliższa charakterystyka zawartych w tym fragmencie ustawy instytucji prawnych, którym przypisuje się znaczną doniosłość praktyczną wymaga wstępnej prezentacji wybranych założeń, jakie zwykło się przypisywać w nauce prawa administracyjnego zasadom ogólnym, nazywanym też zasadami prawa; sposób pojmowania zasad ogólnych na gruncie tej gałęzi prawa, zwłaszcza w prawie procesowym ukształtowany został pod wpływem dorobku ogólnej teorii prawa⁹⁵.

Zasady prawa, co należy z całą mocą podkreślić, powinno się pojmować jako obowiązujące normy prawa pozytywnego, od których należy konsekwentnie odróżniać wszelkie inne reguły nie będące takimi normami, są to tzw. „**postulaty systemu prawa**”. Zasadami prawa będą tylko normy wypowiedziane wprost w przepisach lub dające się wyinterpretować przy pomocy prostych reguł wykładni językowej. Tak rozumianym zasadom należy przypisać wiodące znaczenie w procesie tworzenia, interpretacji (wykładni) i stosowania prawa. Podstawowe znaczenie należy przy tym przypisać wykładni i stosowaniu prawa zaś w dalszym polu należy upatrywać proces tworzenia prawa. Ustawodawca nie może bowiem wyznaczyć do końca sam swojej działalności na przyszłość. Postulaty systemu prawa są z kolei wynikiem zjawisk

⁹⁵ Obszerny przegląd zapatrywań w tym zakresie podaje K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23 i n.

ze sfery ustroju społeczno-politycznego zachodzących w danym czasie i miejscu⁹⁶.

Dla naszych potrzeb przyjmiemy rozumienie zasad prawnych jako reguł o charakterze normatywnym (dyrektyw prawnie wiążących). Po pierwsze, zasadami prawa są normy prawne wystawione w tekście prawnym, który uważa się za podstawowy (w tym przypadku tekstem podstawowym będzie Kodeks postępowania administracyjnego). Po drugie, zasady prawa to również wnioski wyprowadzone z analizy obowiązujących przepisów (zgeneralizowana treść przepisów prawnych⁹⁷). Ten drugi typ zasad nie jest formułowany bezpośrednio przez ustawodawcę, powstaje w drodze wykładni doktrynalnej bądź w procesie stosowania prawa (najczęściej orzecznictwa sądowego), głównie za pomocą rozumowania indukcyjnego. Z norm ogólnych wystawionych w tekstach prawnych można wyprowadzać szczegółowe zasady prawa tym razem stosując metodę rozumowania dedukcyjnego. Zasad prawa (zasad ogólnych) należy zatem poszukiwać głównie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w regulacjach ustaw szczególnych wchodzących w skład prawa administracyjnego, które miały zastosowanie tylko w ściśle oznaczonej grupie sytuacji, czyli w postępowaniu administracyjnym dotyczącym konkretnej sprawy. Zasady ogólne zawarte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego lub dające się z nich wyinterpretować nie mogą być zatem traktowane jako zasady dotyczące całego prawa administracyjnego, innymi słowy poza sytuacją wyżej przedstawioną zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego nie można przenosić na grunt prawa administracyjnego jako całości. Tradycyjnie przyjmowano w nauce, iż prawo administracyjne nie ma uniwersalnych zasad ogólnych w znaczeniu juredycznym, będzie można o nich mówić najprawdopodobniej dopiero po przyjęciu specjalnej ustawy za-

⁹⁶ Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 154 i n.

⁹⁷ Por. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 93.

wierającej część ogólną lub przepisy ogólne dotyczące tej gałęzi prawa⁹⁸.

W obowiązującym porządku prawnym brakuje już podstaw do tak kategorycznej oceny. **Szereg wiążących w prawie administracyjnym zasad ogólnych można wyprowadzić z Konstytucji.** Warto wskazać w szczególności na następujące postanowienia konstytucyjne: art. 7 proklamujący zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie przepisów prawa, art. 30 stanowiący, iż przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych; art. 32 ustanawiający zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne z jednoczesnym zakazem dyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny; art. 45 ustanawiający zasadę prawa do sądu. Zasady konstytucyjne funkcjonują w obrocie prawnym, doznają ustawicznej konkretyzacji w orzecznictwie sądowym. Pełnią tym samym rolę ogólnej dyrektywy interpretacyjnej. W tym sensie są współstosowane z przepisami ustawodawstwa zwykłego. Wyraźne skategoryzowanie zasad ogólnych w ustawie zwykłej mogłoby stanowić przejaw rozwinięcia (gałęziowej relatywizacji) zasad konstytucyjnych. W naszym systemie prawa, nie mówiąc o systemach prawa zachodniego, w jakimś stopniu uprawnione jest operowanie pojęciem zasad ogólnych prawa administracyjnego⁹⁹.

Od momentu uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego nie było wątpliwości co do tego, że zasady w nim sformułowane powinny być traktowane jak obowiązujące normy prawne, wobec czego ich naruszenie jest równoznaczne z naruszeniem

⁹⁸ Wskazany problem był już sygnalizowany wcześniej w Rozdziale II pkt 2.

⁹⁹ Charakterystykę tak rozumianych zasad przedstawiono m.in. w opracowaniu Komitetu Współpracy prawnej Rady Europy (CDCJ): *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996, s. 10 i n.

prawa, a co za tym idzie naruszeniem praworządności¹⁰⁰. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na bardzo istotny fakt, iż Naczelny Sąd Administracyjny od początku swej działalności, zaś aktualnie sądy administracyjne, konsekwentnie dawał oraz dają wyraz obowiązkowi przestrzegania w jurysdykcji administracyjnej zasad ogólnych i co najważniejsze podkreślają ich normatywny charakter¹⁰¹.

Z punktu widzenia systematyki wewnętrznej Kodeksu postępowania administracyjnego przepisy dotyczące zasad ogólnych zamieszczono, jak już o tym wspomniano, w osobnym rozdziale (art. 6–16). Taki zabieg należy traktować wyłącznie jako techniczny bowiem zasady wynikające z przepisów art. 6–16 nie stanowią katalogu zamkniętego, da się je dodatkowo wyprowadzić, o czym będzie jeszcze mowa, z wielu innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zawartych w pozostałych partiach ustawy. Konieczna jest świadomość tego, iż obraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego może być tylko ich egzemplifikacją bowiem w zależności od przyjętych preferencji teoretycznych, kryteriów klasyfikacji możliwy jest ich zróżnicowany rozmiar nie tylko ilościowy, ale i również różnoraki opis ich treści, słowem nie obowiązuje tu jeden zunifikowany wzorzec.

W postępowaniu administracyjnym oprócz zasad dających się wyprowadzić z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należy wyodrębnić zasady wynikające z Konstytucji oraz **zasady wynikające z prawa międzynarodowego**, zwłaszcza reguł przyjętych w standardach prawa europejskiego. Z art. 45 Konstytucji wynika wprost, o czym już wcześniej wspomniano, **zasada prawa do**

¹⁰⁰ Por. w szczególności: *Komentarz I*, s. 9; F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 911; *Komentarz III*, s. 54.

¹⁰¹ Przykłady najważniejszych orzeczeń NSA z tego zakresu oraz zawartych w glosach do tych orzeczeń komentarzy podaje J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok 1999, s. 43 i n.; zob. też: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 52 i n. oraz powołane tam orzecznictwo.

procesu oraz zasada prawa do sądu¹⁰². Wejście w życie obowiązującej Konstytucji spowodowało, że prawo do sądu doznało wyraźnego i stanowczego określenia; nie jest ono obecnie jednym z komponentów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) lecz odrębną, jasno określoną co do treści, zasadą konstytucyjną. Art. 45 Konstytucji przenosi na grunt obowiązującego porządku prawnego i rozwija normy ukształtowane w przepisach prawa międzynarodowego, określającego prawa obywatelskie i polityczne. Dla postępowania administracyjnego podstawowe znaczenia ma **zasada prawa do procesu**, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu w połączeniu z jednoczesną gwarancją prawa do obrony poprzez wnoszenie środków zaskarżenia od zapadłych rozstrzygnięć. Zasada prawa do procesu może być urzeczywistniana poprzez przyjęcie wykładni art. 28 w oparciu o subiektywną wersję legitymacji procesowej, niedopuszczalność załatwiania wniosków obywateli poza sformalizowanym postępowaniem, zasada ochrony praw nabytych itp.¹⁰³ **Zasada prawa do sądu** znajduje swe rozwinięcie przede wszystkim w konstrukcjach prawnych – Prawa o ustroju sądów administracyjnych oraz – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Art. 32 ust. 1 Konstytucji proklamuje **zasadę równości obywateli wobec prawa**. Zasada ta była konsekwentnie artykułowana w orzecznictwie NSA, który jako pierwszy zaczął bezpośrednio stosować przepisy konstytucyjne, jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji traktując je nie tylko jako dyrektywy interpretacyjne, lecz również uznając za podstawę decyzji administracyjnych w braku wyraźnej regulacji ustawowej lub kolizji pomiędzy aktami niższego i wyższego stop-

¹⁰² Nie można zgodzić się z poglądem, sugerującym, iż zasada prawa do procesu i zasada prawa do sądu dadzą się wyprowadzić z brzmienia art. 2 Konstytucji stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 86 i n.

¹⁰³ Por. *Komentarz IV, passim*, s. 50 i n. oraz powołane tam orzecznictwo.

nia¹⁰⁴. Podobną praktykę stosował w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy¹⁰⁵. Aktualnie o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji tak przez organy administracji publicznej, jak i sądy przesądza jednoznacznie brzmienie jej art. 8 ust. 2.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji daje podstawę do rekonstrukcji **zasady proporcjonalności**¹⁰⁶. Kodeks postępowania administracyjnego nie ujmuje pośród zasad ogólnych zasady proporcjonalności, nie oznacza to jednak, że zasada ta jest nieznaną w postępowaniu administracyjnym. Można wskazać na co najmniej dwie płaszczyzny funkcjonowania wspomnianej zasady w K.p.a. Pierwsza wiąże się z oddziaływaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności na stosowanie przepisów regulujących przebieg postępowania administracyjnego. Z kolei druga płaszczyzna wiąże się z ujęciem w K.p.a. szeregu uregulowań, które w swej istocie zobowiązują organ administracji do miarkowania podejmowanej ingerencji w sferę praw jednostki (wskazać można chociażby na treść unormowań art. 7, 10 § 2, 42 § 3, 50 § 1 i 2, 51, 73, 74 § 1, 75 § 1, 89 § 2, 90 § 1, 97 § 1 pkt 4, 108 § 1, 99 zd. 1, 102, 145 § 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji). Zasada proporcjonalności została wyrażona w art. 18 ust. 3 ostatniego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹⁰⁷. Istota tej zasady sprowadza się do potrzeby zachowania względnej równowagi między dolegliwością ingerencji podjętej w imię interesu publicznego a wartością założonego celu. Z zasadą tą utożsamia się zazwyczaj nakazy przydatności, konieczności oraz utrzymy-

¹⁰⁴ Zob. wyroki NSA z dnia 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, z. 2, poz. 97; z 8.06.1992 r., III SA 241/92, ONSA 1993, z. 1, poz. 19. O równości obywateli wobec prawa zob. też uwagi w *Komentarzu III*, s. 74 i n. oraz powołane tam orzecznictwo NSA.

¹⁰⁵ Na przykład w wyrokach z dnia 28.11.1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992, z. 3, poz. 56 oraz z dnia 29.05.1991 r., III ARN 18/91, Wokanda 1991, nr 10.

¹⁰⁶ *Komentarz IV*, s. 50; Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111 i n. oraz G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 87 i n.

¹⁰⁷ Por. P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, s. 637 i n.

wania właściwych relacji między celem działania a ciężarem i dolegliwościami stosowanych środków. Respektując ten nakaz administracja powinna sięgać po środki najmniej uciążliwe dla praw i wolności jednostki.

W rekomendacji nr R (80) 2 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy przyjęto, iż zasada proporcjonalności oznacza utrzymanie właściwej relacji między negatywnymi dla praw, wolności i interesów jednostki rezultatami decyzji a celem, który przesądził o jej wydaniu. Proporcjonalność ma być zachowana przez:

1. zastosowanie środków współmiernych do celów, które należy realizować;
2. przy utrzymaniu właściwej równowagi między interesami publicznymi a prywatnymi, tak aby uniknąć zbędnej ingerencji w sferę praw i interesów prywatnych¹⁰⁸.

Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie organ administracji dysponuje uprawnieniem do nałożenia określonego obowiązku albo też ograniczeniem oznaczonego prawa strony, a także uczestników postępowania administracyjnego. Nie mogą być zatem nakładane stroną (uczestnika) obowiązki bądź też uczynione ograniczenia niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki nałożeniu tych obowiązków lub też ograniczeniu praw. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie nacisk na adekwatność celu i środków użytych do jego osiągnięcia. Wynika z tego, że jeżeli cel regulacji prawnej można

¹⁰⁸ Zasadę proporcjonalności przyjmuje też art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji stanowiąc, iż „1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną współmierne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli przez nakładanie na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 2. W toku podejmowanie decyzji urzędnik zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego”. Por. J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003 oraz J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, s. 129 i n.

osiągnąć przy pomocy dwu środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu. Zasada proporcjonalności może zatem zawsze znaleźć zastosowanie praktyczne w każdym przypadku konfliktu różnych reguł i wartości, które mogą być realizowane w różnym stopniu; służy wtedy do ustalenia zakresu, w jakim może być realizowana określona norma ze względu na to, że pozostaje ona w konflikcie z innymi normami czy wartościami¹⁰⁹.

Konstytucja w art. 87 ust. 1 wymienia wśród obowiązujących źródeł prawa również **ratyfikowane umowy międzynarodowe**. Powołany przepis konstytucyjny przesądza pozytywnie o możliwości stosowania w prawie wewnętrznym norm prawa międzynarodowego¹¹⁰. Dla funkcjonowania administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego istotne znaczenie należy przypisać zasadom wynikającym z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹¹. Wskazane konwencje stwarzają podstawy do rekonstrukcji zasady prawa do „sprawiedliwego procesu sądowego”, a nawet szerzej „sprawiedliwości proceduralnej”¹¹². Wedle art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach (...). Powołany przepis odnosi się wprost do sądowego postępowania w sprawach cywilnych i karnych jednakże zasady z tego przepisu wynikające powinny znajdować odpowiednie zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Odpowiedniość,

¹⁰⁹ Por. wyrok TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

¹¹⁰ Por. M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 41 i n.

¹¹¹ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 i 168 oraz Dz. U. z 1992 r., Nr 85, poz. 427.

¹¹² Por. A Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle prawa do „sprawiedliwego procesu sądowego”*, PiP 1992, z. 7, s. 15 i n.; Z. Kmieciak, *Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standardy sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 1996, nr 7–8, s. 3 i n.

o jakiej mowa, może polegać w szczególności na prawie jednostki do obrony jej interesu prawnego w procesie administracyjnym oraz szerokiej możliwości przeniesienia sporu na drogę sądową, prawie do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy, prawie do rzetelnej informacji prawnej, czy prawie do aktywnego udziału w postępowaniu dowodowym oraz niczym nie krępowanym prawem do korzystania z pomocy pełnomocnika¹¹³.

Prawo do dobrej administracji jest obecnie standardem, zwłaszcza w wyniku ostatnio podjętych w Unii Europejskiej działań. Podstawy w tym zakresie tworzy przyjęta w grudniu 2000 r. w Nicei **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**. Karta w katalogu praw zawiera m.in. prawo do dobrej administracji. Stosownie do regulacji Karty każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy unijne bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. W związku z tym każdy ma prawo do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem działania, które może mieć negatywny wpływ dla niego oraz prawo dostępu do dotyczących go dokumentów, z wyłączeniem uzasadnionej poufności oraz tajemnicy zawodowej lub handlowej. Prawo to rodzi obowiązek administracji do uzasadniania podjętych decyzji¹¹⁴. Każdy też ma prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony Wspólnoty w przypadku spowodowania jakiejkolwiek szkody przez jej instytucje lub funkcjonariuszy, wynikającej z wykonywania przez nich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych państw członkowskich. Każdy obywatel Unii Europejskiej oraz każda osoba fizyczna lub prawna przebywająca lub posiadająca zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim ma prawo do przedstawienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich Unii przypadków złej administracji w dzia-

¹¹³ Problemy te bliżej analizuje Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 17 i n. oraz w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 19 i n.

¹¹⁴ Por. J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 197.

łalności instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów pierwszej instancji działających w ramach ich funkcji sądowniczych¹¹⁵.

Należy też zwrócić uwagę na uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski „**Europejski Kodeks Dobrej Administracji**” (EKDA). Polska szczyci się tym, że była drugim po Austrii – obok byłej Czechosłowacji – państwem w świecie, które już w 1928 r. wprowadziło skodyfikowane ogólne postępowanie administracyjne, jednakże nie umniejsza to w niczym korzyści, jakie stworzy stosowanie EKDA w polskim systemie prawnym. Przemawia za tym wiele argumentów, pośród których wymienić można następujące: od 1997 r. wystąpiła w Polsce istotna dekodyfikacja postępowania administracyjnego, głównie za sprawą wyodrębnienia w Ordynacji podatkowej postępowania podatkowego, polski Kodeks stosuje się tylko do dwu prawnych form działania administracji publicznej tj. wydawania decyzji oraz postanowień, organy administracji publicznej występują w obrocie prawnym stosując nie tylko formy władcze, ale realizują swoje zadania także w sferze prawa cywilnego (zawieranie umów), procedura administracyjna działa w sposób ograniczony w tych sprawach, w których organy administracji publicznej podejmują czynności w granicach uznania administracyjnego, kierując się celowością nie zdermionowaną przepisami prawnymi, realizując określoną politykę administracyjną na szczeblu centralnym lub terenowym lub kamuflując niekiedy wypadki nadużyć rzekomymi względami tej polityki¹¹⁶.

W przeciwieństwie do Polski w krajach Unii Europejskiej zaznacza się tendencja do kodyfikacji przepisów prawa procesowego poprzez tworzenie nie tylko procedur publicznoprawnych, ale również procedur prywatnoprawnych na użytek administracji, wiąże się to z załatwianiem spraw publicznych w drodze umów

¹¹⁵ Tamże, s. 197.

¹¹⁶ Por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, s. 7 i n.

(umów publicznoprawnych)¹¹⁷. Obserwowana poza Polską zmiana stylu administrowania, powoduje, że coraz częściej formalne postępowanie administracyjne poprzedzone jest postępowaniem nieformalnym, które wkomponowane jest w system procedur administracyjnych. Polskie postępowanie administracyjne jest w znacznym stopniu sformalizowane i toczy się w zasadzie pisemnie. W niewielkim stopniu dopuszcza się negocjowanie rozstrzygnięć, zjawiska te charakterystyczne są dla niektórych krajów zachodnich (np. Francji). Wskazanym tendencjom wcześniej, czy później powinien być dany odpowiedni wyraz w polskich przepisach postępowania administracyjnego.

Już wcześniej były podejmowane próby przez organy Rady Europy ukierunkowania działalności organów administracji publicznej w sprawach, w których przepisy prawa pozostawiają im tzw. luz decyzyjny i zapobiegania nadużywaniu uprawnień dyskrecyjnych. Należy tu wymienić: rezolucję Komitetu Rady Ministrów Europy nr (77)31 z września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracji oraz jego rekomendację z 11 marca 1980 r. nr (80)2 w sprawie wykonywania dyskrecyjnych kompetencji władz administracyjnych¹¹⁸.

EKDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, jego postanowienia mają charakter zaleceń, które mają charakter zwięzły (EKDA liczy zaledwie 27 artykułów), ogólny i uniwersalny dla każdej postaci aktywności organów administracji publicznej. EKDA może okazać się wartościowym elementem wspierającym interpretację polskich przepisów postępowania administracyjnego i nie tylko.

¹¹⁷ Por. Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 95 i n.

¹¹⁸ Tamże, s. 10.

3.2. Przegląd zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego

3.2.1. Zasada praworządności

Wymieniona zasada została wprost wyrażona w art. 6 K.p.a., jej lakoniczna formuła nakłada na organy administracji państwowej obowiązek działania na podstawie przepisów prawa; jest ona konsekwencją w istocie analogicznej w swej treści formuły art. 7 Konstytucji stanowiącym, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W znaczeniu ściślejszym w omawianym przypadku chodzi w istocie o zasadę legalizmu skoro obowiązek przestrzegania prawa adresowany jest do organów państwa. Przez pojęcie prawa na użytek omawianej zasady należy rozumieć ogół przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Obowiązujący system prawa opiera się na prymacie ustawy z ustawą zasadniczą (konstytucyjną) na czele, stąd za przepisy prawne powszechnie obowiązujące należy rozumieć ustawy oraz akty wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego; zapatrywanie takie zostało ukształtowane przez orzecznictwo NSA¹¹⁹. Takie pojmowanie prawa ma szczególne uzasadnienie zwłaszcza w odniesieniu do podstaw prawnych decyzji administracyjnych. Wedle obowiązującej Konstytucji do źródeł prawa powszechnie obowiązującego należą: 1) Konstytucja, 2) ustawy, 3) ratyfikowane umowy międzynarodowe, 4) rozporządzenia, 5) akty prawa miejscowego.

Naruszenie omawianej zasady zabezpieczone jest sankcją w postaci nieważności decyzji skoro należy stwierdzić nieważność decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1). Orzecznictwo NSA dostarcza bardzo wielu przykładów służących właściwemu pojmowaniu działania organów administracji publicznej na podstawie prawa. Sąd administracyjny przywiązywał należytą wagę do potrzeby jawności

¹¹⁹ Por. A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, z. 3, s. 29 i n.

prawa stając na stanowisku, że przepisy powszechnie obowiązujące muszą być właściwie i w odpowiednim czasie ogłaszane, warunkiem zastosowania przepisów wobec poszczególnych adresatów i egzekwowania od nich obowiązków jest uprzednie ich zaznajomienie z treścią przepisów. NSA przeciwstawiał się retroakcji przepisów prawa nakładających obowiązki na ich adresatów, uznając możliwość nadawania przepisom obowiązującego z mocą wsteczną, wyłącznie gdy przyznają one uprawnienia. Sąd konsekwentnie odmawiał stosowania w konkretnych sprawach aktów rangi podustawowej w przypadku braku lub uzasadnionej wątpliwości odnośnie istnienia lub zakresu umocowania ustawowego do ich wydania, mógł w takich przypadkach bezpośrednio zastosować ustawę¹²⁰. W istocie dzięki orzecznictwu NSA, jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej Konstytucji, wyeliminowane zostały z obrotu prawnego tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów.

W procesie stosowania prawa nierzadko może powstać sprzeczność między zasadą celowego działania organu administracji publicznej a obowiązkiem przestrzegania prawa przez ten organ. Proponowany jeszcze przez E. Iserzona sposób rozwikłania tego dylematu zachował, jak można sądzić, swoją aktualność po dziś dzień. Powołany Autor trafnie wskazywał, że nie wolno administracji wykonać zadania kosztem naruszenia prawa, należy szukać drogi jego wykonania w inny sposób, bez naruszania prawa lub spowodować zmianę przepisu prawnego. Naruszenie bowiem praworządności wyrządza Państwu większą szkodę niż niewykonanie poszczególnego zadania. Norma prawna powstaje jako wytwór potrzeby społecznej. Nie jest to wytwór powstający samorzutnie, lecz w wyniku aktywności prawotwórczej. Prawotwórca ustala potrzebę społeczną i formułuje normę prawną, która jego zdaniem ma służyć tej potrzebie. Organ stosujący normy może mieć wątpliwości, czy prawotwórca prawidłowo ujął treść potrzeby społecznej i czy stworzona przez niego norma istotnie służy zaspokojeniu tej potrzeby. Jednakże stosując normę organ po-

¹²⁰ Por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 26.

winien domniemywać, że jest ona społecznie celowa. Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby sprzeczne z zasadą mocy obowiązującej normy prawnej i godziłoby w zasadę praworządności. Natomiast jest rzeczą nieuniknioną powstawanie w świadomości organu stosującego normę prawną wątpliwości odnośnie jej rozumienia. Każdy organ stosujący prawo ma pełną kompetencję w zakresie wykładni normy¹²¹. Błędna interpretacja przepisu może być każdorazowo skorygowana w drodze kontroli instancyjnej oraz sądowej.

Na tle omawianej zasady jawi się **problem dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym**. Prymat związania administracji publicznej prawem nakazuje odnośnie dopuszczalności analogii zachować daleko idącą powściągliwość, taką tendencję potwierdza stanowisko nauki prawa, jak i dość skąpe orzecznictwo NSA. W wyroku z dnia 3.05.1985 r., II SA 112/85¹²² NSA wyraził pogląd o niedopuszczalności analogii w materialnym prawie administracyjnym, jeżeli prowadziłoby to do naruszenia lub ograniczenia praw obywatela, chociażby byłyby to sytuacje zbliżone. Na konkretne normatywne przypadki dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym zwrócił uwagę E. Smoktunowicz w krytycznej glosie do powołanego wyroku NSA¹²³. Jako przykłady dopuszczalności analogii *legis* w K.p.a. wskazać można stosowanie w postępowaniu administracyjnym przepisów p.s.a. i k.p.c. w przypadku konieczności prowadzenia postępowania w sprawie zaginionych lub zniszczonych akt (art. 288–296 p.s.a. i art. 716–729 k.p.c. w zw. z odesłaniem z art. 296 § 2 p.s.a.), stosowanie art. 1135 k.p.c. w zakresie regulacji doręczeń dla strony zamieszkałej lub mającej siedzibę za granicą, stosowanie przepisów k.c. o wadach oświadczenia woli (art. 82–88 k.c.). We wszystkich podanych

¹²¹ Por. *Komentarz I*, s. 42–43.

¹²² OSPiKA 1987, z. 3.

¹²³ OSPiKA 1987, z. 11–12, poz. 213, stanowczym przeciwnikiem dopuszczalności stosowania analogii w prawie administracyjnym był J. Starościak, zob. tegoż Autora, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 158. E. Smoktunowicz jest Autorem jedynej, jak dotąd, monografii dotyczącej wskazanego problemu, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

przykładowo sytuacjach brakuje w K.p.a. stosownych regulacji bądź odesłań, nie można zatem wykluczyć ucieknięcia się do stosowania analogii jeżeli owe sytuacje zaistnieją w postępowaniu administracyjnym.

Do źródeł prawa w znaczeniu dotychczas scharakteryzowanym nie zalicza się **aktów o charakterze wewnętrznym**, które wiązać mogą tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu.

W szczególności nie mogą one stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych dotyczących przyznania, stwierdzenia lub uznania praw i obowiązków dla podmiotów usytuowanych na zewnątrz organów administracji publicznej. Mogą natomiast kształtować strukturę podległych jednostek organizacyjnych, status pracowników i określać ich zadania, chyba, że przepisy powszechnie obowiązujące stanowią inaczej. Do aktów o charakterze wewnętrznym zalicza się: 1) uchwały Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, 2) zarządzenia Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, 3) niektóre akty prawa miejscowego o charakterze wewnętrznym, 4) nieratyfikowane umowy międzynarodowe.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymaga kilku uwag **o stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego**. Kraje członkowskie Unii przeniosły na Wspólnotę swoje prawa zwierzchnie; powstała w ten sposób władza publiczna o charakterze ponadnarodowym (ponadpaństwowym), odmienna i odrębna od władzy państwowej krajów członkowskich Unii. Unia Europejska nie jest państwem ani federacją, jest ona swoistą instytucją między państwową. Wyrazem specyficznego imperium, przynależnego Wspólnocie jest możliwość stanowienia aktów prawnych, zwłaszcza bezpośrednio skutecznych oraz bezpośrednio stosowanych w prawie krajowym¹²⁴.

Akty prawne wspólnot nie wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie, bowiem prawo europejskie (wspólnotowe) nie jest

¹²⁴ Por. *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 43 i n.

traktowane jako prawo międzynarodowe, ani też nie mogą być przez nie uchylane. Prawo europejskie tworzy samoistny porządek prawny, wypływa z autonomicznego źródła prawa, jakim jest Wspólnota. Założenie o samoistości prawa europejskiego przyjmuje Trybunał Sprawiedliwości oraz Trybunały Konstytucyjne państw członkowskich.

Prawo europejskie nie jest składnikiem prawa wewnętrznego, z uwagi jednak na tzw. bezpośrednią skuteczność jest ono stosowane w stosunkach wewnętrznych, co oznacza, że urzędy, sądy i obywatele mają do czynienia z istniejącymi jednocześnie, jakby równolegle, dwoma porządkami prawnymi. Może zatem dojść do kolizji bezpośrednio stosowanego prawa europejskiego z odmiennymi regulacjami prawa wewnętrznego. Obowiązuje w takim przypadku **zasada prymatu prawa europejskiego**, zgodnie z którą żaden przepis prawa wewnętrznego nie ma pierwszeństwa przed prawem wspólnotowym. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że prawo europejskie ma pierwszeństwo nawet przed normami konstytucji państw członkowskich, takimi jak prawa podstawowe lub zasady konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości uzasadnił pierwszeństwo prawa wspólnotowego samoistością tego prawa oraz koniecznością jego jednolitego obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich. Gdyby nie obowiązywało w sposób jednolity, znaczyłoby to, że nie ma charakteru wspólnotowego. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości działanie zasady prymatu prawa europejskiego polega na tym, że żaden urząd ani sąd nie stosuje przepisu wewnętrznego, który koliduje w danym przypadku z unormowaniem wspólnotowym. Jest to, zdaniem Trybunału, prymat w zastosowaniu, a nie prymat ważności prawa europejskiego. Oznacza to w praktyce, że przepis prawa krajowego sprzeczny z prawem europejskim nie jest nieważny, lecz tylko nie może być zastosowany w konkretnym przypadku. Prawo europejskie nie uchyla zatem, lecz jedynie eliminuje zastosowanie prawa wewnętrznego w konkretnym przypadku. W pozostałych przypadkach, dotyczących tylko stosunków wewnętrznych, prawo krajowe, nawet kolidujące z prawem europejskim jest stosowane.

Jeżeli Wspólnota nie jest uprawniona do działania w danej dziedzinie to kompetencja przysługuje wyłącznie państwom członkowskim. Gdyby mimo to organy Wspólnoty wydały w tej dziedzinie akt prawny, to w trybie specjalnej skargi należy uznać go za nieważny lub nieobowiązujący. W przypadku oczywistego przekroczenia kompetencji przez organy Wspólnoty mamy do czynienia z tzw. aktem niebyłym. Jeżeli natomiast państwo członkowskie wydało prawo w dziedzinie, w której kompetencja należy do Wspólnoty, to moc obowiązującą ma prawo wspólnotowe dzięki jego prymatowi nad prawem wewnętrznym (krajowym)¹²⁵.

Wspólnota ma wyłączną kompetencję prawodawczą w dziedzinie polityki celnej i handlowej. Państwa członkowskie nie mogą w tych dziedzinach podejmować żadnej aktywności prawotwórczej, która przeniesiona została całkowicie na rzecz Wspólnoty. Niektóre kompetencje mogą mieć charakter równoległy wówczas, gdy zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie mogą podejmować własne unormowania. Dotyczy to takich obszarów aktywności, jak: prawo konkurencji, polityka naukowo-badawcza, technologie oraz polityka regionalna. W przypadku kolizji unormowań pierwszeństwo przysługuje prawu europejskiemu. Może mieć też miejsce konkurencyjność regulacji prawa krajowego i wspólnotowego. W takim przypadku kompetencje prawodawcze należą do państw członkowskich dopóty, dopóki Wspólnota nie podejmie działań w konkretnej dziedzinie aktywności. Jeżeli Wspólnota wyczerpująco ureguluje oznaczoną dziedzinę, to państwa członkowskie tracą możliwość działania.

3.2.2. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej

Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej, niekiedy zwanej materialnej wyrażona została wprost w fragmencie przepisu art. 7 nakazującym organom administracji państwowej podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu

¹²⁵ Por. *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, *passim*, s. 69–73 oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 255 i n.

faktycznego. Zasada, o jakiej mowa, ma znaczenie uniwersalne, znana jest bowiem wszystkim współczesnym i dawniejszym systemom procesowym, stanowi ich zasadniczy element konstrukcyjny. Podstawowym celem każdego procesu jest dokładne ustalenie zaszłości faktycznych, ich prawidłowe prawne zakwalifikowanie i wydanie na tej podstawie orzeczenia. W istocie niemal wszystkie szczegółowe regulacje każdej procedury zapewnić mają zrealizowanie omawianej zasady. Na gruncie postępowania administracyjnego zasadę tę należy pojmować w ten sposób, że podstawą rozstrzygnięć (decyzji, postanowień) mogą być jedynie okoliczności faktyczne polegające na prawdzie rzeczywistej, nie zaś prawdzie fikcyjnej (formalnej), prawdzie narzuconej przez domniemanie prawne, obowiązujące z mocy ustawy reguły dowodowe bądź okoliczności przyznane przez uczestników postępowania.

Rozpoznanie sprawy administracyjnej polega w rzeczywistości na dokonaniu dwu ustaleń: 1) ustaleniu istnienia pewnych faktów prawotwórczych, tj. takich które wywierają skutki prawne – kształtują treść stosunku prawnego; 2) ocenie prawnej ustalonych faktów. Organ narusza prawo nie tylko w wypadku wadliwej oceny prawnej stanu faktycznego, wadliwego zastosowania prawa, ale i w równym stopniu wtedy, gdy prawidłowo zastosuje prawo do wadliwie ustalonego stanu faktycznego. Niezgodne z prawdą ustalenie stanu faktycznego prowadzi w postępowaniu do naruszenia prawa. Warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego jest nie tylko ustalenie faktów zgodnie z rzeczywistością, ale również prawidłowa ocena prawna wszystkich prawotwórczych w danej sprawie faktów. Ani stan faktyczny, ani norma prawna, według której organ ocenia prawotwórczość faktów, nie są dane w stanie gotowym. Należy dokonać ich poszukiwania wedle obowiązujących reguł proceduralnych. Fakt prawotwórczy musi być ustalony w sposób obiektywny, tj. za pomocą takich środków, które mogą przekonać każdego prawidłowo myślącego człowieka o bycie danego faktu. Środki te nazywane są środkami

dowodowymi lub po prostu dowodami, zaś ustalenie tych faktów we wskazany sposób jest ustaleniem prawdy materialnej¹²⁶.

Przeciwieństwem zasady prawdy obiektywnej jest prawda formalna, wynikająca z przypadków kiedy ustawodawca świadomie godzi się na przyjęcie pewnych stanów potencjalnie lub rzeczywiście nieistniejących za istniejące. W postępowaniu administracyjnym wyrazem prawdy formalnej mogą być nieliczne sytuacje występowania domniemań (np. domniemanie prawdziwości doręczeń o czym będzie mowa w dalszych partiach). Dopuszczalność elementów prawdy formalnej jest równoznaczna ze zgodą ustawodawcy na akceptację w oznaczonym zakresie zasady inkwizycyjności postępowania.

Realizacji zasady prawdy materialnej sprzyja wiele instytucji i rozwiązań szczegółowych Kodeksu postępowania administracyjnego, tytułem przykładu wskazać można na następujące: przepisy o wyłączeniu pracownika i organu (art. 24–27), o protokołach i adnotacjach (art. 67–72), o dowodach i postępowaniu dowodowym (art. 75–88), o rozprawie (art. 89–96), o wymogach uzasadnienia decyzji (art. 107 § 3), o odwołaniach i zażaleniach (art. 127–144) oraz przepisy o nadzwyczajnych trybach weryfikacji decyzji i postanowień ostatecznych (art. 145 § 1, 156 § 1, 154 § 1, 155, 161 § 1, 163, 235 § 1).

3.2.3. Zasada swobodnej oceny dowodów oraz legalna ocena dowodów

Zasada swobodnej oceny dowodów oraz jej przeciwieństwo w postaci legalnej oceny dowodów nie zostały wprost wyrażone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, są one owocem nauki prawa oraz dorobku orzecznictwa. Omówienie w tym miejscu wymienionych zasad jest tym uzasadnione, iż pierwsza z nich stanowi jedną z podstawowych gwarancji zasady dochodzenia prawdy materialnej, zaś legalna ocena dowodów jest

¹²⁶ Por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne, podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 222–223.

w pewnym sensie wyrazem zgody ustawodawcy na przejawy egzystencji prawdy formalnej oraz inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym.

Uzyskanie poglądów (ocen, sądów) dotyczących stanu faktycznego będącej przedmiotem sprawy uzyskuje się dzięki dowodom. Pojęcie dowodu może być różne. Przez dowód można rozumieć przebieg rozumowania, które prowadzi do sądu o pewnym stanie rzeczy; jest to ogół motywów stwarzających pewność. Może być dowodem postrzegany przez nas fakt przekonujący nas o istnieniu innego faktu. Przez dowód można też rozumieć samo postępowanie dowodowe, które należy rozwinąć, aby dojść do poznania okoliczności potrzebnych do wydania rozstrzygnięcia. Dowód pojmować można też jako ostateczny wynik przebiegu myślowego, mającego na celu uzyskanie pewnego sądu (pewność oznaczonego stanu rzeczy). Dowód pojmowany jest również niekiedy jako środek dowodowy czyli samo źródło poznania (świadek, biegły, oględziny itp.)¹²⁷. Przebieg myślowy stanowiący dowodzenie polega na sylogizmie, wspierającym się z jednej strony na jakiejś przesłance ogólnej, z drugiej strony na pewnej określonej okoliczności danego przypadku (przesłanka szczególna). Przesłanką ogólną jest bądź prawo przyrody, bądź pewna reguła oparta na doświadczeniu. Im bardziej pewna jest przesłanka ogólna tym pewniejszy wniosek, o ile naturalnie dostatecznie pewna jest przesłanka szczególna. Jeżeli mniej pewna jest przesłanka ogólna to i mniej pewny jest wniosek. Jeżeli zatem lekarz przez trzy ostatnie lata przebywał na kontrakcie za granicą to nie mógł jednocześnie w tym samym czasie prowadzić podlegającej opodatkowaniu prywatnej praktyki w kraju.

Dowód w znaczeniu jurydycznym wymaga współlistnienia trzech podstawowych elementów: po pierwsze, tezy dowodowej, która stanowi przedmiot dowodu, jest nią zagadnienie, na które staramy się znaleźć odpowiedź (np. w sprawach z zakresu

¹²⁷ Na wieloznaczność pojęcia dowodu zwracano uwagę w opracowaniach z dzisiejszej perspektywy klasycznych, por. chociażby S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1961, s. 299.

pomocy społecznej teza dowodowa będzie polegała na odpowiedzi na pytanie jaka jest rzeczywista sytuacja majątkowa i rodzinna osoby ubiegającej się o świadczenie); po drugie, sformułowana teza dowodowa powinna być wspierana środkami dowodowymi czyli technicznymi sposobami dowodzenia (świadkowie, dokumenty, oględziny, biegli itp.); po trzecie, przy istniejącej tezie i wykorzystanych środkach dowodowych organ orzekający przeprowadzi rozumowanie, które powinno hipotetycznie doprowadzić do akceptacji lub odrzucenia tezy, inaczej jej udowodnienia lub nieudowodnienia. Zakładamy zatem na użytek dowodu każdorazową potrzebę wystąpienia tezy lub tez dowodowych, środków dowodowych oraz myślowego procesu dowodzenia. Nietrudno wyobrazić sobie, iż brak chociażby jednego z trzech wymienionych elementów wyklucza przyjęcie rzeczywistego istnienia dowodu.

Zasada swobodnej oceny dowodów na tle przedstawionych zagadnień ogólnych rysuje się następująco: po pierwsze, jej egzystencja nie wymaga precyzyjnego definiowania dowodu, wystarcza wiedza o koniecznych elementach strukturalnych tej kategorii; po drugie, prawo pozytywne powinno tolerować daleko idącą swobodę w zakresie formułowania tez dowodowych oraz wyboru środków dowodowych; po trzecie, prawo pozytywne w żaden sposób nie hierarchizuje dowodów co do ich znaczenia (mocy), nie przyznaje pierwszeństwa oznaczonych środków dowodowych nad innymi. Każdy współczesny system procesowy uznaje zasadę swobodnej oceny dowodów, tak też jest w przypadku postępowania administracyjnego. Wszelako zasada, o jakiej mowa, nie występuje i nie może występować w czystej postaci, prawo dopuszcza od niej wyjątki na rzecz zasady przeciwnej czyli legalnej oceny dowodów. **O legalnej ocenie dowodów** możemy zatem mówić w sytuacjach będących przeciwieństwem podanych wyżej cech swobodnej oceny dowodów, a zatem wtedy gdy: w ustawie będzie podjęta próba precyzyjnego definiowania dowodu, ograniczania swobody w zakresie formułowania tez dowodowych, ograniczania

możliwości wyboru środków dowodowych lub hierarchizowania dowodów.

Postępowanie administracyjne objęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego opiera się na zasadzie swobodnej oceny dowodów skoro Kodeks nie definiuje dowodu bowiem za definicję w konwencjonalnym znaczeniu nie można przyjąć formuły z art. 75 § 1, w myśl której jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Nie znajdziemy też w Kodeksie szerokiego zakazu formułowania tez dowodowych, ograniczeń co do możliwości produkowania środków dowodowych, jeżeli wyliczenie tychże środków zawarte w drugim zdaniu art. 75 § 1 ma charakter przykładowy i wreszcie co do zasady Kodeks nie hierarchizuje ważności dowodów. Z drugiej jednak strony trzeba mieć świadomość wyjątków od reguły na rzecz legalnej oceny dowodów. I tak art. 76 § 1 przyznaje podwyższoną moc dowodową dokumentom urzędowym. Obowiązują zakazy dowodzenia oznaczonych tez (są to tzw. **zakazy bezwzględne**), chociażby zakaz dowodzenia faktów powszechnie znanych (notoryjnych), faktów objętych tajemnicą państwową; mają też miejsce zakazy korzystania z oznaczonych środków dowodowych (**zakazy względne**) w postaci zakazu przesłuchiwania w charakterze świadków oznaczonych kategorii osób (art. 82 pkt 1–3), prawa oznaczonych osób do odmowy zeznań w charakterze świadka (art. 83 § 1) czy prawa odmowy udzielenia odpowiedzi przez świadków na pewne pytania (art. 83 § 2). Elementy legalnej oceny dowodów zaznaczają się też w administracyjnych postępowaniach szczególnych, zwłaszcza w postępowaniu podatkowym, gdzie z podwyższonej mocy dowodowej korzystają określone dokumenty – księgi podatkowe (na przykład art. 193 O.p.). Przejawem legalnej oceny dowodów są też **domniemanie**. Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje wprost instytucji domniemań ani ich dopuszczalności jako metody dowodzenia. W prawie procesowym odróżnia się dwa rodzaje domniemań: faktyczne i prawne. Pierwsze z nich oparte są na doświadczeniu człowieka – jeśli związek między faktem danym

w doświadczeniu a poszukiwanym ustala się swobodnie na podstawie doświadczenia i wnioskuje się na podstawie jednego faktu nie poszukiwanego o istnieniu faktu poszukiwanego (np. jeśli postrzegamy, że maszyna przy oględzinach powoduje hałasy, wnioskujemy, że w czasie pracy powoduje ona zawsze hałasy). Domniemania prawne występują wtedy, gdy ustawa nakazuje przyjęcie faktu poszukiwanego na podstawie innego faktu (jeżeli został stwierdzony fakt X, domniemywa się, że został stwierdzony poszukiwany fakt)¹²⁸. Wśród domniemań prawnych odróżniamy domniemania wzruszalne i niewzruszalne. Jeśli ustawa, ustanawiając domniemanie, nie czyni zastrzeżenia, że domniemanie nie może być obalone przeciwdowodem, przyjmujemy istnienie domniemania wzruszalnego (*praesumptio iuris*). Jeśli natomiast postanowienia ustawowe o domniemaniu prawnym zawiera zakaz stwierdzania za pomocą innych dowodów stanu rzeczy sprzecznego z domniemaniem ustanowionym prawnie, mówimy o domniemaniu niewzruszalnym (*praesumptio iuris ac de iure*). Z niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego można jednak wyprowadzić występowanie domniemań prawnych, jak np. domniemanie istnienia pełnomocnictwa (art. 33 § 4), domniemanie prawidłowości doręczenia (art. 43), wspomniane już domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego (art. 76 § 1). Z reguły są to domniemania wzruszalne.

3.2.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Zasada ta wyrażona została wprost w art. 7 zd. ostatnie nakazującym, by organ załatwiający sprawę miał na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zanim przepis ten stał się przedmiotem interpretacji przez NSA nierzadko bywał traktowany jako źródło preferowania interesu publicznego nad interesem indywidualnym. Przełomowe znaczenie miał w tym przypadku wyrok

¹²⁸ *Komentarz I, op. cit., s. 158.*

NSA z dnia 11.06.1981 r., SA 820/81¹²⁹ z aprobowaną glosą J. Łętowskiego¹³⁰. NSA w powołanym wyżej oraz szeregu późniejszych orzeczeniach odwrócił dawną interpretację przyjmując, iż organ administracji, działając na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą art. 7 K.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani też nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków. Zakres ochrony interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięga do granic kolizji z interesem społecznym. Użycie w omawianym przepisie zwrotów: interes społeczny oraz słuszny interes obywateli zaliczyć trzeba do kategorii tzw. pojęć niedookreślonych, którym właściwy sens powinna nadawać nauka prawa¹³¹ oraz orzecznictwo sądowe. W praktyce wyważenie między interesem społecznym a słusznym interesem obywateli jest niezwykle trudne, wyznaczane była przede wszystkim okolicznościami konkretnego przypadku, które powinny być analitycznie wykazane w uzasadnieniu decyzji administracyjnej lub wyroku sądowego. W pełni zgodzić się należy z poglądem o braku możliwości w państwie prawnym na aprioryczną supremację interesu społecznego nad interesem jednostki¹³². Zasada, o jakiej mowa obowiązuje w toku całego postępowania administracyjnego, a zatem od jego wszczęcia, w postępo-

¹²⁹ ONSA 1981, z. 2, poz. 57.

¹³⁰ Por. OSPiKA 1982, z. 1, poz. 22.

¹³¹ Zob. w szczególności: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28 i n.; L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 67 i n. oraz M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 205 i n.

¹³² Interesujący przegląd judykatury w omawianej materii podają: I. Dąbrowska, J. Kube, *Zasada państwa prawnego w praktyce orzecniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1997.

waniu wyjaśniającym oraz przy podejmowaniu decyzji¹³³. Zasada ta powinna być współstosowana z przedstawioną wcześniej zasadą proporcjonalności

3.2.5. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej

Wcześniej zasadę tę określano jako zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Jej nazwa była formułowana w sposób co najmniej anachroniczny. Wszelkie bowiem badania opinii publicznej wskazywały i nadal wykazują bardzo niski stopień zaufania obywateli do organów władzy publicznej, w tym i organów administracji publicznej. Trudno więc mówić o pogłębianiu zaufania, które albo nie istnieje, albo ma nikły wymiar¹³⁴. Tym niemniej w zasadzie tej (art. 8) zaakcentowany jest postulat humanizacji w stosunkach jednostki z organami administracji publicznej jako przeciwieństwo biurokracji. Wprawdzie dyspozycja przepisu jest sformułowana w sposób ogólny, znajduje jednak konkretyzację i rozwinięcie w licznych szczegółowych postanowieniach Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tą zasadą powinna być dokonywana wykładnia wszystkich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹³⁵. Zasada ta powinna również znajdować swój wyraz w regulacjach pozakodeksowych, przede wszystkim z zakresu materialnego prawa administracyjnego, nadanie jej bardziej uniwersalnego charakteru nie powinno pozostawać w sprzeczności z naturą zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zgodnie z orzecznictwem opartym

¹³³ Wyczerpujący przegląd orzecznictwa SN i NSA na tle stosowania art. 7 K.p.a. zawarty jest w *Komentarzu V*, s. 142 i n.

¹³⁴ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 487. Przepis art. 8 K.p.a. został zmieniony ustawą z dnia 3.12.2010 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 18), powołana ustawa wskazana została w Rozdziale II w przyp. nr 18.

¹³⁵ Tak: *Komentarz I*, s. 55; zob. też wyroki NSA z dnia: 10.08.1983 r., I SA 367/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 64 oraz z 23.09.1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91.

na omawianej zasadzie nie można interpretować w ten sposób przepisów, że w razie wątpliwości należy sprawę rozstrzygać na niekorzyść obywatela, wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny; tylko takie bowiem postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów państwa. Sprzeczne z zasadą jest też niezasadnione zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, bez stworzenia im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego systemu prawnego, nie jest też dopuszczalne wprowadzanie obywateli w błąd w wyniku składania przez przedstawicieli władzy publicznej zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymywanie tych zapowiedzi¹³⁶.

3.2.6. Zasada udzielania przez organy prowadzące postępowanie informacji faktycznych i prawnych stronom

Art. 9 nakłada obowiązek na organy administracji publicznej należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Funkcją tej zasady jest nie tylko zapobieżenie, możliwej wskutek nieznanomości prawa, szkodzie, lecz również o udzielenie stronom wszechstronnej pomocy. Przepis art. 9 uchyla w odniesieniu do stron i innych osób uczestniczących w postępowaniu zasadę ujemnych konsekwencji nieznanomości prawa w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym. Zasadę udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania gwarantuje wiele przepisów szczegółowych w Kodeksie postępowania administracyjnego, obowiązuje ona również, gdy brak

¹³⁶ Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 29 i n. oraz powołane tam orzecznictwo. Por. też interesujące uwagi Z. Duniewskiej, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 45 i n.

jest w Kodeksie postępowania administracyjnego odpowiednich regulacji szczegółowych¹³⁷. Wśród przepisów Kodeksu gwarantujących omawianą zasadę wskazać można przykładowo na następujące: art. 54 § 1 pkt 6, 61 § 2, 101 § 2, 124 § 1, 142.

Opisaną zasadę dopełniają regulacje ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³⁸.

3.2.7. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym wyrażona została wprost w art. 10 § 1 zaś wyjątki od niej w § 2 tego przepisu, podobnie jak w przypadku zasady wcześniej zaprezentowanej, znajduje ona swe rozwinięcie w szeregu uregulowań szczegółowych Kodeksu. Waga i znaczenie omawianej zasady bierze się stąd, iż dzięki niej wprowadzone mogą być do postępowania administracyjnego elementy **zasady kontrydiktoryjności** (sporności)¹³⁹, która jest m.in. modelową zasadą procedur sądowych np. cywilnej, czy postępowania przed sądami administracyjnymi. Kontrydiktoryjność polega na równości praw stron wiodących spór przed niezawisłym sądem oraz na ich aktywnych działaniach przed tym sądem, zwłaszcza w zakresie dokonywania różnorodnych czynności procesowych. Przeciwnieństwem zasady kontrydiktoryjności jest **zasada inkwizycji**, nie występuje tu równość stron procesowych, nie do nich należy wyłączna inicjatywa procesowa, spór nie jest wiedziony przed organem niezawisłym, jakim jest sąd. Z konieczności uproszczone spojrzenie na kontrydiktoryjność i inkwizycję prowadzi jednak do wniosku, iż

¹³⁷ Por. *Komentarz III*, s. 86 i n. a także T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 216 i n.; W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992, s. 74 i n.

¹³⁸ Dz. U. Nr 12, poz. 1198 ze zm.; por. też: J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, PiP 2003, z. 6, s. 89 i n.

¹³⁹ Nazwa „kontrydiktoryjność” pochodzi od czasownika łacińskiego „*contra dicere*”, co oznacza dosłownie „przemawiać przeciw”, „sprzeciwiać się”, „wypowiadać się na pewien temat”, zob. K. M. Klein, *Podręczny słownik łacińsko-polski dla prawników*, Warszawa 1956.

postępowanie administracyjne nie opiera się modelowo na zasadzie kontradiktoryjności lecz inkwizycji (zwanej też zasadą oficjalności). Po pierwsze bowiem organ prowadzący postępowanie zarówno orzeka w sprawie i jednocześnie jest przeciwnikiem procesowym strony; po drugie, nie jest niezawisły; po trzecie, ma wiele możliwości podejmowania różnorodnych czynności procesowych z urzędu (w szczególności postępowania, obowiązek zebrania materiału dowodowego itp.); po czwarte, postępowaniem administracyjnym, w przeciwieństwie do sądowego nie rządzi zasada skargowości (wyłączna możliwość wszczęcia postępowania wskutek skargi uprawnionego podmiotu). Organ prowadzący postępowanie administracyjne i wydający rozstrzygnięcie działa w jakimś sensie jako „sędzia we własnej sprawie” co nie jest dopuszczalne w warunkach procesu kontradiktoryjnego. Takie cechy postępowania administracyjnego czynią szczególnie doniosłymi wszelkie przypadki wskazujące na oznaczone przejawy dopuszczenia w nim elementów kontradiktoryjności, służy im bez wątpienia zasada czynnego udziału stron w postępowaniu. Czynny udział stron w postępowaniu zapewniają m.in. następujące uprawnienia stron: prawo wglądu do akt sprawy (art. 73–74), prawo zgłaszania wniosków dowodowych (art. 75, 78, 90 § 2 pkt 1, 95), obowiązek pouczenia strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu (art. 79 § 1), prawo do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym (art. 79 § 2, art. 95), uznanie okoliczności za udowodnioną po wypowiedzeniu się strony odnośnie tej okoliczności, generalne prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1); naruszenie wskazanych praw strony jest istotną wadliwością postępowania mogącą skutkować uchYLENIEM decyzji w postępowaniu odwoławczym, postępowaniu nadzwyczajnym lub na mocy orzeczenia sądu administracyjnego. Podstawowa sankcja naruszenia omawianej zasady określona została w art. 145 § 1 pkt 4, zgodnie z którym w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się

postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała w nim udziału¹⁴⁰.

Od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu organy administracji mogą odstąpić tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na niepowetowaną szkodę materialną. W takim przypadku istnieje istotny z punktu widzenia kontroli prawidłowości postępowania organu obowiązek utrwalenia w aktach sprawy w drodze adnotacji odstąpienia od udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 2 i 3).

3.2.8. Zasada przekonywania

Zasada przekonywania wyrażona wprost w art. 11 obliguje organy administracji publicznej do wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kierują się przy wyjaśnianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zasada ta powinna wyrażać prymat przekonywania nad przymusem, obowiązuje w toku całego postępowania administracyjnego, nawet wtedy, gdy ustawa nie wymaga formalnego uzasadniania oznaczonych poczynań. Zasada przekonywania nakłada na organy szczególne obowiązki przy sporządzaniu prawnego i faktycznego uzasadnienia decyzji (art. 107 § 3). Zakres omawianej zasady nie powinien być ograniczony wyłącznie do decyzji nakładających na strony obowiązki podlegające przymusowemu wykonaniu na podstawie u.p.e.; sformułowanie tej zasady należy odnosić zatem również do wszelkich decyzji dla stron negatywnych (odmawiających przyznania uprawnień).

¹⁴⁰ Uprawnienia strony na tle instytucji procesowych Kodeksu postępowania administracyjnego analizuje H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, zob. w szczególności s. 306 i n.

3.2.9. Zasada szybkości postępowania

W myśl art. 12 § 1 organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 2). Działanie „wnikliwie”, „szybkie”, „posługiwanie się możliwie najprostszymi środkami” traktuje ustawodawca jako zespół podstawowych parametrów sprawnego działania administracji, nakazuje wreszcie sprawy proste załatwiać niezwłocznie. Opisywana zasada ma charakter postulatyczny, jej walory praktyczne ujawniać się mogą dopiero poprzez zespół konkretnych prawnych gwarancji szybkiego działania administracji z jednoczesnym określeniem sankcji w przypadkach działań opieszałych, biurokratycznych, które są dla klienteli administracji od zawsze zjawiskiem wysoce niekorzystnym. Zasada sformułowana w art. 12 znajduje swe rozwinięcie i doprecyzowanie w przepisach art. 35–38 poświęconych załatwianiu spraw¹⁴¹. Art. 35 § 1 nakłada na organ mający załatwić sprawę obowiązek działania bez zbędnej zwłoki. Nie chodzi tu o pojęcie zwłoki w ujęciu cywilistycznym, należy ją rozumieć jako generalną wskazówkę dotyczącą załatwiania wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, by nie tylko dochować terminów zakreślonych w Kodeksie, ale by w miarę możliwości sprawy załatwiać w terminach krótszych. Tak zatem termin miesięczny i dwumiesięczny dla organu pierwszej instancji oraz miesięczny dla postępowania odwoławczego (art. 35 § 3) należy traktować jako terminy maksymalne nie zaś podstawowe. Wskazane terminy należy liczyć od dnia wszczęcia postępowania (przed organem pierwszej instancji) zaś w postępowaniu odwoławczym od dnia otrzymania odwołania przez właściwy do jego rozpoznania organ. W każdym przypadku niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone

¹⁴¹ Problem ten szerzej analizuje R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a., w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 2 i n.

w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane organowi z urzędu, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Podług orzecznictwa NSA o beczynności organu można mówić nie tylko wtedy, gdy w ustalonym prawem terminie organ nie podjął żadnych czynności, do których był zobowiązany, ale także wówczas, gdy prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go w terminie wydaniem stosownej decyzji¹⁴². Beczynność organu administracji publicznej należy traktować jako stan bezprawności, w którym tenże organ nie podejmuje określonego działania na podstawie przysługującej mu kompetencji¹⁴³. W nauce zwraca się uwagę na zasadność odróżnienia stanu beczynności organu w znaczeniu wcześniej podanym od tzw. milczenia organu administracji. Milczenie jest instytucją prawną, która z dozwolonym w określonych sytuacjach brakiem aktywności organu (jego milczeniem) wiąże powstanie określonych skutków prawnych¹⁴⁴.

Kodeks dopuszcza oprócz terminów ustawowych załatwiania spraw również terminy wyznaczane przez organy wyższego stopnia dla określonych rodzajów spraw zgodnie z art. 35 § 4. Niezależnie

¹⁴² Tamże, s. 3.

¹⁴³ Por. M. Miłosz, *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 182, także J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy, studium prawno-administracyjne*, Warszawa–Kraków 1939.

¹⁴⁴ Tak pojmowana konstrukcja milczenia organu rzadko występuje we współczesnym ustawodawstwie. Tytułem przykładu powołać można rozwiązanie przyjęte w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.), wedle którego niewydanie przez organ odwoławczy decyzji w siedmiodniowym terminie oznacza zgodę na odbycie imprezy. Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), wedle którego obowiązek wstrzymania się z dokonaniem koncentracji ciąży na przedsiębiorcy do czasu wydania decyzji w sprawie koncentracji albo do upływu terminu, w jakim decyzja powinna zostać wydana, podają za M. Miłoszem, *Beczynność organu administracji publicznej*, s. 200–201.

twienie sprawy w tak określonym terminie jest identyczne w skutkach jak niezakończona sprawa w terminie ustawowym. Do terminów zakończenia sprawy ustawowych, jak i wyznaczonych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Kodeks nie zawiera wyczerpujących unormowań odnośnie skutków prawnych braku zakończenia sprawy w terminie **lub przewlekłym postępowaniu**¹⁴⁵. Orzecznictwo NSA przyjmuje, że niedopełnienie przez organ administracji obowiązków w zakresie zakończenia sprawy w terminie nie powoduje wadliwości decyzji administracyjnej w stopniu uzasadniającym jej uchylenie. Z drugiej jednak strony niezakończona sprawa w terminie może powodować powstanie przesłanek odpowiedzialności cywilnoprawnej¹⁴⁶. Zgodnie z art. 417¹ k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej. Kodeks ogranicza powinności organu będącego w zwłocie przy zakończeniu sprawy po pierwsze, do obowiązku każdorazowego zawiadomienia strony, podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu zakończenia sprawy (art. 36 § 1 i 2). Po drugie, na niezakończona sprawa w terminie określonym w art. 35 lub przewlekłe postępowanie w myśl art. 37 służy stronie zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Właściwy organ uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin zakończenia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawa w terminie,

¹⁴⁵ Użyty w art. 37 zwrot „niezakończona sprawa w terminie” został uzupełniony nowelizacją Kodeksu z dnia 3.12.2010 r. (ustawa powołana w Rozdziale II w przyp. nr 18) o zwrot „przewlekłe prowadzenie postępowania”.

¹⁴⁶ Por. powołane przez R. Hausera orzecznictwo NSA i SN, tamże, s. 6.

a w razie potrzeby podjęcia także środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwienia spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 1 i 2). Po trzecie, Kodeks ustanawia obowiązkową odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną albo inną pracownika organu administracji państwowej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku powiadomienia strony o przyczynach zwłoki i podaniu nowego terminu załatwienia sprawy względnie nie załatwił sprawy w dodatkowo wyznaczonym terminie (art. 38).

Określona w art. 37 § 2 *in fine* powinność stwierdzenia, czy w konkretnym wypadku niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa¹⁴⁷.

Funkcja gwarancyjna scharakteryzowanych przepisów jest dość ograniczona, trudno bowiem przeceniać obowiązek zawiadomiania stron o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie (tzw. obowiązek sygnalizacji określony w art. 36), czy też prawo składania zażalenia na „bezczyność organu” lub „przewlekłe postępowanie” z art. 37 § 1 do organu wyższego stopnia i jako swoiste uzupełnienie dość hipotetyczną możliwość dochodzenia odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. Odpowiedzialność przy słabo określonych kryteriach okazuje się niekiedy odpowiedzialnością ułomną lub mówiąc wprost żadną. Ustawodawca przyjął w konkretnym przypadku koncepcję nader ostrożną, uniknął chociażby znanej dawniej instytucji dewolucji kompetencji¹⁴⁸. Jako uzupełnienie tych, nie ma co kryć, mało efektyw-

¹⁴⁷ Dz. U. Nr 11, poz. 173.

¹⁴⁸ Dewolucja kompetencji czyli ustanowienie właściwym do rozpoznania sprawy przez organ wyższej instancji w przypadku zwłoki organu pierwszoinstancyjnego znana była regulacjom r.p.a. (art. 70), dekretu z dnia 16.05.1946 r.

nych regulacji, należy traktować prawo zaskarżenia do wojewódzkich sądów administracyjnych beczynności organów administracji publicznej lub ich przewlekłego postępowania oraz prawa domagania się wymierzenia organowi kary grzywny na podstawie przepisu art. 3 § 2 pkt 8 p.s.a. w zw. z art. 154 p.s.a. Jako dopełnienie środków służących ochronie w przypadku beczynności organu lub jego przewlekłego działania traktować należy skargi składane na podstawie art. 277, a nawet skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka na podstawie postanowień art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r.¹⁴⁹ Na skuteczność rozwiązań prawnych przyjętych w powołanej wcześniej ustawie z 20.01.20011 r. jest jeszcze za wcześnie.

Prawo do szybkiego załatwienia sprawy przyjmuje również Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który w art. 17 ust. 1 stanowi, iż „Urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia.”

3.2.10. Zasada ugodowego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym

Kodeks dopuszcza możliwość załatwiania spraw w drodze ugody administracyjnej, rzecz cała podniesiona została, nie bez pewnej przesady ze strony ustawodawcy, do rangi zasady ogólnej pod wpływem unormowań procedury cywilnej (art. 13 § 1 i 2).

o postępowaniu podatkowym, Dz. U. z 1963 r., Nr 11, poz. 60 z późn. zm., a także ostatnio występowała w art. 51 ust. 2 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), który został zmieniony przez art. 70 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675). W obowiązującym stanie prawnym nie występuje dewolucja kompetencji jako środek znajdujący zastosowanie w przypadku niezakończonych spraw w terminie; por. M. Miłoś, *Beczynność organu administracji publicznej*, s. 272.

¹⁴⁹ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

W postępowaniu administracyjnym ogólnym ugoda nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań, zachowały swój walor ugody przewidziane w przepisach materialnego prawa administracyjnego chociażby w prawie geodezyjnym i kartograficznym¹⁵⁰, czy w prawie wodnym¹⁵¹. Podstawowe informacje o ugodzie administracyjnej zawarte są w Rozdziale VII pkt 7.3.

3.2.11. Zasada pisemności

Pisemność występująca w postępowaniu administracyjnym (art. 14 § 1) jest jednym z koniecznych przejawów formalizmu i pozostaje w związku z inkwizycyjnością tego postępowania. Brak skoncentrowanej fazy postępowania dowodowego kończącej się załatwieniem sprawy, z wyjątkiem przypadków kiedy wyznaczona została rozprawa, powoduje, że porozumiewanie się organu ze stroną oraz innymi uczestnikami postępowania przybiera z zasady formę pisemną lub ustnego przesłuchania, z którego sporządza się protokół. Art. 14 § 2 dopuszcza wyjątek od zasady pisemności stanowiąc, iż sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada pisemności w brzmieniu przed nowelizacją z 12.02.2011 r.¹⁵² miała charakter archaiczny, nie uwzględniała bowiem możliwości wykorzystania w postępowaniu administracyjnym nowoczesnych nośników informacji, przede wszystkim nośników elektronicznych, zwłaszcza Internetu, poczty elektronicznej, podpisu elektronicznego itp. W związku z tym nowe aktualne brzmienie art. 14 jako równoważne traktuje załatwienie sprawy w formie pisemnej oraz w formie dokumentu elektronicz-

¹⁵⁰ Art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.

¹⁵¹ Art. 30 ustawy z dnia 18.07.2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2012 r., poz. 145.

¹⁵² Ustawa powołana w Rozdziale II, przyp. 18.

nego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadanie publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 563 z późn. zm.) doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Warto wskazać na zaznaczający się w ustawodawstwie kierunek, w którym właściwie uwierzytelniony dokument elektroniczny ma wyższą moc dowodową niż dokument papierowy z odręcznym podpisem. Takie rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 6.08.2010 r. o dowodach osobistych¹⁵³, która dopuszcza tylko dwa sposoby złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego: 1) w formie pisemnej w siedzibie organu gminy; 2) w formie dokumentu elektronicznego przesłanego przez zidentyfikowanego nadawcę do organu gminy za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 24 ust. 2–3 i art. 32 ust. 1 tej ustawy)¹⁵⁴. Wedle tej ustawy jest niedopuszczalne złożenie pisemnego wniosku, nadanego w placówce pocztowej operatora publicznego lub w inny sposób określony w art. 57 § 5 pkt 3–6.

3.2.12. Zasada dwuinstancyjności

Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji stanowiącym, iż „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Zasadę tą powtarza art. 15, zgodnie z którym każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją pierwszoinstancyjną może być przedmiotem odwołania wniesionego przez uprawniony podmiot w celu jej przede wszystkim merytorycznego rozpoznania przez organ wyższej instancji (jest to tzw. dewolutywność odwołania). Prawo do wniesienia odwołania od każdej decyzji nieostatecznej należy traktować w państwie prawnym jako publiczne prawo podmiotowe obywatela. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem NSA wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności obowiązującej w postępowaniu

¹⁵³ Dz. U. Nr 167, poz. 1131.

¹⁵⁴ Wskazane problemy analizuje G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50 i n.

administracyjnym godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa¹⁵⁵. Wyjątki od zasady dwuinstancyjności wynikać muszą wprost z przepisów ustawy, przewiduje je chociażby art. 127 § 3 oraz art. 132 § 1, wynikać mogą one również z regulacji szczególnych, jak np. z art. 186 ust. 3 – Prawa wodnego, zgodnie z którym na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeśli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy wojewoda, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji, decyzja jest niezaskarżalna. Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵⁶ stanowi, że w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów K.p.a. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁵⁷ koncesja na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wydana przez przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jest ostateczna. Zasada dwuinstancyjności stwarza stronom możliwości obrony ich interesów prawnych. Dlatego też postępowanie odwoławcze korzysta z pierwszeństwa przed nadzwyczajnymi trybami postępowania administracyjnych. Wedle utrwalonej judykatury NSA stwierdzenie nieważności zamiast rozpatrzenie przez stronę wniesionego w terminie odwołania, narusza wyrażoną w art. 15 fundamentalną zasadę dwuinstancyjności postępowania, a tym samym wyczerpuje znamiona rażącego naruszenia prawa, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Ograniczenie zasady dwuinstancyjności, jak już wspomniano, musi wynikać *expressis verbis* z przepisu ustawy. W razie wątpliwości, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, należy przyjmować, iż od decyzji służy prawo odwołania. Taki kierunek wykładni został

¹⁵⁵ Por. motywy wyroku NSA z dnia 10.04.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

¹⁵⁷ Dz. U. z 2004 r., Nr 253, poz. 2531.

przyjęty w uchwale SN z dnia 23 stycznia 1996 r., III AZP 36/95 (OSN 1996, nr 13, poz. 177)¹⁵⁸.

3.2.13. Zasada trwałości decyzji ostatecznych

Zasada trwałości decyzji ostatecznych wyrażona została wprost w art. 16 § 1, ma ona podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego w świadomości społecznej uchodzić powinna za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego. Formalna strona omawianej zasady wyraża się w tym, że decyzje ostateczne obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nowe decyzje oparte na odpowiednich przepisach prawa. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji. Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej¹⁵⁹. W myśl definicji legalnej zawartej w art. 16 § 1 decyzjami ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub w ustawach szczególnych.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego dokonana ustawą z dnia 3.12.2010 r.¹⁶⁰ w sposób nie budzący wątpliwości przesądziła, iż do kategorii decyzji ostatecznych nie można zaliczyć decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Ta właśnie kategoria decyzji wywoływała poważne wątpliwości; od takich bowiem decyzji nie służy odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, którego charakter prawny był kontrowersyjny zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu. Wspomniana no-

¹⁵⁸ Por. *Komentarz IV*, s. 102.

¹⁵⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

¹⁶⁰ Ustawa powołana w Rozdziale II, przyp. nr 18.

welizacja przesądziła w sposób jednoznaczny, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy trzeba uznać za zwyczajny środek prawny (środek odwoławczy), a w konsekwencji decyzje, od których przysługuje ten środek prawny, są decyzjami nieostatecznymi¹⁶¹. Zgodnie zatem z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego decyzjami ostatecznymi będą: 1) decyzje wydane postępowaniu odwoławczym (w tym również decyzje kasacyjne wydane na podstawie art. 138 § 2); 2) decyzje organu pierwszej instancji po upływie ustawowego terminu do wniesienia odwołania, wobec których upłynął termin do wniesienia odwołania i nie został on przywrócony na zasadach ogólnie obowiązujących; 3) decyzje organu pierwszej instancji na mocy przepisów szczególnych¹⁶². Trwałość decyzji ostatecznej nie ma charakteru absolutnego; przepis art. 16 § 1 i 2 określa wyjątki dopuszczające weryfikację takich decyzji w trybie nadzwyczajnych postępowań administracyjnych oraz ich zaskarżenia do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Określenie tych wyjątków w omawianym przepisie nie jest wyczerpujące, nie obejmuje ono chociażby wzruszenia decyzji poprzez stwierdzenie jej wygaśnięcia (art. 162).

¹⁶¹ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 54.

¹⁶² Przykładem takiej decyzji może być decyzja wydana na podstawie art. 131 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.). Zgodnie z art. 130 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.), jeżeli miało ono miejsce, wtedy na podstawie art. 131 – Prawa ochrony środowiska, na żądanie poszkodowanego, właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania, a strona niezadowolona z tego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego.

3.2.14. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych

Sformułowana w art. 16 § 2 zasada ogólna obejmuje swoim zakresem tylko jedną z form działania organów administracji publicznej, jaką jest decyzja administracyjna. Zakres właściwości sądów administracyjnych (w praktyce wojewódzkich sądów administracyjnych, orzekających w pierwszej instancji) jest znacznie szerszy; obejmuje ponadto, zgodnie z art. 3 § 2 p.s.a. orzekanie w sprawach ze skarg na: 1) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie; 2) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 3) inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 4) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż podane w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach zakończonych wydaniem decyzji, zaskarżalnych do sądów administracyjnych postanowień oraz, innych aktów lub czynności wskazanych w pkt 3 oraz wydawania pisemnych interpretacji prawa podatkowego. Ponadto sądy administracyjne są właściwe w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych dopuszczają sądową kontrolę. Zakres kognicji sądów administracyjnych opiera się na zasadzie klauzuli generalnej, która jest ograniczona enumeracją negatywną zawartą w art. 5 p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach; 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi oraz 3) odmowy mianowania na stanowisko lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba, że obowiązek mianowania lub

powołania wynika z przepisów prawa. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest przez sądy administracyjne pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 – Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi jest zatem spór o legalność decyzji administracyjnej lub innej wskazanej wcześniej formy aktywności administracji publicznej, toczący się pomiędzy adresatem aktu lub czynności a organem administracji publicznej.

Dotychczasowe orzecznictwo (głównie NSA) przyjęło, iż sądy administracyjne mogą sprawować kontrolę w zakresie interpretacji przez organ administracji publicznej przepisów prawnych oraz jej wyników, stanowiących normatywną podstawę administracyjnej decyzji stosowania prawa. Kontrola sądów administracyjnych nie może opierać się na kryteriach słuszności, sprawiedliwości społecznej czy celowości rozstrzygnięcia; dotyczy to również tzw. decyzji uznaniowych (swobodnych)¹⁶³. Uznaniowy charakter decyzji nie wyklucza sam przez się ich sądowej kontroli, ale zakres tej kontroli znacznie ogranicza. Sprowadza się ona zasadniczo do badania, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej, zarówno przepisów szczegółowych, jak i zasad ogólnych określonych w Rozdziale 2 K.p.a. W szczególności sąd kontroluje, czy w toku postępowania podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy zebrano niezbędne dowody w celu ustalenia istnienia bądź nieistnienia ustawowych przesłanek decyzji uznaniowej oraz czy podjęta na ich podstawie decyzja nie wykracza poza granice uznania administracyjnego, słowem nie nosi cech dowolności.

Sądy administracyjne nie ingerują w merytoryczną treść rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Przepisy określające zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnych (w tym zasada ogólna wyrażona w art. 16 § 2) nie pozwalają na bezpośrednie kształtowanie przez sądy administracyjne praw i obowiązków

¹⁶³ Por. uwagi w Rozdziale VII.

stron. Reguła nieingerencji przez sądy administracyjne w *meritum* sprawy wynika z faktu, że nie są one „trzecią instancją” postępowania administracyjnego.

Sądy administracyjne dokonują oceny zgodności z prawem zażalonych doń decyzji oraz innych aktów i czynności wedle stanu faktycznego sprawy istniejącego w chwili ich wydania; zmiany tego stanu zaszły po wydaniu decyzji ostatecznej, jeżeli nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 7 lub 8 K.p.a., nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności lub uchylecia tej decyzji przez oznaczony sąd administracyjny¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, passim*, s. 131–134 oraz powołane tam orzecznictwo, a także T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2011, s. 52 i n.

ROZDZIAŁ IV. STRONA I INNI UCZESTNICY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

4.1. Strona

Strona, a zwłaszcza jej normatywne ujęcie w art. 28, stanowi jedną z fundamentalnych konstrukcji Kodeksu postępowania administracyjnego. Trwająca od lat międzywojennych dyskusja przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz orzecznictwo sądowe, dawniejsze (NTA) oraz późniejsze (NSA i SN) nie doprowadziły do rozwikłania dylematów wyłaniających się na tle wykładni definicji ustawowej strony, zawartej w art. 28 K.p.a.¹⁶⁵ Próbę przesądzenia dotychczasowych dyskusji stanowi dodanie mocą nowelizacji z 3.12.2010 r.¹⁶⁶ artykułu 61a. § 1, o czym będzie mowa dalej.

W myśl art. 28 stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek¹⁶⁷. W nauce prawa administracyjnego utrwaliły się dwa podstawowe spojrzenia na koncepcję strony w postępowaniu administracyj-

¹⁶⁵ Przegląd stanowisk w tej materii podają w szczególności: Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne*, s. 115 i n.; *Komentarz I*, s. 87 i n.; *Komentarz IV*, s. 220 i n.; Z. R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 21 i n.

¹⁶⁶ Ustawa powołana w Rozdziale II, przyp. nr 18.

¹⁶⁷ Charakterystyczne jest zróżnicowanie werbalne określenia strony w innych regulacjach procesowych i tak na przykład wedle art. 133 § 1 O.p. stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoby trzecie (...), które z uwagi na swój interes prawny żądają czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego prawne działanie organu podatkowego dotyczy.

nym, zawierające w sobie reminiscencje dyskusji i uregulowań prawnych r.p.a. (art. 9 ust. 1 i 2); ten ostatni akt prawny, będący pierwszą całościową regulacją polskiego postępowania administracyjnego, wzorowany na ustawodawstwie austriackim z 1925 r. dopuszczał do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze pełnoprawnego uczestnika podmiot, którego udział był oparty na prawie materialnym (stronę) zaś obok niego mogły występować podmioty, które uznawały się wedle własnego przekonania za uprawnione do domagania się wydania decyzji lub których decyzje zapadające w postępowaniu mogły dotyczyć (osoby interesowane). Do koncepcji osoby interesowanej powrócono w art. 133 O.p. w wersji sprzed nowelizacji z 12 września 2002 r.¹⁶⁸, co jednak nie spotkało się z aprobatą¹⁶⁹. Aktualnie status strony w postępowaniu podatkowym normuje jednolicie art. 133 w zmienionym brzmieniu dostosowując tę instytucję do specyfiki postępowania podatkowego¹⁷⁰. Do czasu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego wspomnianą ustawą z 3.12.2010 r. zaznaczały się koncepcje **obiektywnej (materialnej) wersji legitymacji procesowej oraz subiektywnej wersji legitymacji procesowej**¹⁷¹. Istotą pierwszej z nich było założenie, iż strona jest

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 169, poz. 1387 z późn. zm.

¹⁶⁹ Por. uwagi J. Zimmermanna dot. przepisu art. 133 O.p. w poprzednim brzmieniu, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 1998, s. 52 i n.

¹⁷⁰ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa, postępowanie podatkowe. Komentarz 2003*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2003, s. 469 i n. oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, wyd. 9, s. 139 i n.

¹⁷¹ Odnotować trzeba pogląd, który zasługuje na dyskusję, iż nie wydaje się, ażeby celowe było przyjmowanie w rozważaniach określeń legitymacji strony, podzielonych na subiektywną i obiektywną, czynną i bierną, które to określenia nawiązujące do materialnego i formalnego pojęcia strony postępowania cywilnego – w odniesieniu do postępowania administracyjnego mogą tylko prowadzić do nieporozumień wątpliwości, ponieważ to nie wola danego podmiotu nadaje interesowi rangę „interesu prawnego”, a postępowanie administracyjne toczy się w tym samym trybie i z takimi samymi czynnościami prowadzonymi przez organ administracyjny, gdy wszczęto je na wniosek strony albo z urzędu.

kategorią prawa materialnego zaś pojęcie interesu prawnego jako wynikające z prawa materialnego oznacza kategorię istniejącą obiektywnie zatem podmiot ubiegający się o wydanie decyzji administracyjnej nie może sam przesądzać o jej istnieniu i tym samym samodzielnie decydować o swoim statusie strony w postępowaniu administracyjnym; przed wszczęciem postępowania administracyjnego na żądanie strony organ ma obowiązek każdorazowo ocenić, czy w konkretnym przypadku istnieje lub nie istnieje jej interes prawny. Przyjęcie tej koncepcji, wedle opinii jej krytyków, prowadzi do swoistego „postępowania przed postępowaniem” w zakresie ustalenia interesu prawnego. Druga koncepcja (subiektywnej wersji legitymacji procesowej) zakłada, że w rzeczywistości pojęciu interesu prawnego nie można odmówić cech zjawiska, które powinno zaistnieć obiektywnie, tym niemniej jego istnienie lub nieistnienie powinno być efektem rozpoznania konkretnej sprawy zaś stanowisko odnośnie interesu prawnego należy zawrzeć w decyzji kończącej postępowanie w sprawie; w tym przypadku samo żądanie wszczęcia postępowania rodzi obowiązek jego wszczęcia bez potrzeby wstępnego badania istnienia interesu prawnego u podmiotu domagającego się jego wszczęcia. Zwolennicy jednej i drugiej koncepcji byli zgodni co do tego, że kategoria interesu prawnego (tym bardziej obowiązku), na której zbudowane zostało pojęcie strony i na podstawie którego została przyznana pewnemu kręgowi podmiotów ochrona procesowa, należy do prawa materialnego jako wyrażenie „prawa do określonego postępowania”, prawo materialne decyduje o tym, kiedy dany interes prawny powstanie, czyli decyduje o tym, kiedy i komu przyznać prawo do postępowania, kiedy i komu przyznać ochronę w momencie, gdy to właśnie prawo materialne będzie

Postępowanie to podporządkowane jest zasadzie oficjalności, a tylko drobne wyjątki dopuszczają w pewnym zakresie stosowanie zasady dyspozycyjności i to w dodatku zawsze pod kontrolą organu administracyjnego, por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. 9, s. 140. Por też: M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 50 i n.

konkretyzowane. Jedyną granicą dla pojęcia strony staje się w takim przypadku przynależność danej „sprawy” do kategorii „spraw administracyjnych” wyznaczonych przez prawo materialne¹⁷². Przedstawione założenia odnoszą się do pewnej reguły, która może doznawać wyjątków, nie można bowiem wykluczyć w przypadku oznaczonych podmiotów występowania interesów wyłącznie faktycznych¹⁷³ lub opartych tylko na przepisach prawa procesowego, gdy wydawane są decyzje wyłącznie procesowe, o jakich będzie jeszcze mowa dalej¹⁷⁴.

Zgodzić trzeba się z poglądem sugerującym wykładnię, iż art. 28 zawiera dwie odrębne normy prawne, stosowane niezależnie od siebie¹⁷⁵. W pierwszym przypadku istnieje podstawa prawna do wezwania do udziału w postępowaniu podmiotu będącego w nim stroną, w drugim zaś w dacie żądania wniesionego przez stronę do organu administracji publicznej następuje wszczęcie postępo-

¹⁷² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 80.

¹⁷³ Dla takich przypadków proponowano w piśmiennictwie powrót do instytucji „osoby interesowanej”, zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienie „osoby interesowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1993, s. 69 i n.; przykłady takich sytuacji podaje B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 90.

¹⁷⁴ Proponowane przed nowelizacją K.p.a. z 1980 r. modyfikacje brzmienia art. 28 oraz innych wiążących się z nim przepisów nie przyniosły efektów. Sugestie te sprowadzały m.in. do: ograniczenia prawa użycia środków kontroli (np. odwołania, wznowienia postępowania) do stron rzeczywiście biorących udział w postępowaniu, zawarcia w kodeksie obowiązku wydania postanowienia, na które przysługuje zażalenie w przypadku odmowy wszczęcia postępowania. Brak uwzględnienia tej ostatniej sugestii spowodował, iż strona pozostaje aktualnie w gorszej sytuacji procesowej niż chociażby organizacja społeczna, występująca na prawach strony, której przysługuje zażalenie na postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania na jej żądanie, por. L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 40.

¹⁷⁵ Por. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 88 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, wyd. 9, s. 141 i n.

wania (art. 61 § 1). Organ administracyjny nie może prowadzić postępowania bez strony, bez indywidualnie określonego podmiotu. Jeżeli bowiem nie będzie strony, to czynności organu trzeba zakwalifikować jako mające znamiona postępowania nieistniejącego, jeśli zaś osoba wnosząca o wszczęcie postępowania nie była stroną, to postępowanie jest bezprzedmiotowe (przed taką sytuacją chroni przepis art. 61 a. § 1)¹⁷⁶.

Przesłankami zastosowania pierwszej normy są: a) ustalenie przez prawo materialne organu administrującego właściwego w sprawie; b) sprawa, w której organ ten jest właściwy, może być załatwiona poprzez wydanie decyzji (ewentualnie ugody); c) istnieją podmioty, mające – w ocenie organu administrującego – interes prawny lub obowiązek, którego będzie dotyczyć postępowanie w indywidualnej sprawie¹⁷⁷.

W przypadku drugiej normy przesłanki będą następujące: a) istnieje podmiot uznający się za legitymowany do występowania w postępowaniu przed organem administrującym; b) jest to podmiot mający – zgodnie z własną oceną stanu faktycznego oraz stanu prawnego sprawy – interes prawny lub obowiązek, który można rozstrzygnąć drogą decyzji ewentualnie poprzez zawarcie ugody; c) podmiot ten dokonuje czynności procesowej przez wniesienie żądania wszczęcia postępowania w jego indywidualnej sprawie¹⁷⁸.

Opisane przesłanki stosowania dwu norm prawnych zawartych w art. 28 należy wiązać, o czym wspomniano wcześniej, z przedmiotem postępowania (sprawą administracyjną, uwagi w Rozdziale II pkt 2.1.). W sytuacji kiedy prawo materialne umocowuje organ administrujący przepisem prawnym powszechnie obowiązującym do załatwienia sprawy w drodze wydania decyzji to wówczas prawo procesowe stwarza możliwość określonym podmiotom do żądania wszczęcia postępowania lub do brania

¹⁷⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 9, s. 141.

¹⁷⁷ Tamże, s. 141.

¹⁷⁸ Tamże, s. 142.

udziału w postępowaniu wszczętym z urzędu. W efekcie rozpoznania sprawy interes prawny materializuje się w prawie nabytym decyzją zaś obowiązek w prawnym określeniu jego rodzaju i zakresu. Brak interesu prawnego lub obowiązku stanowi podstawę do wydania decyzji odmownej.

Kodeks nie zna przepisu pozwalającego na **pozostawienie sprawy bez rozpoznania** z braku podstaw faktycznych i prawnych, każde wszczęte postępowanie powinno być zakończone wydaniem decyzji załatwiającej sprawę co do istoty lub kończącej tę sprawę w danej instancji (art. 104 § 2); nie ma również przepisu, który dawałby podstawę do odrzucenia żądania wszczęcia postępowania jako nie nadającego się do merytorycznego rozpoznania, dopuszczalne jest tylko przekazanie żądania przekraczającego właściwość organu innemu organowi bądź zwrócenia go stronie z pouczeniem o właściwości innego organu (art. 65 i 66).

Zarówno w orzecznictwie NSA, jak i Sądu Najwyższego konsekwentnie podkreślano tezę, iż ustalenie interesu prawnego osoby uczestniczącej w postępowaniu następuje ostatecznie w wyniku konkretyzacji właściwego przepisu prawa materialnego. Z drugiej jednak strony przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolności do występowania w konkretnym postępowaniu, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem¹⁷⁹. Trafnie zatem podkreśla się w piśmiennictwie, że łącznikiem pomiędzy sferą stosowania prawa procesowego a prawem materialnym przy wszczęciu postępowania i w jego toku jest **pojęcie interesu prawnego** pojmowanego ogólnie jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej, interes powinien być konkretny, indywidualny, dający się zaspokoić poprzez wydanie decyzji. W każdym razie chodzi o interes prawny szeroko pojmowany tzn. chroniony prawem przedmiotowym (powszechnie obowiązującym) nie zaś chroniony tylko prawem

¹⁷⁹ Zob. w szczególności motyw wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1.12.1994 r., III ARN 64/94, OSNIAPiUS 1995, nr 10, poz. 118.

administracyjnym materialnym lub procesowym¹⁸⁰. Tak np. interes prawny byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości ubiegającego się o jej zwrot chronią zarówno przepisy prawa administracyjnego (dochodzenia roszczenia w trybie postępowania administracyjnego), jak i cywilnego (istota i zakres prawa własności)¹⁸¹.

Opowiedzieć się można za trafnością konkluzji, iż stroną w rozumieniu art. 28 będzie osoba (jednostka organizacyjna) wymieniona w art. 29 lub przepisach odrębnych, która na podstawie obowiązującego prawa może czy powinna uzyskać konkretne korzyści albo też może być (powinna być) obarczona powinnością określonego zachowania wyznaczonego nakazem lub zakazem, jednakże dopiero po skonkretyzowaniu ich w decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, działający w granicach jego właściwości i kompetencji. Każda tak rozumiana strona postępowania musi być przez organ administracyjny wezwana do udziału w postępowaniu wszczętym z urzędu, jak również strona – tak rozumiana – wnosząc swoje żądanie, powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego¹⁸².

Od interesu prawnego należy odróżnić **interes faktyczny**, czyli sytuację, w której określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyj-

¹⁸⁰ Por. *Komentarz I*, s. 88. oraz A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 184 i n.

¹⁸¹ Por. art. 136–142 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm. „podwójna” (administracyjnoprawna i cywilnoprawna) ochrona interesów prawnych wynikały na tle postępowania komunalizacyjnego, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 323, poz. 191, analogiczne problemy występowały na tle regulacji ustawy z dnia 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. Nr 133, poz. 87; zob. też uwagi R. Kłyszczka, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województw. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 77 i n. oraz s. 181 i n.; wskazany problem interesująco rozwinął także Z. Czarnik, *Przesłanki nabycia mienia komunalnego z mocy prawa*, Lublin 2000, s. 89 i n.

¹⁸² *Komentarz IV*, op. cit., s. 238–239.

nej, nie mogąc jednakże tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę żądania stosownych czynności organu administracji publicznej. W dotychczasowym orzecznictwie NSA wskazane zostały przypadki podmiotów legitymujących się wyłącznie interesem faktycznym¹⁸³.

Nie mają statusu strony różnorakie bliżej nieokreślone podmioty zbiorowe typu „mieszkańcy wsi”, komitety społeczne (np. komitet budowy garaży, „mieszkańcy”, w tym poszczególni człon-

¹⁸³ Są to w szczególności: związek sportowy w postępowaniu o pozwolenie dla klubu na zorganizowanie imprezy masowej, ponieważ kwestia ta w żaden sposób nie ingeruje w kompetencje związku; związek może w ramach podporządkowania organizacyjnego nakazać określone zachowanie klubowi, ale nie ma to znaczenia dla możliwości występowania w jego imieniu w postępowaniu, gdzie kompetencje ma organ zewnętrzny (wyrok NSA z 9.12.2003 r., II SA/Wr 2200/00, Wspólnota 2004, nr 2, s. 47); podmiot, który nie jest koncesjonariuszem w postępowaniu administracyjnym dotyczącym cofnięcia koncesji (wyrok NSA z 14.11.2001 r., II SA 1230/01, Wokanda 2002, nr 4, s. 39); właściciele nieruchomości przyległej do nieruchomości stanowiącej własność gminy, w odniesieniu do której wszczęto postępowanie administracyjne o jej podział w trybie art. 97 ust. 3 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (...), także wówczas, gdy wystąpili do gminy z wnioskiem o nabycie jej części w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 tej ustawy (wyrok NSA z 17.08.2000 r., II SA/Gd 2248, ONSA 2002, nr 2, poz. 69); osoba, która powiadomiła organ administracji w interesie publicznym o samowoli budowlanej (wyrok NSA z 8.07.1999 r., IV SAB 28/99, niepublikowany); członek spółdzielni w postępowaniu dotyczącym interesów prawnych wynikających z własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości tej spółdzielni (wyrok NSA z 10.04.1997 r., SA/Wr 1013/96, OSP 1998, z. 7–8 z aprobowaną glosą B. Adamiak); inwestor giełdowy w postępowaniu w sprawie o cofnięcie lub zawieszenie uprawnień domu (biura) maklerskiego (postanowienie NSA z 6.03.1995 r., II SA 1373/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 71); autor projektu architektonicznego obiektu budowlanego do obiektu objętego jego projektem, ale również w postępowaniu dotyczącym bezpośrednio projektowanych przez niego obiektów (wyrok NSA z 29.01.1991 r., IV SA 972/90, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 52); osoba zgłaszająca organowi administracji publicznej żądanie, aby sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego została rozstrzygnięta w taki sam sposób, w jaki w przeszłości rozstrzygnięto jej sprawę (wyrok NSA z 8.10.1987 r., SA 498/87, GAP 1988, nr 16).

kowie spółdzielni mieszkaniowej bądź ich bardziej lub mniej zorganizowane grupy itp.¹⁸⁴

Zgodnie z art. 61a. § 1 gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje **postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania**¹⁸⁵. Wprowadzenie powołanego przepisu modyfikuje podejście do rozumienia pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym. Treść art. 61a. § 1 w powiązaniu z treścią art. 28 oraz art. 61 skłania do przyjęcia obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony, przy jednoczesnym zestawieniu elementów subiektywnej wersji legitymacji procesowej zawartych w art. 61 § 3 oraz art. 77 § 1¹⁸⁶. W obowiązującym stanie prawnym wszczęcie postępowania administracyjnego uzależnione jest od wstępnej oceny, czy podmiot występujący z takim żądaniem posiada legitymację do występowania w roli strony. Po dokonaniu wstępnej oceny przez organ po wpłynięciu żądania wszczęcia postępowania, iż dany podmiot nie posiada legitymacji w tym zakresie, organ ten ma obowiązek wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Na organie administracji publicznej ciąży zatem obowiązek dokonania wstępnej oceny, czy dany podmiot jest stroną postępowania, czy też nie posiada takiego przymiotu, zaś na podmiocie wnoszącym żądanie wszczęcia postępowania ciąży obowiązek przedstawienia okolicz-

¹⁸⁴ Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 198–200 oraz powołane tam orzecznictwo.

¹⁸⁵ W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 3.12.2010 r. stwierdzono, iż celem wprowadzenia do K.p.a. przepisu art. 61a. § 1 jest „odróżnienie postępowania wstępnego polegającego na wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego od postępowania właściwego, które kończy się rozstrzygnięciem sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej” (Druk sejmowy Nr 2987). W przekonaniu projektodawcy rozwiązanie polegające na wydaniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego „w sposób bardziej zrozumiały odróżni etap wstępny dotyczący wszczęcia postępowania od etapu merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku.

¹⁸⁶ Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. Prof. M. Wierzbowskiego, prof. A. Wiktorowskiej, Warszawa 2011, s. 341 i n.

ności dowodzących, iż może zostać uznany za stronę postępowania administracyjnego¹⁸⁷. Postanowienie wydane na podstawie art. 61a. § 1 jest zaskarżalne w drodze zażalenia, a w dalszym trybie może być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wedle art. 29 stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne oraz podmioty nieposiadające osobowości prawnej – państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne. Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1). Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2). Regulacja ta jest konsekwencją zasady, po myśli której czynności dokonane przez osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych nie wywierają skutków procesowych. Prawo cywilne pozostawia pewien zakres swobody w działaniach osobie ubezwłasnowolnionej częściowo, dla której ustanawia się kuratora. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem NSA udział kuratora w każdym postępowaniu administracyjnym, w którym osoba ubezwłasnowolniona częściowo jest stroną nie jest konieczny, jest on niezbędny, gdy działanie samej strony jest nieudolne, a zwłaszcza gdy argumentacja strony wykazuje, że nie zdaje ona sobie sprawy z celu i skutków postępowania administracyjnego¹⁸⁸. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli. Zasady reprezentowania osób prawnych określone zostały w art. 38 k.c. W celu ustalenia zasad przedstawicielstwa osób prawnych, tego, czy ma to być przedstawicielstwo jednoosobowe, czy reprezentacja łączna, należy sięgnąć do przepisów ustawowych oraz postanowień statutowych – praktycznie korzysta się z wyciągów z rejestrów lub zaświadczeń o wciągnięciu do odpowiedniej ewidencji, a także do umów, jeżeli są w nich odpowiednie postanowienia odnośnie reprezentacji oznaczonej osoby prawnej, repre-

¹⁸⁷ Tamże, s. 341.

¹⁸⁸ Wyrok NSA z 14.02.1984 r., II SA 1811/83, OMT 1985, nr 5, s. 49.

zentację spółek prawa handlowego bada się na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych¹⁸⁹. W przypadku braku organów osoby prawnej w postępowaniu administracyjnym powinien działać w jej imieniu ustanowiony na podstawie art. 42 § 1 k.c. kurator zaś w przypadku rozwiązania, likwidacji, upadłości osoby prawnej reprezentować ją będą albo członkowie zarządu działający jako likwidatorzy, albo likwidatorzy powołani przez sąd lub ustanowiony w postępowaniu upadłościowym syndyk. Skarb Państwa jako osoba prawna działa przez organy państwowych jednostek organizacyjnych (*statio fisci*). Uchwalona w dniu 8 lipca 2005 r. ustawa o Prokuraturii Generalnej¹⁹⁰ nawiązała do tradycyjnego modelu Prokuraturii jako organu odpowiedzialnego za ochronę prawną praw i interesów Skarbu Państwa w sprawach większej wagi oraz funkcje opiniodawczo-doradcze na rzecz organów administracji rządowej. Odnotować trzeba zróżnicowane poglądy odnośnie kwestii, czy częste w obecnej rzeczywistości przekształcenie osoby prawnej stanowi tylko zmianę jej formy prawnej, czy też nowy podmiot, czy sukcesja ma charakter uniwersalny, czy ograniczony i czy w ogóle ma miejsce. Wiele argumentów wysuwanych jest za przyjęciem zachowania następstwa prawnego.

Legitymowanie się przez oznaczony podmiot cechą osobowości prawnej nie stanowi niezbędnego warunku uzyskania przezeń statusu strony postępowania. Zgodnie z art. 33¹ k.c., do jednostek organizacyjnych nie będących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

¹⁹⁰ Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.; cyt. ustawa została przyjęta w korelacji z nowelą k.p.c. z 28 lipca 2005 r., Dz. U. Nr 172, poz. 1438, w szczególności art. 8 ustawy o Prokuraturii Generalnej i art. 1060 k.p.c., rozstrzygając kwestie wykonania tytułów egzekucyjnych zasądzających od Skarbu Państwa odszkodowania za tzw. „bezprawie legislacyjne”. Zob. w szczególności: M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przychodzki, R. Tupin, *Komentarz do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2006 oraz G. Bieniek, H. Pietrzykowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 139 i n. a także: L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.

o osobach prawnych. Tytułem ilustracji wskazać można, iż stronami postępowania administracyjnego mogą być osobowe spółki handlowe, które nie posiadają osobowości prawnej, ale mają zdolność prawną. Zgodnie z art. 8 § 1 Kodeksu spółek handlowych, spółka osobowa, tzn. spółka jawna, partnerska, komandytowa i komandytowo-akcyjna) może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Spółki osobowe, podobnie, jak posiadające osobowość prawną spółki kapitałowe, podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców prowadzonego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁹¹. Spółki te posiadają status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁹². Przedsiębiorcą, wedle powołanego przepisu, jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Wszystkie spółki handlowe są zatem podmiotami praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego określonych przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Status przedsiębiorcy umożliwia m.in. uzyskanie w drodze decyzji administracyjnej koncesji lub zezwolenia na prowadzenie określonego typu działalności gospodarczej.

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 (art. 30 § 4). Powołany przepis reguluje kwestie następstwa prawnego w postępowaniu administracyjnym poprzez określenie skutków przeniesienia na inny podmiot praw zbywalnych w drodze czynności prawnej (np. przeniesienie prawa własności rzeczy) oraz skutki nabycia składników masy spadkowej przez spadkobierców strony. Śmierć strony w ostatnim przypadku rodzi dla organu po-

¹⁹¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186.

¹⁹² Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.

winność wezwania spadkobierców ustawowych lub testamentowych, a w przypadku trudności w ich ustaleniu lub wezwaniu do postępowania, należy je zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 1. Wedle art. 922 § 1 k.c. prawa i obowiązki zmarłego przechodzą na spadkobierców w chwili jego śmierci, jednakże po stwierdzeniu przez sąd nabycia spadku działa wynikające z art. 1025 § 2 k.c. domniemanie, że osoba, która uzyskała stwierdzenia nabycia spadku jest spadkobiercą. Wydaje się, iż w związku z uchwaleniem Ordynacji podatkowej stracił na znaczeniu przepis art. 30 § 5, który nie został powtórzony w przepisach art. 133–138 Ordynacji choć nie został skreślony żadnym z przepisów Działu IX Ordynacji, zwłaszcza art. 307 pkt 1–3.

Zasady reprezentacji stron przez pełnomocników unormowane zostały w art. 32–34. Strona może być reprezentowana w postępowaniu administracyjnym przez pełnomocnika chyba, że charakter czynności wymaga jej osobistego działania (np. przesłuchanie strony na podstawie art. 86). Kodeks zawiera minimum wymogów formalnych odnośnie osoby pełnomocnika, może być nim każda osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnik strony (z wyjątkiem adwokata) może działać w postępowaniu na podstawie pisemnego pełnomocnictwa, lub pełnomocnictwa udzielonego ustnie do protokołu. W sprawach mniejszej wagi w sytuacji, gdy zamiast strony występuje w postępowaniu członek najbliższej rodziny lub domownik, a nie ma wątpliwości odnośnie istnienia i zakresu upoważnienia do działania w imieniu strony, organ administracji może nie żądać pełnomocnictwa. Pełnomocnikiem strony może być również adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy (art. 33 § 3), ich szczególnym uprawnieniem w odróżnieniu od innych pełnomocników jest prawo do samodzielnego uwierzytelniania odpisu udzielonego mu pełnomocnictwa. Unormowania dotyczące adwokata należy analogicznie stosować wobec radców prawnych¹⁹³.

¹⁹³ Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 22.05.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr

Minimalny zakres wymogów formalnych wobec pełnomocnictwa nie oznacza dowolności w interpretacji przepisów. Powiadomienie organu przez stronę o ustanowieniu pełnomocnika skutkuje obowiązkiem organu do zapewnienia mu czynnego udziału w postępowaniu tak jak stronie, pominięcie pełnomocnika strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym i uzasadnia wznowienie postępowania¹⁹⁴.

Z treści art. 29 wynika, że stronami postępowania administracyjnego mogą być nie tylko osoby fizyczne i prawne, ale także państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Wynika z tego, że stroną postępowania administracyjnego mogą być także organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego. Organy te, uczestnicząc w postępowaniu w charakterze strony, podlegają tym samym przepisom prawa materialnego i procesowego co strony nie będące organami administracji publicznej. Występując w tym charakterze, nie będą więc dysponowały w toku postępowania możliwością podejmowania czynności charakteryzujących się znamionami władztwa administracyjnego. Typowym rodzajem spraw, w których organ administracji publicznej może występować jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez inny organ administracji, to np. uzyskanie pozwolenia budowlanego na budowę lub remont budynku będącego siedzibą tego organu¹⁹⁵.

Odrębnym problemem jest **udział gminy w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony.** Zgodzić się trzeba z poglądem, iż gmina może być stroną w rozumieniu art. 28, gdy znajdzie się w sytuacji podmiotu żądającego czynności od jakiegoś organu administracji publicznej lub też gdyby ze względu na treść obowiązującej normy prawnej zmuszona była wystąpić w danym

75, poz. 471 z późn. zm. Por. też A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 159 i n.

¹⁹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 10.02.1987 r., SA/Wr 875/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 13.

¹⁹⁵ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, s. 236 i n.

stosunku administracyjnoprawnym w charakterze podmiotu administrowanego¹⁹⁶. Inaczej mówiąc, gmina wówczas może znaleźć się w sytuacji strony, gdy na takich samych zasadach, jak np. obywatel, podlegać będzie ustawowo określonej kompetencji jakiegoś organu administracji publicznej. Chodzić tu może zatem o sytuacje, gdy dla podjęcia przez gminę określonych zachowań wymagane będzie uzyskanie decyzji administracyjnej (np. pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego), względnie gdy w pewnej sytuacji konieczne będzie wydanie decyzji określającej lub ustalającej jej obowiązek (np. wydanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego). Przyznanie gminom praw strony wynika z dotychczasowego orzecznictwa NSA, w którym przyjmowano, że organ administracji jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej jego praw lub obowiązków. W sprawach indywidualnych z zakresu administracji ogólnej, a dotyczących osób trzecich, gminie nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28, chyba że zakres rozstrzygnięcia obejmuje sferę interesu prawnego gminy, a także, iż ze względu na przedmiot sprawy i jego rzeczywisty związek z interesem prawnym, gmina nie jest stroną postępowania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, której rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej ma dokonać organ tej gminy. Obowiązujące prawo dopuszcza sytuacje, w których gmina będzie występować w charakterze strony¹⁹⁷. Zasygnalizowane wyżej uwagi dotyczące gminy odnieść należy odpowiednio do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisu art. 5 § 2 pkt 6.

Kończąc uwagi o stronie w postępowaniu administracyjnym należy stwierdzić, że jest ona obligatoryjnym uczestnikiem postę-

¹⁹⁶ Por. R. Hauser, M. Szewczyk, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach prawnych uchylecia art. 27a k.p.a.*, ST 1996, nr 11, s. 46 i n. oraz L. Klat-Wertelecka, *Pozycja gminy w postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Comer 1998, s. 128 i n., a także R. Sawuła, *Samodzielność prawna samorządu terytorialnego*, niepublikowany tekst rozprawy doktorskiej, Rzeszów 1997, s. 200 i n.

¹⁹⁷ Przykłady z orzecznictwa i ustawodawstwa podają: R. Hauser, M. Szewczyk, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego*, s. 47.

powania administracyjnego, jest podmiotem stosunku procesowego, bez strony postępowanie toczyć się nie może, ta okoliczność odróżnia pozycję prawną strony od pozycji fakultatywnych uczestników postępowania, do których zalicza się: organizacje społeczne, prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

4.2. Organizacja społeczna

Jak już wspomniano wyżej organizacja społeczna należy do grona fakultatywnych uczestników postępowania lub tzw. uczestników na prawach strony. Organizacja społeczna (art. 31) może w postępowaniu występować w swoim własnym interesie, żądając wszczęcia postępowania, bądź może być dopuszczona do udziału w toczącym się już postępowaniu. W obydwu przypadkach właściwy organ w oparciu o ustawowe kryteria formalne (cele statutowe organizacji oraz interes społeczny) rozstrzyga w formie zaskarżalnego postanowienia bądź o wszczęciu postępowania z urzędu, bądź o dopuszczeniu organizacji społecznej do już toczącego się postępowania. Tak więc, używając tradycyjnej terminologii, organizacja społeczna może uczestniczyć w postępowaniu we własnych sprawach lub cudzych. Wzorem rozwiązań przyjętych w procedurze cywilnej organizacja społeczna nie jest stroną lecz jedynie korzysta z pewnych uprawnień procesowych¹⁹⁸.

Nie został wyraźnie w Kodeksie sprecyzowany zakres aktywności organizacji społecznej w postępowaniu. Brak owego sprecyzowania powoduje w konsekwencji brak możliwości dla organu rozstrzygającego o tym udziale ustalenia zakresu „dopuszczenia” w tym sensie, by ograniczyć możliwości działania organizacji w postępowaniu. Organizacja społeczna może zatem korzystać z przysługujących jej uprawnień do działania na prawach strony w takim zakresie, jaki uzna za najbardziej właściwy w danej

¹⁹⁸ Por. objaśnienia do art. 8 i 61–63 k.p.c. w: *Kodeks postępowania cywilnego*, tom I, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 2001, s. 119 i n. oraz s. 288 i n.

sprawie jednakże w granicach ustalonych w prawie materialnym i procesowym. Kodeks określa precyzyjnie początek udziału organizacji społecznej możliwością żądania wszczęcia postępowania, oczywisty jednak jest ten udział w postępowaniu przed organem pierwszej i drugiej instancji oraz w nadzwyczajnych postępowaniach administracyjnych, których celem jest weryfikacja decyzji ostatecznych. Kodeks nie przesądza w żaden sposób o obowiązku działania organizacji społecznej na korzyść lub niekorzyść strony. Nic nie stoi na przeszkodzie dla działania organizacji społecznej na korzyść strony ilekroć strona ją do tego skutecznie nakłoni dla wsparcia własnego interesu. Realna jest też rozbieżność interesów organizacji społecznej i strony, zwłaszcza gdy udział organizacji społecznej w postępowaniu był efektem jej własnej inicjatywy. Art. 31 § 4 nakłada na organ obowiązek zawiadomienia (sygnalizacji) organizacji społecznej o postępowaniu prowadzonym w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli organ prowadzący postępowanie uzna, że może być ona zainteresowana udziałem w tym postępowaniu na prawach strony. Nie ma podstaw, aby wskazany obowiązek ograniczał się tylko do postępowania przed organem pierwszej instancji.

Legitymacja procesowa organizacji społecznej występującej w postępowaniu administracyjnym przedstawia sobą inną treść niż legitymacja strony. Art. 31 § 2 stwarza możliwość uznania administracyjnego dla organu decydującego o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania, przy czym zakres tego uznania określają dwie pozytywne przesłanki: jeżeli jest to uzasadnione „celami statutowymi” i „gdy przemawia za tym interes społeczny”. Zakres uznania mieści się tu w granicach jednej z dwu wymienionych przesłanek. Ustalenie, czy cele statutowe określonej organizacji uzasadniają wzięcie przez nią udziału w postępowaniu jest czynnością stosunkowo prostą. Porównując cele, dla których organizacja została powołana z przedmiotem rozpatrywanej sprawy łatwo ustalić można, czy jej udział w konkretnej sprawie jest z tego punktu widzenia zasadny, czy też nie. Bardziej złożoną będzie ocena, czy interes społeczny uzasadnia udział organizacji

w danej sprawie, ponieważ dokonywana jest ona na podstawie wielu, nie zawsze do końca uchwytnych kryteriów, m.in. prawa, polityki, doświadczenia, analogii, doraźnych potrzeb itp. Wymienione dwie przesłanki wyznaczające zakres uznania mają znaczenie równorzędne, nie ma zatem żadnych podstaw do ich hierarchizowania poprzez chociażby ustalenie priorytetu dla interesu społecznego¹⁹⁹.

Organizacja społeczna, podobnie jak strona, może być adresatem zaskarżalnego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z powodu braku legitymacji (art. 31 § 2).

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 (art. 31 § 5).

Kodeks postępowania administracyjnego wyznaczając w art. 31 zakres udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym używa liczby pojedynczej co nie powinno oznaczać, że tylko jedna organizacja może domagać się wszczęcia postępowania lub być dopuszczoną do udziału w toczącym się postępowaniu. Dodatkowym argumentem jest formuła definicji legalnej organizacji społecznej podana w art. 5 § 2 pkt 5, zgodnie z którym przez organizacje społeczne rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne²⁰⁰.

¹⁹⁹ W motywach wyroku z dnia 14.03.1988 r., IV SA 1139/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 40 NSA zwrócił uwagę, iż dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgłoszonych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji. Jest ona jednym z uczestników postępowania, którego dopuszczenie do postępowania wynika ze szczególnych przesłanek określonych w art. 31 § 1, ale sam udział w postępowaniu nie jest ani ograniczany tymi przesłankami, ani też nie jest uprzywilejowany z tego powodu.

²⁰⁰ W motywach wyroku z dnia 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92 NSA, Wspólnota 1992, nr 33, s. 21 NSA podkreślił, iż, z zakresu pojęcia „organizacja samorządowa” należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek pomocniczych. Teoretyczne aspekty charakteru prawnego organizacji społecznych oraz ich typy analizuje E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 9 i n.

Przepisy odrębne stanowią o możliwości udziału niektórych organizacji społecznych sprawach dotyczących ściśle określonego przedmiotu. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w art. 3 pkt 16 określa normatywnie pojęcie organizacji ekologicznej (organizacja, której celem statutowym jest ochrona środowiska) zaś w art. 33 ust. 1 stanowi, że taka organizacja uczestniczy w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, gdy są spełnione następujące przesłanki: zgłasza chęć udziału; postępowanie wymaga udziału społeczeństwa; postępowanie dotyczy miejsca działalności organizacji. Organ administracyjny nie ma obowiązku wezwania takiej organizacji do udziału w postępowaniu, bo nie ma tu zastosowania art. 31 § 4 K.p.a. Do art. 33 – Prawa ochrony środowiska odsyła art. 127 ust. 8 cyt. wcześniej – Prawa wodnego w regulacjach dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego. Niekiedy na podstawie przepisów szczególnych może nastąpić zawężenie stosowania w całości uregulowań art. 31 K.p.a. w niektórych rodzajach spraw. Przykładem może być przepis art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. –Prawo budowlane²⁰¹ wyłączający stosowanie art. 31 K.p.a. w sprawach o wydanie pozwolenia budowlanego. Nie dotyczy to wszystkich spraw budowlanych, a tylko jednej najbardziej konfliktowej dziedziny z uwagi na liczne sprzeczności interesów, często reprezentowanych przez doraźnie tworzone organizacje społeczne jako swoiste grupy nacisku. Trzeba też zwrócić uwagę na wyłączenie stosowania, ale tylko art. 31 § 4 K.p.a. w postępowaniu o wydanie decyzji lokalizacyjnej celu publicznego na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale tylko, że zgodnie z art. 53 ust. 1 tejże ustawy o wszczęciu postępowania informuje się w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości²⁰².

²⁰¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

²⁰² Por. *Komentarz IV*, s. 262–263.

4.3. Prokurator

Względy legalizmu w działaniu organów administracji publicznej legły u podstaw regulacji dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Ogólnie pozycja ustrojowa prokuratury znalazła swoje określenie w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze²⁰³. Uprawnienia prokuratora w postępowaniu administracyjnym normuje aktualnie wyłącznie Dział IV k.p.a. (art. 182–189). Zgodnie z art. 2 i 3 ust. 1 powołanej wyżej ustawy zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności, które jest realizowane m.in. poprzez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji. Stosownie do art. 42 ustawy udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach określają odrębne ustawy. Zasady zaskarżania przez prokuratora decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych oraz wnoszenia środków zaskarżenia od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego normują przepisy art. 8, art. 50 § 1, art. 53 § 3, art. 175 § i 2, art. 194 § 1 p.s.a. Ponadto Prokuratorowi Generalnemu służy prawo zwrócenia się z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 264 p.s.a.).

Genezy dzisiejszego modelu udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym należy poszukiwać w nieobowiązującej już dziś instytucji prokuratorowskiej kontroli przestrzegania pra-

²⁰³ Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 ze zm. Zob. też opracowanie monograficzne M. Czerwińskiego, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009.

wa²⁰⁴ zaś jego pozycji procesowej w rozwiązaniach procedury cywilnej. Gwarancyjne funkcje udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym nie stały się żadną miarą, wbrew dawniejszym oczekiwaniom, alternatywą dla sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych.

Kodeks kształtuje udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym na wzór udziału strony. Aczkolwiek art. 188 przyznaje mu prawa strony, prokurator nie staje się mimo to stroną przez sam fakt udziału w postępowaniu. Główne kryterium udziału prokuratora w postępowaniu stanowią względy legalizmu jednakowoż zasada ta nie została w Kodeksie konsekwentnie przeprowadzona skoro prokurator może żądać uchylecia lub zmiany decyzji w trybie art. 161 § 1 i 2, przepis ten bowiem zezwala na uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej „jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”.

Na podstawie art. 183 § 1 prokurator może brać udział w każdym stadium postępowania. Z upoważnienia tego może on skorzystać, jeżeli dojdzie do przekonania, że postępowanie w sprawie toczy się lub może się toczyć wbrew przepisom prawa, czy z ich naruszeniem albo jeżeli będzie miał podstawy do mniemania, że w sprawie może być wydane postanowienie lub decyzja naruszające prawo względnie pozbawione podstawy prawnej. O swym udziale w postępowaniu prokurator decyduje na podstawie własnej oceny okoliczności sprawy, Kodeks nie zna możliwości dopuszczenia prokuratora do udziału w postępowaniu. Granicą w korzystaniu przez prokuratora z prawa udziału w postępowaniu jest cel tego udziału – „usunięcie stanu niezgodnego z prawem”. Prokuratorowi, który zgłosił swój udział w postępowaniu przysługują prawa strony, a zatem może on dokonywać w toku postępowania wszystkich dopuszczonych prawem dla stron czyn-

²⁰⁴ Zob. L. Żukowski, *Wybrane uwagi w sprawie udziału prokuratora w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, OMT 1985, nr 3, s. 9–13 oraz powołaną tam literaturę.

ności. Prawo przystąpienia do sprawy w każdym jej stadium oznacza, że może to nastąpić zarówno przed wydaniem decyzji w toku instancji. Prokurator może zgłosić swój udział formalnym pismem bądź uczynić to w sposób dorozumiany, np. żądając informacji od organu o terminie i miejscu rozprawy. Art. 183 § 2 nakłada na organ obowiązek zawiadomiania prokuratora o wszczęciu postępowania oraz toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

Jeżeli prokurator nie brał udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji albo jeżeli przystąpił do sprawy już po wydaniu decyzji, to można zakładać, że termin do ewentualnego złożenia odwołania przez prokuratora biegnie od doręczenia decyzji stronie. Jeżeli zaś prokurator brał udział w postępowaniu przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji, to zgodnie z art. 129 § 1 termin do złożenia odwołania biegnie dla niego od dnia doręczenia mu decyzji, ewentualnie od dnia ogłoszenia decyzji, gdy ogłoszono ją ustnie. Podobnie będzie się kształtować sytuacja z terminami do składania zażaleń na postanowienia. Składając odwołanie prokurator może wnosić o wydanie decyzji tak na korzyść strony, jak i na jej niekorzyść, jeżeli wymaga tego – wedle jego oceny – zgodność rozstrzygnięcia z prawem. Do takiego wniosku może doprowadzić wykładnia celowościowa art. 139, także analogia z art. 382 k.p.c.

Praktyka prokuratorowskiej kontroli decyzji administracyjnych wykazuje już od dawna, że organy prokuratorowskie na ogół nie korzystają z prawa do wnoszenia odwołań i zażaleń. Przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu przed pierwszą i drugą instancją mają w pewnym sensie znaczenie prewencyjne, stwarzają możliwość potencjalnej obecności prokuratora, z której korzysta on rzadko²⁰⁵.

²⁰⁵ Prawidłowość taką wykazywały badania praktyki przeprowadzane przed laty, nie ma aktualnych informacji przeczących podanej ocenie, por. E. Olejniczak-Szałowska, *Wpływ prokuratury na działalność gminnej rady narodowej i jej organów*, *Problemy Rad Narodowych* 1981, nr 51, s. 117–143.

Prokurator może kwestionować decyzje ostateczne za pomocą sprzeciwu, który jest nadzwyczajnym środkiem kontroli. Art. 184 § 1 przewiduje cztery podstawy sprzeciwu prokuratora od decyzji ostatecznej:

- 1) gdy zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania (art. 145 § 1);
- 2) z powodu konieczności stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1);
- 3) gdy przepis szczególny pozwala w innych wypadkach niż z powodu wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, która narusza prawo (art. 163);
- 4) gdy przez uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej można usunąć stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub ważnych interesów Państwa (art. 161 § 1 i 2).

Wniesienie przez prokuratora sprzeciwu powoduje dla organu administracji publicznej obowiązek wszczęcia postępowania (art. 186); oznacza to, iż weryfikacja podniesionych przeciwko decyzji ostatecznej zarzutów nastąpi dopiero w toku postępowania administracyjnego, niemożliwe jest zatem wcześniejsze uznanie sprzeciwu za uzasadniony lub nie.

Przepis art. 186 nakłada obowiązek wszczęcia postępowania z urzędu na skutek wniesionego sprzeciwu²⁰⁶. Stąd też nie można traktować sprzeciwu tak, jak żądania strony wszczęcia postępowania. Jeżeli zatem w treści sprzeciwu zawarte jest żądanie wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji – organ administracji może jedynie wydać postanowienie o wszczęciu stosownego postępowania. Nie jest przeto możliwe wydanie postanowienia o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3) ani postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie

²⁰⁶ W wyroku z 26.02.1986 r., II SA 2400/85, ONSA 1986, nr 1, poz. 16 NSA sformułował tezę, iż odmowa wszczęcia postępowania na skutek sprzeciwu prokuratora stanowi rażące naruszenie art. 186 K.p.a., dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji.

stwierdzenia nieważności decyzji. Przyznanie takiego prawa organowi byłoby równoznaczne z akceptacją wstępnego badania zasadności sprzeciwu zaś takiego wniosku nie można wysnuć z brzmienia art. 186.

Wszczęcie postępowania na skutek wniesienia sprzeciwu jest końcową czynnością jego załatwienia o czym należy prokuratora powiadomić, od tego momentu będą mu przysługiwać wszystkie uprawnienia procesowe. Realne jest zatem, że decyzja kończąca takie postępowanie nie będzie zgodna z treścią wniosku zawartego w sprzeciwie. Decyzję taką należy traktować jako wydaną w pierwszej instancji.

4.4. Rzecznik Praw Obywatelskich

Według art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁰⁷, organ ten ma prawo zwracać się o wszczęcie postępowania administracyjnego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. W tym stanie rzeczy uwagi zawarte w pkt 3 w pełni odnoszą się do pozycji Rzecznika Praw obywatelskich w postępowaniu administracyjnym²⁰⁸.

Analogiczny status jak Rzecznik Praw Obywatelskich ma w postępowaniu administracyjnym Rzecznik Praw Dziecka²⁰⁹.

4.5. Inne podmioty

Przepisy ustaw szczególnych mogą dopuszczać w postępowaniu administracyjnym udział innych podmiotów niż dotychczas

²⁰⁷ Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 14, poz. 147 ze zm.

²⁰⁸ Szczegółowo pozycję tego organu analizuje W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, z. 1, s. 44 i n.

²⁰⁹ Ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz. U. Nr 6, poz. 287 ze zm.

opisane²¹⁰. Tytułem przykładu wskazać można na następujące przypadki: zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki²¹¹ w przypadku niezatwierdzenia uchwały o nadaniu stopnia doktora, rada jednostki organizacyjnej lub osoba ubiegająca się o nadanie tego stopnia może, w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia jej rozstrzygnięcia, wystąpić do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Centralna Komisja rozpatruje wniosek w terminie czterech miesięcy od dnia jego doręczenia (ust. 4 ustawy). W postępowaniu tym mogą brać udział recenzenci powołani w przewodzie doktorskim (ust. 5 ustawy). Również recenzenci w przewodzie habilitacyjnym mogą brać udział w postępowaniu prowadzonym przez Centralną Komisję w wyniku wniosku legitymowanego podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy, w sytuacji niezatwierdzenia uchwały o nadaniu stopnia doktora habilitowanego. Powołane przepisy nie określają jednoznacznie statusu recenzentów jako podmiotów na prawach strony, stanowiąc jedynie o ich „udziale” w postępowaniu. Przyjąć jednak należy, że wynika on z celu takiego udziału. Centralna Komisja ma zatem obowiązek zawiadamiania recenzentów o terminach posiedzeń organu – dla zapewnienia im w nich udziału. Udział recenzentów w postępowaniu w takim charakterze nie oznacza, że złożone przez nich opinie nie mają waloru dowodu w rozumieniu art. 75 § 2 K.p.a. (wyrok NSA z 6.10.1993 r., I SA 1270/93, OSP 1994, nr 7, poz. 131)²¹².

²¹⁰ Tytułem przykładu wskazać można regulację art. 229 w zw. z art. 136 ust. 3 cyt. wcześniej ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która posługuje się pojęciem „osoby trzeciej”. W myśl powołanych przepisów roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, a prawa nabywcy zostały ujawnione w księdze wieczystej.

²¹¹ Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.

²¹² Podaję za: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 389–390.

Status podmiotów na prawach strony przypisać można organom Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²¹³. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą zwrócić się do każdego organu administracji państwowej i rządowej oraz organu samorządu terytorialnego o udzielenie informacji lub udostępnienie dokumentów i danych związanych z ochroną środowiska (art. 16 ust. 1 ustawy). W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska w działalności organów, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, organy Inspekcji Środowiska kierują wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wnioski o: 1) wszczęcie postępowania administracyjnego; 2) dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu (art. 16 ust. 2 ustawy). W przypadku skierowania wystąpienia, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy, organom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 16 ust. 3 ustawy). Zgodnie z art. 212 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych, minister właściwy do spraw środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie wydania takiego pozwolenia. W wypadku skierowania takiego wystąpienia ministrowi służą prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 212 ust. 4 cyt. ustawy).

²¹³ Dz. U. z 2007 r., Nr 44, poz. 287 z późn. zm.

ROZDZIAŁ V. WARUNKI PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

5.1. Wprowadzenie

Warunki przebiegu postępowania administracyjnego ustanawiają przepisy Kodeksu umożliwiające prawidłowy przebieg procesu we wszystkich jego trybach i stadiach, pełnią rolę gwarancji normalnego funkcjonowania ukształtowanego przepisami K.p.a. „mechanizmu procesowego”²¹⁴. W tej grupie zaprezentować należy problematykę czynności faktycznych polegających na dokonywaniu doręczeń i wezwań, sporządzaniu protokołów i adnotacji, a także udostępnianie akt sprawy. Podobną funkcję przypisać można środkiem mającym na celu dyscyplinowanie czynności procesowych, do których zaliczyć trzeba instytucję terminów. Wskazane zagadnienia zostaną dalej w kolejności przedstawione.

5.2. Doręczenia

Doręczanie pism procesowych w postępowaniu administracyjnym zostało szczegółowo unormowane w przepisach art. 39–49. Zauważalna detaliczność regulacji jest spowodowana powstawaniem istotnych skutków prawnych związanych z czynnościami procesowymi doręczenia. Omawiane rozwiązania prawne nie są typowe dla postępowania administracyjnego, są wyrazem obowiązujących w prawie procesowym standardów, zwłaszcza występujących w sądowym postępowaniu cywilnym. Doręczeniami

²¹⁴ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, s. 147.

rządzi w istotnym stopniu zasada formalizmu ze względu na wywoływane przez nie skutki prawne.

Przy doręczaniu pism procesowych obowiązuje **zasada domniemania prawidłowości doręczenia**, po myśli której uważa się, że pismo procesowe dotarło do adresata i że on zapoznał się z jego treścią i w konsekwencji na adresacie ciąży konsekwencje braku zastosowania się do powinności wynikających z pisma procesowego organu. Na skutki tego domniemania wskazuje chociażby treść art. 94 § 1 stanowiącego, iż nieobecność na rozprawie stron należycie wezwanych nie stanowi przeszkody do jej przeprowadzenia. Domniemanie, o jakim mowa, jest wzruszalne i może zostać obalone przeciwdowodem. Jako podstawowy warunek skutecznego doręczenia Kodeks przewiduje **pokwitowanie pisma przez adresata** (art. 39, 46 § 1 i 2). Odmowa potwierdzenia odbioru pisma powoduje jego zwrot nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Pismo uważa się za doręczone w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata (art. 47 § 1 i 2).

Treść przepisów o doręczeniach w Kodeksie daje podstawę do odróżnienia, w oparciu o kryterium sposobu doręczenia, **doręczeń właściwych oraz doręczeń zastępczych**²¹⁵. Pierwsze z nich polega na dostarczeniu pisma tej osobie, dla której było przeznaczone czyli doręczenie go adresatowi do rąk własnych. Taki sposób doręczenia powinien być traktowany jako zasada obowiązująca w postępowaniu administracyjnym. Inne sposoby doręczania traktowane powinny być jako wyjątki od tej zasady, określane wspólnym mianem doręczeń zastępczych. Doręczenie właściwe polega na doręczeniu pisma stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi zaś w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron doręczenia wszystkim stronom, chyba, że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism. Obowiązkiem stron oraz ich przedstawicieli i pełnomocników jest zawiadamianie organu ad-

²¹⁵ Por. G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 159 i n.

ministracji publicznej o zmianie adresu pod rygorem wywołania skutków prawnych przez doręczenie pisma na dotychczasowy adres. Osobom fizycznym pisma doręcza się w ich mieszkaniu lub miejscu pracy, mogą być również doręczane w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W razie niemożności doręczenia w sposób opisany, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie. Jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism.

Art. 39¹ K.p.a. dodany przez ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²¹⁶ w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz o zmianie niektórych ustaw²¹⁷ stwarza możliwość **doręczania za pomocą środków komunikacji elektronicznej** w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²¹⁸. Wymieniona ustawa przez środki komunikacji elektronicznej rozumie rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi urządzenia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Przepis art. 39¹ uzależnia jego stosowanie do przypadku, gdy żąda tego strona albo wyrazi zgodę na propozycję złożoną przez organ. Nie ma podstaw prawnych do korzystania z tego środka komunikacji ze stroną w toku postępowania np. tylko dlatego, że organowi administracyjnemu jest znana z pism procesowych lub dostępna w innej drodze wiadomość o adresie poczty elektronicznej strony. W aktach sprawy musi zatem znajdować się stosowny dokument (wniosek, pismo, doku-

²¹⁶ Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

²¹⁷ Dz. U. Nr 40, poz. 230.

²¹⁸ Dz. U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.

ment elektroniczny z bezpiecznym podpisem elektronicznym w znaczeniu podanym w art. 63 § 3a. pkt 1 K.p.a.) zawierający zgodę strony na korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej. Wyrażenie przez stronę zgody na korzystanie z doręczeń pism drogą elektroniczną ma ten skutek, że powinna ona stosować się do zasad potwierdzania odbioru pisma doręczonego tą drogą w art. 46 § 3 K.p.a.²¹⁹

Przepis art. 39¹ § 1 rozszerza krąg adresatów pism doręczanych środkami komunikacji elektronicznej na innych uczestników postępowania niż strona.

Tryb dokonywania doręczeń zastępczych określają przepisy art. 43 i 44. Artykuł 43 normuje tryb dokonywania doręczeń zastępczych osobom fizycznym²²⁰. **Doręczenie zastępcze nie ma zatem zastosowania wobec podmiotów nie będących osobami fizycznymi.** Skuteczność doręczenia zastępczego zależy od spełnienia koniecznych ustawowych wymogów²²¹. Po pierwsze, z art. 43 wynika wymóg „nieobecności adresata w mieszkaniu”. Nieobecność może być stwierdzona jednorazowym niezastaniem adresata w mieszkaniu co może stanowić wystarczający powód dla dokonania doręczenia zastępczego; organ nie ma obowiązku powtórzenia czynności doręczania. Po drugie, pismo powinno być oddane za pokwitowaniem do rąk osób wskazanych w omawianym przepisie, tj. dorosłego domownika, sąsiada lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Za domownika zwykło się uważać osobę należącą do gospodarstwa domowego, pozostającą z adresatem we wspólnym gospodarstwie domowym²²². Za „dorosłego” należy uznać domownika, który jest

²¹⁹ Por. *Komentarz IV*, s. 300–302.

²²⁰ Trafnie na to zwraca uwagę G. Łaszczyca, *Doręczenie zastępcze w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1997, nr 10, s. 46.

²²¹ Tamże, s. 46 i n.

²²² W postanowieniu z dnia 13.11.1996 r., III RN 27/96, OSNIAPiUS 1997, nr 11, poz. 187 Sąd Najwyższy przyjął, że status „domowników” adresata pisma (art. 43 KPA) mają zamieszkujący z nim w jednym mieszkaniu lub domu jego dorośli krewni i powinowaci, niezależnie od tego, czy równocześnie z nim prowadzą wspólne gospodarstwo domowe. Natomiast osoby obce adresatowi nie są jego

pełnoletni w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego²²³. Sąsiadem jest ten, kto mieszka w pobliżu adresata, na terenie graniczącym z terenem adresata, sąsiad powinien również być „dorosły”. Pismo można doręczyć dozorczy domu, jeżeli taki istnieje i powierzono mu w sposób wyraźny czynności dozoru domu. Przyjmuje się niedopuszczalność doręczania zastępczego pism przeciwnikowi lub przeciwnikom procesowym adresata²²⁴. **Ustanową w art. 43 kolejność w doręczaniu zastępczym (dorosły domownik, sąsiad, dozorca) uznać za obowiązującą.** Po trzecie, doręczenie zastępcze może być skuteczne tylko, gdy odbiorca pisma złoży wyraźne oświadczenie wyrażające zgodę na przyjęcie pisma wraz z zobowiązaniem do osobistego przekazania go adresatowi.

Skuteczność doręczenia zastępczego w trybie art. 44 zależy od niemożności doręczenia pisma w sposób przewidziany w art. 42 i 43. Zgodnie z powołanym przepisem pismo powinno być złożone na okres siedmiu dni w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy a zawiadomienie o tym umieszcza się w skrzynce na korespondencję lub, gdy to nie jest możliwe, na drzwiach mieszkania adresata albo biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w miejscu widocznym na nieruchomości, której postępowanie dotyczy. Opisany sposób doręczenia będzie skuteczny poprzez odebranie złożonego pisma przez adresata albo bezskuteczny upływ terminu siedmiu dni, liczony od dnia następnego po złożeniu pisma. Przewidziane

domownikami nawet, gdy mieszkają w tym samym mieszkaniu (np. jako lokatorzy lub sublokatorzy), chyba, że zostały przez adresata włączone do wspólnoty domowej i prowadzą z nim (jego rodziną) wspólne gospodarstwo. W przeciwnym razie osoby takie należy traktować jako sąsiadów adresata i o fakcie doręczenia im przeznaczonej dla niego przesyłki poinformować zainteresowanego przez umieszczenie odpowiedniego zawiadomienia na drzwiach jego mieszkania, względnie izby w jego mieszkaniu.

²²³ Postanowienie NSA z 3.12.1993 r., SA/Po 193/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 53.

²²⁴ G. Łaszczyca, *Doręczenie zastępcze*, s. 49.

w art. 44²²⁵ doręczenie zastępcze rodzi również skutek prawny w postaci domniemania jego prawidłowości, będzie to także domniemanie wzruszalne.

Przepis art. 46 § 1 i 2 reguluje sposób wypełnienia obowiązku **pokwitowania odbioru pisma**, który wynika z art. 39. Obowiązek pokwitowania odbioru pisma ma charakter generalny, odnosi się bowiem zarówno do doręczeń właściwych oraz doręczeń zastępczych. Treść przepisu art. 46 § 1 zawiera dwa elementy: potwierdzenie doręczenia pisma oraz datę jego doręczenia. Potwierdzenie odbioru pisma następuje poprzez jego własnoręczne podpisanie²²⁶. Z procesowego punktu widzenia w wielu przypadkach

²²⁵ W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 78, poz. 682.

²²⁶ Podpis jest sposobem powiązania oświadczenia z osobą je składającą. Owo powiązanie może być faktyczne (fizyczne) bądź logiczne (formalne) w tym m.in.: 1) manualne – wywołane przez osobiste naniesienie odpowiednich znaków graficznych; 2) biometryczne – spowodowane za pomocą zdigitalizowanych cech fizjonomicznych lub fizjologicznych; 3) cyfrowe – osiągnięte dzięki użyciu osobistych kodów (numerów) identyfikacyjnych; 4) kryptologiczne – oparte na znajomości tajnego klucza kryptologicznego. W zależności od rodzaju nośnika wykorzystywanego do utrwalania podpisywanych dokumentów oraz zastosowanej techniki zapisu tych danych można wyróżnić dwa rodzaje podpisów: 1) własnoręczny jako językowy znak graficzny, na który składa się co najmniej nazwisko osoby, charakterystyczny dla osoby podpisującej się, nanoszony przez nią własnoręcznie pod sygnowaną treścią; 2) elektroniczny jako cyfrowy kod obejmujący ciąg bitów pochodzących od osoby podpisującej się, powiązany z innym ciągiem bitów, składających się na podpisywany dokument. Podpis własnoręczny uwierzytelnia dokumenty tradycyjne (zarówno sporządzone własnoręcznie, jak i wydrukowane) zaś podpis elektroniczny uwierzytelnia dokumenty elektroniczne, sporządzone elektronicznie, jak i zdigitalizowane. Przez „digitalizację” (rzadziej dygitalizację) rozumie się nadawanie postaci cyfrowej danym pisany i drukowanym, zawartym na stosownych nośnikach. Podpis własnoręczny (ręczny, manualny, tradycyjny) to językowy znak graficzny złożony przez osobę umiejącą czytać i mogącą pisać, zawierający co najmniej nazwisko tej osoby oraz ujawniający specyficzny dla tej osoby charakter pisma (por. uchwałę siedmiu sędziów SN z 30.12 1993 r., OSN 1994, nr 5, poz. 94). Oznacza to, że podpisem własnoręcznym może się posłużyć wyłącznie osoba fizyczna, nie mogą być nim w szczególności parafy, inicjały, faksymile,

donioślejsza od podpisu będzie data doręczenia na co wskazuje treść art. 46 § 2. Podpis odbiorcy pisma na pokwitowaniu nie stanowi zatem tak istotnego elementu, jak określenie daty doręczenia. Nawet w przypadku własnoręcznie wpisanej przez odbiorcę daty odbioru pisma nie powinna ona być traktowana jako jedyna wiarygodna, dopuszczalny jest dowód ją podważający²²⁷. Brak podpisu nie pozbawia doręczenia skuteczności, a jedynie wymaga wskazania przyczyny jego braku na pokwitowaniu.

Zastosowanie środka komunikacji elektronicznej (art. 46 § 3) do doręczenia pisma powoduje, że inaczej jest ustalana data doręczenia i potwierdzenie jego faktu. W celu doręczenia dokumentu w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej, z zastrzeżeniem art. 46 § 6, przesyła na adres elektroniczny adresata informację zawierającą: 1) wskazanie, że adresat może odebrać dokument w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia dokumentu; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informacji o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a. ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. § 5 warunki techniczne i organizacyjne doręczenia dokumentu w formie dokumentu elektronicznego określają przepisy ustawy, o której mowa w art. 46 § 4 pkt 3. § 6 doręczenie dokumentu w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 46 § 4 pkt 3, następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, w sposób określony w tej ustawie.

kserokopie, podpisy maszynowe, faksowane itp., por. J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 32 i n.

²²⁷ Por. *Komentarz IV*, s. 320.

Pisma skierowane do osób nie znanych z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu przez sąd z inicjatywy organu administracji zaś w przypadkach nie cierpiących zwłoki organ administracji może wyznaczyć dla osoby nieobecnej przedstawiciela do czasu wyznaczenia go przez sąd (art. 48 § 1 w zw. z art. 34).

Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia (art. 49). Taka forma zawiadamiania jest stosowana kiedy postępowanie toczy się z dużą ilością stron bądź nie można uprzednio ustalić kręgu zainteresowanych postępowaniem podmiotów. Sytuacje przewiduje chociażby art. 91 § 3, art. 7 ust. 3 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów²²⁸.

Organ administracji publicznej ma obowiązek wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. W przypadku podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji wyznacza w trybie wyjątkowym samodzielnie przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd. Pisma kierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu przez organ administracji publicznej (art. 48 § 1 w zw. z art. 34).

5.3. Wezwania

Kodeks w przepisach dotyczących wezwań (art. 50–56) przyjął regułę minimalizacji uciążliwości związanych ze stawiennictwem

²²⁸ Dz. U. z 2003 r., Nr 178, poz. 349 ze zm.

uczestników toczącego się postępowania. Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonania czynności urzędowych, obowiązany jest przy tym dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe (art. 50 § 1 i 2). W przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej nie dającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać osobę wezwaną w miejscu jej pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich znajduje się ta osoba (art. 50 § 3). Obowiązek osobistego stawiennictwa został w Kodeksie ograniczony do obszaru gminy lub miasta, w którym zamieszkuje (przebywa) wezwany. Obowiązkowi takiemu podlega również osoba zamieszkała lub przebywająca w sąsiedniej gminie bądź mieście (art. 51).

Wobec kręgu podmiotów niezobligowanych do osobistego stawiennictwa można skorzystać z instytucji **pomocy prawnej** innego organu. Pomoc prawna polega na zwróceniu się do właściwego organu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek oznaczenia okoliczności będących przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane (art. 52). Przepisów art. 51 i 52 nie stosuje się, jeżeli charakter sprawy lub czynności wymaga jej dokonania przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie (art. 53).

Wezwanie powinno zawierać wszystkie elementy dokładnie określone w art. 54 § 1 i 2. Konsekwencje braku wykonania obowiązków określonych w wezwaniu ustanawia art. 88 w postaci możliwości wymierzenia pieniężnej kary porządkowej ściąganej w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Sankcja z art. 88 jest skuteczna tylko w przypadku wezwania prawidłowe-

go; istotne braki wezwania czynią go nieprawidłowym. Zgodnie z art. 54 § 2 wezwanie powinno być zaopatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego, lub, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym.

Kodeks nie precyzuje osób, jakich wezwanie może dotyczyć zatem, mogą to być strony, świadkowie, biegli itp.

Regułą jest forma pisemna wezwania, które powinno być doręczone adresatowi. Kodeks dopuszcza jednak w przypadkach niecierpiących zwłoki wezwanie telegraficzne lub telefoniczne, a także przy użyciu innych środków łączności. W tych ostatnich przypadkach wezwanie powinno również odpowiadać wymogom wezwania pisemnego. Wezwanie innym sposobem niż na piśmie jest tylko wtedy skuteczne, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej formie i w odpowiednim terminie (art. 55 § 1 i 2). Osobie, która stawiała się na wezwanie przysługuje zwrot kosztów podróży i innych należności według przepisów o należnościach świadków w postępowaniu sądowym. Dotyczy to także kosztów stawiennictwa stron w postępowaniu wszczętym z urzędu, gdy stronę bez jej winy błędnie wezwano. Wynika z tego, że nie przysługuje zwrot kosztów stronie w postępowaniach prowadzonych na żądanie innej strony, chyba że żądanie było błędne. Żądanie przyznania należności musi być zgłoszone przed wydaniem decyzji pod rygorem utraty roszczenia.

5.4. Protokoły i adnotacje²²⁹

Przepisy o protokołach i adnotacjach (art. 67–72) są wyrazem zasady pisemności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym. Zasada pisemności dotyczy formy, w jakiej dokonywane są wszelkie oświadczenia procesowe, podejmowane w postępowaniu dowodowym, jak również poza tym postępowaniem przez organ orzekający albo uczestników postępowania. Protokoły i adnotacje służą utrwaleniu na piśmie czynności podejmowanych w toku postępowania. Protokół sporządza się z każdej czynności mającej istotne znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1). Art. 67 § 2 zawiera przykładowe wyliczenie przypadków wymagających zaprotokołowania. Zaniechanie przez organ prowadzący postępowanie sporządzenia protokołu kwalifikowane jest w orzecznic-

²²⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 186, poz. 1100 ustaliła dla Rozdziału II nowy tytuł w postaci: *Metryki, protokoły i adnotacje*. Na podstawie cyt. ustawy dodany został w Rozdziale II nowy przepis art. 66a. w brzmieniu: *Art. 66a. § 1. W aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. § 2. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. § 3. Metryka sprawy, wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. § 4. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy, uwzględniając treść i formę metryki określonej w § 1 i 2 oraz obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także, aby w oparciu o treść metryki było możliwe ustalenie treści czynności w postępowaniu administracyjnym, podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia, rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw. Powołane przepisy weszły w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.*

twie jako „istotna wadliwość dowodowa”²³⁰. Okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy mają wartość dowodową jedynie wówczas, gdy utrwalono je w formie protokołu²³¹. Z treści protokołu powinno wynikać, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w rezultacie tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby (art. 68 § 1). Protokół powinien być odczytany wszystkim uczestnikom protokołowanej czynności, którzy następnie powinni go podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole. Odczytanie protokołu wszystkim uczestnikom czynności jest formą jego procesowej kontroli. Wszelkie skreślenia i poprawki w protokole powinny być dokonane w sposób wskazany w art. 71. Rzetelne sporządzanie protokołów służy realizacji zasady dochodzenia prawdy materialnej stąd należy zwrócić uwagę na istotne zapatrywanie wyrażone w motywach wyroku NSA z 12.11.1982 r., I SA 890/82²³², gdzie Sąd przyjął, iż dowodem rozpatrzenia zarzutów i wniosków zgłaszanych przez strony w postępowaniu (...) nie może być notatka służbowa z czynności, w których strony postępowania nie uczestniczyły, nie zawierająca ponadto rzeczowego ustosunkowania się do zarzutów i wniosków.

Czynności organu mające znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, z których nie sporządza się protokołu, powinny być utrwalone w aktach w **formie adnotacji** (art. 72). Adnotacja to krótka notatka służbowa, uwaga sporządzona przez pracownika organu bez zachowania określonej formy. Adnotacji można dokonywać na wniesionym przez stronę podaniu. Różnice między adnotacją a protokołem są następujące: protokół sporządza się z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zaś adnotację tylko z czynności, z których nie sporządza się protokołu a mających znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Kodeks przesądza o konieczności sporządze-

²³⁰ Wyrok z 25.09.1981 r., SA/Wr 45/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 92.

²³¹ Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

²³² ONSA 1982, nr 2, poz. 104.

nia adnotacji w art. 10 § 3. Tak więc organ ma obowiązek utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji przyczyny odstąpienia od zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu²³³.

5.5. Udostępnianie akt sprawy

Przepisy o udostępnianiu akt sprawy (art. 73–74) gwarantują zasadę jawności postępowania, która nie została wyrażona wprost jednakże wynika z innych zasad ogólnych, przede wszystkim z zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. W postępowaniu administracyjnym nie można przyjąć obowiązywania zasady **jawności zewnętrznej**, tzn. jawności wobec wszelkich podmiotów zainteresowanych prawnie lub tylko faktycznie konkretnym postępowaniem. Ogólne postępowanie administracyjne, w przeciwieństwie do postępowań sądowych, nie jest dostępne dla publiczności. Z tej przyczyny do postępowania administracyjnego należy odnosić **jawność wewnętrzną**, czyli prawny obowiązek do powiadamiania stron o poszczególnych czynnościach postępowania, w celu umożliwienia im udziału w tych czynnościach oraz podjęcia właściwych środków dla wyjaśnienia sprawy i obrony interesów²³⁴.

Udostępnianie akt łączy się też z realizacją zasady dochodzenia prawdy materialnej. Wedle art. 73 organ administracji obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz utrwalanie uzyskanych wiadomości w formie notatek i odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Strona dysponuje ponadto – w przypadkach uzasadnionych jej ważnym interesem – prawem do żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt lub wydania z akt uwierzytelnionych

²³³ Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne, ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 94.

²³⁴ Tamże, s. 92 i n. Regulacje kodeksowe dopełniła w tym zakresie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

odpisów. Odmowa udostępnienia stronie akt sprawy następuje w drodze zaskarżalnego postanowienia²³⁵.

Prawo przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich odpisów i notatek nie jest warunkowane spełnieniem jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, poza wymogiem, aby czynności te odbywały się w lokalu organu administracji publicznej i w obecności pracownika organu. Prawo to ma nieograniczony charakter, obejmuje cały tok postępowania we wszystkich instancjach, również po wydaniu i doręczeniu decyzji. Nie jest dopuszczalne żądanie jakiegokolwiek uzasadnienia potrzeby skorzystania z wymienionych praw, jak również nie jest dopuszczalne czasowe bądź liczbowe ograniczanie tego prawa. Prawo strony wynikające z art. 73 dotyczy całości akt postępowania, a więc całej ich zawartości – niezależnie od tego, czy mają one charakter formalny, czy też nieformalny. Każdy znajdujący się w aktach materiał (projekty decyzji, odrębne notatki, mapy, załączniki itp.), są materiałami, z którymi strona ma prawo się zapoznać, sporządzić z nich notatki, odpisy albo jedno i drugie²³⁶.

Odpisem jest wszystko to, co w sposób wierny odzwierciedla treść i układ dokumentu. Technika sporządzania odpisów (kopii) jest dowolna. Będzie to zatem kserokopia, zdjęcie bądź skan dokumentu.

Uzyskanie uwierzytelnionych przez organ kopii akt uzależnione jest od wykazania przez stronę ważnego interesu, przemawiającego za ich uzyskaniem; interes ten nie może być utożsamiany

²³⁵ Orzecznictwo NSA dość wąsko interpretuje prawo odmowy udostępnienia akt, np. w wyroku z 31.08.1999 r., I SA 1303/98, ONSA 2000, nr 3, poz. 120 NSA przyjął, iż właściwy organ może odmówić udostępnienia materiałów, w tym wydania zaświadczenia, powołując się na klauzulę: „jeżeli nie narusza to prawnie chronionych interesów Państwa i obywateli” (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach – Dz. U. z 2000 r., Nr 171, poz. 1396 ze zm.) pod warunkiem, że wskaże konkretny przepis prawa chroniący w konkretnym przypadku interesy Państwa lub obywateli.

²³⁶ Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. prof. M. Wierzbowskiego, prof. A. Wiktorowskiej, s. 373.

z interesem prawnym, o którym chociażby stanowi art. 28. „Ważny interes”, o którym stanowi art. 73 § 2 obejmuje zarówno interes faktyczny, jak i interes prawny.

W przypadku pism w formie dokumentu elektronicznego wnoszonych do organu administracji publicznej (art. 73 § 3) lub przez niego doręczanych, organ może zapewnić stronie dostęp do nich w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach cyt. już ustawy 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Identyfikacja strony następuje w oparciu o art. 20a. powołanej ustawy albo poprzez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie o podpisie elektronicznym lub zaufanego profilu elektronicznej platformy usług administracji publicznej, względnie z zastosowaniem innych technologii na podstawie art. 20a. ust. 2 cyt. ustawy z 17 lutego 2005 r.

Przepis art. 74 wyłącza jawność akt bądź to całkowicie, bądź ze względu na ważny interes państwowy; regulacja ta ma charakter wyjątkowy i podlega wykładni ścieśniającej. Pojęcie informacji niejawnej objętej klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” reguluje ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²³⁷.

²³⁷ Dz. U. Nr 182, poz. 1228. Zgodnie z powołaną ustawą przez informacje niejawne należy rozumieć informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogło spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Klauzulę „ściśle tajne” nadaje się informacjom niejawnym, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) zagrozi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zagrozi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej polskiej; 3) zagrozi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej; 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej; 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy dokonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym za-

Jeśli w aktach sprawy znajdują się informacje niejawne objęte którąkolwiek z wymienionych klauzul, stosowanie art. 73 jest *ex lege* wyłączone.

Poza wyłączeniem jawności akt z tytułu tajemnicy państwowej, organ ma także wyłączyć jawność akt dla stron ze względu na ważny interes państwowy. Jest to pojęcie niedookreślone (nieostre), w którego interpretacji może być pomocna lista spraw zawartych w załączniku Nr 1 do ustawy o ochronie informacji niejawnych. Ważny interes państwowy może stanowić potrzeba ochrony podstawowych interesów państwowych, związanych ze sferą spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ochrony interesów gospodarczych, porządku publicznego itp.

5.6. Terminy

Przez termin zwykle się rozumieć zdarzenie przyszłe i pewne, od którego zależy powstanie, ustanie lub zmiana oznaczonego stosunku prawnego. Element „pewności” przyszłego zdarzenia odróżnia termin od warunku, który jest również zdarzeniem przyszłym, ale niepewnym. Jeżeli od nadejścia oznaczonego terminu

kresie; 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielającym im pomocy w tym zakresie; 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych albo świadków, o których mowa w art. 184 k.p.k. (świadkowie anonimowi), lub osób dla nich najbliższych. Klauzulę „tajne” nadaje się informacjom niejawnym, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej; 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonariuszy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

jest uzależnione powstanie skutków prawnych, termin ten jest „początkowy” (*dies a quo*), jeżeli zaś od nadejścia terminu jest uzależnione ustanie skutków prawnych, termin jest końcowy (*dies ad quem*). Zastrzeżenie terminu odwołuje się zatem zawsze do przyszłego zdarzenia, którego nadejście jest pewne i którego ustalenie da się wyrazić w kategorii czasu. Termin można więc ustalić jako moment w czasie (datę, godzinę, dzień) lub jako oznaczenie pewnego okresu w czasie²³⁸ (siedem dni, tydzień, miesiąc itp.). Prawo procesowe odwołuje się w zasadzie do terminów w tym drugim znaczeniu.

W prawie administracyjnym instytucji terminu należy przypisać istotne znaczenie prawne; uwaga ta odnosi się zarówno do prawa materialnego, jak i procesowego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest wyjściowa klasyfikacja terminów na: **terminy prawa materialnego i terminy prawa procesowego** (terminy procesowe). Terminem prawa materialnego jest okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w granicach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Terminem prawa procesowego (procesowym) jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania. Różnica pomiędzy terminem materialnym a procesowym sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Uchybienie terminu materialnego wywołuje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym. W takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu²³⁹. Uchybienie z kolei terminu procesowego wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu. Bezskuteczność czynności procesowej prowadzić może do zamknięcia drogi postępowania admini-

²³⁸ Wskazaną kwestię rozwinął W. Maciejko, *Legalna miara czasu i czas administracyjny*, PiP 2007, z. 11, s. 82 i n.

²³⁹ Por. *Komentarz IV*, s. 335 i n.

stracyjnego, co w następstwie może spowodować uniemożliwienie ukształtowania stosunku materialnoprawnego, np. brak uzupełnienia braków podania w terminie siedmiu dni od dnia wezwania spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2). Nie następuje w takim przypadku wszczęcie postępowania administracyjnego. Strona może jednak bronić się przed negatywnymi skutkami uchybienia terminu wnosząc prośbę o jego przywrócenie. Zakwalifikowanie oznaczonego terminu do jednej z dwu wymienionych wcześniej klas powinno opierać się na kryterium oceny skutków prawnych uchybienia terminu; kryterium formalne, wynikające z faktu zamieszczenia terminu w akcie materialnym lub procesowym może okazać się zawodne bowiem prawodawca nie zawsze konsekwentnie przestrzega zasadę umieszczania norm materialnych w aktach normatywnych materialnych zaś norm procesowych wyłącznie w aktach normatywnych o charakterze procesowym²⁴⁰. Tytułem przykładu terminów prawa materialnego powołać można art. 70 § 1 w zw. z art. 59 § 1 pkt 3 O.p. stanowiącym o przedawnieniu zobowiązań podatkowych z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

Kodeks nie definiuje w żadnym miejscu terminu, ani nie podaje ich klasyfikacji przyjmuje się zatem w tym wypadku dorobek nauki prawa. W Kodeksie zawarte są podstawowe konstrukcje prawne dotyczące zasad obliczania terminów, przywracania terminów, terminów załatwiania spraw, a także terminy wnoszenia środków prawnych. Podane unormowania dotyczą terminów prawa procesowego.

Terminy procesowe, występujące w K.p.a. poddawać można różnorodnym klasyfikacjom. Z praktycznego punktu widzenia zaproponować warto następujące podziały: po pierwsze, **terminy ustawowe i terminy wyznaczane przez organ** w trakcie postępowania administracyjnego. Po drugie, terminy ustawowe należy podzielić na **terminy zawite i terminy instrukcyjne** (porządkowe). Terminami ustawowymi są wszelkie terminy określone

²⁴⁰ Tamże, s. 336.

w przepisach K.p.a.; mogą mieć one charakter terminów zawitych, tj. takich, których uchybienie powoduje bezskuteczność czynności procesowej (np. termin do wniesienia odwołania z art. 129 § 2, termin do wniesienia zażalenia z art. 141 § 2, termin do wniesienia podania o wznowienie postępowania z art. 148 § 1) bądź też charakter terminów instrukcyjnych, których naruszenie nie powoduje bezskuteczności czynności procesowej, mają one tylko charakter porządkowy (np. terminy załatwienia sprawy z art. 35 § 3, siedmiodniowy termin do przesłania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu z art. 133). Organ prowadzący postępowanie może w trakcie tego postępowania wyznaczać terminy na podstawie art. 54 § 1 pkt 5. Termin wyznaczony przez organ ma charakter terminu zawitego w odniesieniu do uczestnika postępowania, dla którego został ustanowiony; dla organu, który wyznaczył termin – termin ten będzie instrukcyjnym bowiem nie ma przeszkód prawnych, by wyznaczony przez organ termin został przez ten organ skrócony lub wydłużony.

Sposoby obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym określa art. 57. Terminy, o jakich mowa obliczane są podobnie jak w postępowaniu sądowym. Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, to przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenia nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu (art. 57 § 1). Terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu (art. 57 § 2). Terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca (art. 57 § 3). Jeżeli wreszcie koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy²⁴¹, za ostatni dzień

²⁴¹ W uchwale z dnia 17.12.1987 r., III CZP 81/87, OSNCP 1989, nr 5, poz. 73 SN przyjął, iż dodatkowe dni wolne od pracy, wprowadzone na zasadach i w trybie przewidzianym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 150 kodeksu pracy, nie są w rozumieniu art. 165 § 1 k.p.c. w zw. z art. 115 k.c.,

terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni (art. 57 § 4). Ważną wskazówkę interpretacyjną dotyczącą obliczania terminów zawarł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 3.02.2000 r., III RN 195/99²⁴² stwierdzając, iż przepisy określające zasady liczenia terminów ustawowych, których zachowanie warunkuje skuteczne dokonanie przez stronę czynności procesowych, powinny być interpretowane i stosowane przy uwzględnieniu konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, które wynikają z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo zostało: 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności a administracji zakładu karnego. Powołane unormowanie wskazuje m.in. na praktyczną konieczność nadania pisma listem poleconym. Organy prowadzące postępowanie powinny przechowywać w aktach sprawy koperty od wnoszonych pism procesowych w celu bezspornego ustalenia daty ich nadania na podstawie odcisku datownika pocztowego (stempla pocztowego).

Kodeks postępowania administracyjnego wzorem procedur sądowych przewiduje swoiste dobrodziejstwo w postaci instytucji **przywrócenia terminu** (art. 58–60). Przywracalne są określone kategorie terminów prawa procesowego co oznacza, że nieprzywracalne są terminy prawa materialnego. Pośród terminów prawa procesowego przywracalne są terminy ustawowe zawite oraz

ustawowo uznanymi za wolne od pracy, NSA w wyroku z dnia 4.06.1993 r., SA/Wr 429/93 stwierdził, iż wobec jednakowej w istocie treści art. 57 § 4 K.p.a. i art. 115 k.c. brak jest podstaw do zróżnicowania pojęcia „dzień ustawowo wolny od pracy” w postępowaniu cywilnym oraz w postępowaniu administracyjnym, ONSA 1993, nr 4, poz. 114.

²⁴² OSNIAPiUS 2000, nr 24, poz. 884.

terminy wyznaczone przez organ. Przywróceniem terminu rządzi zasada skargowości bowiem nie jest dopuszczalne przywrócenie terminu z urzędu. Zgodnie z art. 58 § 1 w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Tylko uprawdopodobnienie nie zaś udowodnienie braku winy w uchybieniu terminu jest wyrazem odformalizowania postępowania administracyjnego, ułatwia wykazanie przyczyn uchybienia terminu. **Uprawdopodobnienie** polega nie na udowodnieniu lecz na uwiarygodnieniu istnienia lub nieistnienia pewnych faktów. Jest to metoda dowodzenia nie zaś środek dowodowy; metoda charakteryzująca się odformalizowaniem postępowania. Regułą w prawie procesowym jest dowodzenie, uprawdopodobnienie ma charakter wyjątkowy. Ustawa zezwala na uprawdopodobnienie wtedy, gdy celowe jest ustalenie określonych okoliczności faktycznych bez przeprowadzania sformalizowanego postępowania²⁴³. O braku winy w niedopełnieniu obowiązku można mówić tylko w wypadku stwierdzenia, że dopełnienie obowiązku stało się niemożliwe z powodu przeszkody nie do przewyciężenia. Uchybienie terminu może być poczytane jako zawinione przez stronę, jeśli pragnęła ona wydarzenia albo godziła się na nie, jakkolwiek mogła mu zapobiec. Uchybienie terminu może też być stronie poczytane jako zawinione przez nią, jeśli nie chciała ona dopełnić czynności w terminie albo chciała czynność dopełnić, lecz nie dopełniła z powodu jakiejś przeszkody, którą mogła przewyciężyć. W konsekwencji więc brak winy w uchybieniu terminu można przyjąć tylko wtedy, gdy strona nie mogła przeszkody usunąć,

²⁴³ Poza przypadkiem uprawdopodobnienia braku winy przy ubieganiu się o przywrócenie terminu K.p.a. dopuszcza uprawdopodobnienie w następujących sytuacjach: 1) uprawdopodobnienie istnienia okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika organu administracji (art. 24 § 3) lub członka organu kolegiального orzekającego w sprawie (art. 27 § 1), a także biegłego (art. 84 § 2); 2) uprawdopodobnienie uchylenia decyzji wskutek wznowienia postępowania może być powodem wstrzymania wykonania decyzji dotychczasowej (art. 152 § 1); 3) uprawdopodobnienie, że decyzja dotknięta jest wadą z art. 156 § 1 uzasadnia wstrzymanie jej wykonania.

nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Jeżeli przeszkoda nie do przewyciężenia obiektywnie nie istniała, ale strona miała podstawę do sądenia, że taka przeszkoda istnieje, należy uznać, że niedopełnienie w terminie czynności procesowej było niezawinione²⁴⁴. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu; termin ten jest nieprzywracalny (art. 58 § 3). Jednocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu zainteresowany podmiot powinien dopełnić czynności, dla której określony był termin, jakiemu uchybiono (gdy np. uchybiono terminowi do wniesienia odwołania od decyzji, to wnosząc prośbę o przywrócenie tego terminu należy jednocześnie złożyć do właściwego organu odwołanie. O przywróceniu terminu lub odmowie jego przywrócenia rozstrzyga w formie postanowienia organ, przed którym toczy się postępowanie²⁴⁵. W przypadku rozpoznawania prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. Przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ na żądanie strony może wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienia. Na koniec zauważyć trzeba, iż przywrócenie terminu w swym charakterze jest podobne do nadzwyczajnych środków weryfikacji rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu administracyjnym, przywrócenie terminu prowadzić bowiem może do eliminacji z obrotu prawnego decyzji ostatecznej.

²⁴⁴ *Komentarz I*, s. 136–137.

²⁴⁵ Warto odnotować pogląd wyrażony w wyroku NSA z 2.08.2000 r., SA/Bk 142/00, OSP 2002, z. 5, poz. 72 z glosą L. Żukowskiego, gdzie Sąd trafnie przyjął, iż nie można przejść do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu przed wezwaniem strony do dokonania czynności procesowej, której w terminie nie dokonała. Gdyby skarżący nie uczynił zadość temu wezwaniu, wówczas to – zgodnie z art. 64 § 2 K.p.a. – wniosek o przywrócenie terminu należałoby pozostawić bez rozpoznania, a nie wydawać postanowienie o odmowie przywrócenia terminu.

ROZDZIAŁ VI. POSTĘPOWANIE PRZED ORGANAMI PIERWSZEJ INSTANCJI

6.1. Wszczęcie postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 61 § 1 wszczęcie postępowania administracyjnego następuje z urzędu lub na żądania strony. Przepis ten jest wyrazem typowego dla procesu administracyjnego połączenia elementów inkwizycyjności i kontradyktoryjności. Wyrazem inkwizycyjności jest dopuszczalność wszczynania postępowania z urzędu zaś wszczynanie na żądanie strony wiąże się z kontradyktoryjnością. Specyficznym, niespotykanym w innych procedurach, jest rozwiązanie dopuszczające ze względu na szczególnie ważny interes strony możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. W takim przypadku organ obowiązany jest dodatkowo uzyskać zgodę strony po wszczęciu postępowania, a w razie jej braku postępowanie umorzyć (art. 61 § 2). Wszczęcie postępowania wymagającego wniosku strony lub prowadzenie postępowania wbrew woli strony kwalifikuje wydaną w takim postępowaniu decyzję jako dotkniętą wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 4). Z kolei rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej osoby, która zmarła po wszczęciu postępowania uznać należy za rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego²⁴⁶. Tak więc przepis art. 61 wskazuje na trzy możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego – z urzędu, na żądanie

²⁴⁶ Wyrok NSA z 20.09.2002 r., I SA 428/01, OSP 2004, z. 3, poz. 3 z glosą A. Gila.

strony oraz w trybie mieszanym²⁴⁷. Opisana regulacja nie wyczerpuje wszystkich przypadków wszczęcia postępowania administracyjnego; wszczęte ono może być jeszcze na podstawie żądania organizacji społecznej (art. 31 § 2), wskutek zwrócenia się o wszczęcie postępowania przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 182 w zw. z art. 14 pkt 6 cyt. już ustawy z dnia 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich) oraz w trybie skargowym (art. 233) skoro skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania, powoduje jego wszczęcie, jeżeli została złożona przez stronę, jeżeli zaś pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu. Niezależnie od sposobu wszczęcia postępowania na organie administracji ciąży obowiązek powiadomienia o tym fakcie wszystkich stron, o ile oczywiście występuje w konkretnym przypadku więcej niż jedna strona (art. 61 § 4). Wskazana powinność organu jest istotną gwarancją realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu; jej naruszenie może być skutecznie podnoszone w odwołaniu od decyzji, może też być powodem wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną (art. 145 § 1 pkt 4).

Istotne znaczenia ma przede wszystkim ze względu na obliczanie terminu czasu załatwiania sprawy, ustalenie momentu, od którego można uważać postępowanie za wszczęte. Nie ma wątpliwości odnośnie ustalenia tego momentu dla postępowania wszczynanego na żądanie strony bowiem datą wszczęcia takiego postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji (art. 61 § 3) zaś datą wszczęcia postępowania wniesionego drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a.) Kodeks nie określa sposobu ustalania momentu wszczęcia postępowania z urzędu, wszelako w tym przypadku zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa NSA za datę wszczęcia postępowania uważa się dzień pierwszej czynności urzędowej podjętej przez upraw-

²⁴⁷ Por. G. Łaszczycza, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002, z. 1, s. 66–75.

niony podmiot, o której zawiadomiono stronę²⁴⁸. Przykładów czynności, których podjęcie powoduje wszczęcie postępowania z urzędu dostarczają liczne orzeczenia NSA, będą nimi np. dokonanie oględzin działki przez pracownika organu administracji, złożenia zeznań przez stronę lub świadka, przeprowadzenie odprawy celnej itp.

Kodeks nakazuje stworzenie możliwości udziału strony w postępowaniu jednakże nie uzależnia prawidłowości przebiegu postępowania od jej rzeczywistego udziału. Uchylenie się od udziału prawidłowo wezwanej strony nie może być przeszkodą dla przeprowadzenia postępowania²⁴⁹.

Wedle art. 62 w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony. Celem powołanego przepisu jest uproszczenie postępowania w przypadku występowania wielości stron. Powołany przepis dotyczy **współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym**, które występuje w przypadku łącznego spełnienia następujących przesłanek: tożsamość stanu faktycznego, ta sama podstawa prawna oraz właściwość jednego organu administracji publicznej. Wykładnia omawianego przepisu budzi w piśmiennictwie kontrowersje. Spór dotyczy przede wszystkim tego, czy przepis ten statuuje instytucję współuczestnictwa materialnego czy formalnego. Inaczej mówiąc, czy powinno się go stosować do postępowania, w którym występuje wiele stron, czy też dotyczy on postępowania, w którym rozstrzyga się wiele spraw²⁵⁰. W orzecz-

²⁴⁸ Wyrok NSA z 4.03.1981 r., ONSA 1981, nr 1, poz. 15.

²⁴⁹ Wyrok NSA z 4.12.1989 r., SA/Wr 879/87, niepublikowany.

²⁵⁰ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 92–93 oraz tychże Autorów: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 129 a także A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 90 i n.

nictwie NSA, panuje w tej kwestii w miarę jednolita linia²⁵¹ afirmująca regułę współuczestnictwa materialnego w art. 62 tzn. stosowania go w przypadku wielości stron postępowania. W orzecznictwie NSA zarysowały się rozbieżności co do kompetencji organu w stosowaniu art. 62. Pojawił się problem, czy wskazany przepis pozostawia organowi administracji wybór sposobu załatwienia spraw, czy też zobowiązuje go do ich łączenia w jednym postępowaniu. Trafne i zgodne z brzmieniem art. 62 jest opowiedzenie się za pierwszą z tych możliwości²⁵².

Żądanie strony dotyczące wszczęcia postępowania realizuje się poprzez **wniesienie podania** (art. 63). Kodeks określa minimalne wymogi odnośnie formy podań i innych pism procesowych. Zgodnie z art. 63 § 1 podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, lub za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Artykuł 63 Kodeksu postępowania administracyjnego wylicza wyczerpująco sposoby wnoszenia podań. Przepisy dotyczące formy wnoszenia podań mają charakter *iuris cogentis*, gwarantując skuteczność złożenia podania w określonej formie. Przepisy dotyczące formy podań należy interpretować ściśle; nie jest zatem dopuszczalne wnoszenie podań przy użyciu innych, niż wymienione w art. 63 § 1 środków

²⁵¹ W wyroku z 14.01.1994 r., SA/Wr 1408/92, OSP 1994, z. 12, poz. 233 z głosem Z. Kmieciaka NSA przyjął, że jeżeli o udzielenie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w jednym punkcie sprzedaży ubiega się kilka podmiotów, obowiązkiem organu jest sięgnięcie do art. 62 K.p.a. Jak się więc wydaje judykatura przyjmuje, że art. 62 może być stosowany w przypadku wielości stron postępowania, a nie w przypadku połączenie do wspólnego rozpoznania wielu spraw administracyjnych, zob. też wyrok NSA z 8.04.1981 r., SA 337/81, ONSA, nr 1, poz. 30 oraz wyrok SN z 6.04.2000 r., III RN 152/99, podają za: W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne zagadnienia podstawowe*, s. 93.

²⁵² Por. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, s. 161–162 oraz powołane tam orzecznictwo.

łączności, jeśli tylko przesłane w ten sposób podanie odpowiadać będzie wymogom określonym w art. 63 § 2. Wykorzystywanie nowoczesnych technologii w komunikowaniu się z administracją publiczną powinno być dopuszczalne pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa uczestnikom postępowania. Stało się już standardem korzystanie w wielu sferach życia prywatnego i publicznego z usług poczty elektronicznej. Jednakże w praktyce wniesienie podania za pośrednictwem poczty elektronicznej może okazać się niemożliwe, jeżeli organ administracji publicznej nie dysponuje odpowiednimi urządzeniami technicznymi, służącymi do przyjmowania w ten sposób wnoszonych podań. Art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym²⁵³ w zw. z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1999 r. nr 99/93/EC w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych²⁵⁴ nałożył na m.in. organy administracji publicznej obowiązek stworzenia w terminie do 1 maja 2008 r. możliwości wnoszenia podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej w przypadkach, gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. W okresie tym powinna powstać odpowiednia infrastruktura niezbędna do zapewnienia pełnej skuteczności czynnościom dokonywanym za pomocą elektronicznych nośników informacji. Odpowiednia infrastruktura, o jakiej mowa w powołanej ustawie, jak dotąd nie została jeszcze stworzona. Powinność, określona w powołanej wcześniej ustawie, została w jakimś stopniu zrealizowana poprzez zmianę art. 63 § 1 i dodanie do Kodeksu art. 63 § 3a. pkt 1 i 2. Zgodnie

²⁵³ Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

²⁵⁴ *On a Community framework for electronic signature*, zwana dyrektywą o podpisie elektronicznym (DPE). Dyrektywa, o jakiej mowa została implemmentowana przez państwa członkowskie Unii co ma pozwalać na funkcjonowanie jednolitego systemu na całym jej obszarze. Wprowadzaniem standardów w zakresie podpisu elektronicznego na obszarze Unii zajmuje się Europejski Komitet Standaryzacyjny (CEN) oraz Europejski Instytut Standardów Telekomunikacyjnych (ETSI); por. J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, s. 91 i n.

z powołanym przepisem podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: 1) być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a. ust. 1 albo ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru²⁵⁵. Koniecznymi elementami podania są: wskazanie osoby, od której ono pochodzi, jej adres oraz treść żądania. Przepisy szczególne mogą ustalać także inne wymagania, którym powinno odpowiadać podanie (art. 63 § 2 *in fine*)²⁵⁶. Wypada zaznaczyć, iż dalece zliberalizowany standard formalny podań w K.p.a. jest skutecznie niweczony w wielu, a nawet zbyt wielu przepisach szczególnych co prowadzi do osłabiania doniosłości prawnej regulacji kodeksowych. Sformalizowany sposób wszczęcia postępowania administracyjnego wynika chociażby z regulacji art. 52 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵⁷ odnośnie treści wniosku o wydanie decyzji o warunkach ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane odnośnie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, przepisów Rozdziału 8 Ordynacji podatkowej, art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵⁸ odnośnie treści wniosku o wywłaszczenie nieruchomości itp.

Jeżeli w podaniu nie zamieszczono adresu wnoszącego podanie i nie można tego adresu ustalić, podanie pozostawia się bez rozpoznania (art. 64 § 1). Natomiast gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom określonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni

²⁵⁵ Wskazane regulacje komentuje G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego*, s. 100 i n.

²⁵⁶ Por. Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, nr 1, s. 39 i n.

²⁵⁷ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

²⁵⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2). Wnoszący podanie może też być wezwany do sprecyzowania zgłoszonych żądań lub uiszczenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania. Termin wyznaczony do wniesienia należności, które według obowiązujących przepisów uiszcza się z góry, nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni (art. 261 § 1). W wypadku nieuiszczenia w tym terminie należności podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. Na postanowienie w sprawie zwrotu podania przysługuje zażalenie (art. 261 § 2–3). W sytuacji określonej w art. 261 § 4 należy załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności.

Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący podanie tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

Kontrowersyjna w doktrynie i orzecznictwie jest **forma prawna pozostawienia podania bez rozpoznania** (art. 64 § 1 i 2 *in fine*). Istota zagadnienia sprowadza się do tego, czy pozostawienie podania bez rozpoznania jako akt nie rozstrzygający sprawy co do istoty, ale kończący sprawę w danej instancji ma przybrać postać decyzji zgodnie z art. 104²⁵⁹, czy też jest to czynność, dla której Kodeks nie przewiduje jakiegokolwiek formy procesowej, czyli ani decyzji, ani postanowienia. Więcej argumentów przemawia za zasadnością przyjęcia potrzeby nadania pozostawieniu podania bez rozpoznania formy decyzji. Pozostawienie podania bez rozpo-

²⁵⁹ Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 16.04.1986 r., III SAB 14/85, OSPiKA 1988, nr 1 z aprobującą glosą Z. Kmiecika oraz w wyroku z 31.01.1995 r., II SA 1385/95, podaję za Z. Kmiecikiem, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, s. 159. Stanowisko odmawiające pozostawieniu podania bez rozpoznania cech decyzji zajął NSA w wyroku z dnia 3.09.1992 r., III SA 1407/92, OSP 1994, nr 6, poz. 104 z krytyczną glosą M. Wierzbowskiego oraz w wyroku z dnia 23.01.1996 r., II SA 1473/94, ONSA 1997, nr 3, poz. 114.

znania nie jest pierwszą czynnością postępowania. Skoro zatem konsekwencją wniesienia podania, nawet ułomnego, jest wszczęcie postępowania, to musi być ono zakończone w ustalonej przez Kodeks formie²⁶⁰. Nadanie omawianej czynności formy decyzji otwiera stronie prawo do realizacji palety środków kontroli w granicach postępowania administracyjnego oraz prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Inne możliwości działania, jak chociażby zastosowanie trybu skargowego (art. 227) wydają się mało efektywne²⁶¹.

Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając o tym jednocześnie wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie (art. 65 § 1). Podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanej terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu (art. 65 § 2).

²⁶⁰ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, s. 159. Wyrażony pogląd wspiera również J. P. Tarno wskazując, iż orzeczenie o pozostawieniu podania bez rozpoznania nie rozstrzyga wprawdzie sprawy co do istoty, ale kończy postępowanie w danej instancji. Zdaniem powołanego Autora zasadne jest wydanie w takiej sytuacji decyzji o umorzeniu postępowania, ponieważ nieuzupełnienie braków podania (uniemożliwiających mu nadanie dalszego biegu) czyni postępowanie bezprzedmiotowym. Por. J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 77.

²⁶¹ Nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości O.p. bowiem zgodnie z art. 169 § 4 O.p. organ podatkowy wydaje postanowienie w sprawie pozostawienia podania bez rozpoznania, na które przysługuje zażalenie. W uchwale z 8.06.2000 r., III ZP 11/2000, OSNAPiUS 2000, nr 19, poz. 702 podjętej z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich SN przyjął, iż „pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 K.p.a. podania o wszczęcie postępowania nie wymaga decyzji administracyjnej”. Pogląd SN pozostaje w sprzeczności z dominującymi w tym zakresie zapatrywaniami nauki prawa administracyjnego, można przypuszczać, że jego stosowanie w praktyce prowadzi do uszczuplenia praw uczestników postępowania administracyjnego. Stanowisko SN zostało zaaprobowane w głosie B. Adamiak, OSP 2001, nr 1, poz. 12.

6.2. Postępowanie wyjaśniające

W postępowaniu administracyjnym postępowanie wyjaśniające może przybierać postać **postępowania uproszczonego zwanego też gabinetowym**, nie występuje wówczas skoncentrowana faza postępowania w obecności wszystkich stron, toczy się ono poprzez dokonywanie kolejnych czynności, nierzadko polegających na badaniu różnorodnych dokumentów, jest też rozłożone w czasie. Gabinetowy sposób procedowania jest wyrazem inkwizycyjności postępowania administracyjnego. **Drugą formą postępowania wyjaśniającego jest rozprawa**, która w najszerszym stopniu sprzyja zasadzie bezpośredniości i koncentracji materiału procesowego, jest też bodaj najwymowniejszym potwierdzeniem występowania w procesie administracyjnym elementów kontradiktoryjności. Przepisy K.p.a., inaczej niż k.p.c., nie określają bliżej przebiegu rozprawy administracyjnej, nic nie stoi na przeszkodzie by odbywała się ona według wzoru sądowej rozprawy cywilnej²⁶² co częstokroć w praktyce ma miejsce, zwłaszcza na rozprawach wyznaczanych przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Artykuł 89 § 1 stanowi, że organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania albo gdy wymaga tego przepis prawa. Organ powinien przeprowadzić rozprawę także wtedy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin (art. 89 § 2). Przepis art. 89 ma wadliwą konstrukcję, nie daje on bowiem podstaw do wyraźnego zróżnicowania przesłanek powinności przeprowadzenia rozprawy, zwłaszcza w § 1 art. 89 występuje w nim przesłanka w postaci pojęcia niedookreślonego – „przyspieszenie lub uprosz-

²⁶² Taki przebieg rozprawy ukazany jest w chociażby w *Komentarzu II*, s. 188 pkt 2; podobnie M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne, ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 102 i n.

czenie postępowania” oraz stanowcza – „gdy wymaga tego przepis prawa”. Również nie do końca kategorycznie określona została powinność przeprowadzenia rozprawy w art. 89 § 2. W konsekwencji nie można przyjąć jednolitych skutków zaniechania przeprowadzenia przez organ rozprawy w zależności od naruszenia dyspozycji wynikających z § 1 lub § 2 art. 89. Naruszenie omawianych regulacji powinno być kwalifikowane jako istotne naruszenie przepisów procesowych mające wpływ na wynik sprawy co w efekcie może prowadzić do weryfikacji decyzji w toku postępowania odwoławczego, wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną (art. 145 § 1 pkt 4), ewentualnie uchylenia decyzji ostatecznej przez właściwy sąd administracyjny. Brak przeprowadzenia rozprawy, gdy wymaga tego przepis prawa powinien być kwalifikowany jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2²⁶³.

Obowiązkiem organu przed przeprowadzeniem rozprawy jest podjęcie niezbędnych czynności do jej przeprowadzenia, przede wszystkim wezwanie stron, świadków i biegłych do stawienia się na rozprawę oraz strony do złożenia koniecznych wyjaśnień, do-

²⁶³ Obowiązek przeprowadzenia rozprawy wynikający *ex lege* przewidują regulacje dotyczące wyłączenia i zwrotu wyłączonej nieruchomości, prawa wodnego, wynika on też z art. 17 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, w postępowaniu przed Prezesem Urzędu komunikacji Elektronicznej z wniosku użytkownika o rozstrzygnięcie sporu z operatorem, jeżeli operator ten odmawia zawarcia umowy o świadczenie usługi obejmującej zapewnienie minimalnego zestawu łączy dzierżawionych, zaprzestaje jej świadczenia albo zmniejsza liczbę łączy dzierżawionych w stosunku do zawartej umowy, uzasadniając to nieprzestrzeganiem przez wspomnianego użytkownika warunków dzierżawy (art. 77 ust. 6 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. nr 171, poz. 1800 ze zm.). Orzecznictwo NSA kwalifikowało brak przeprowadzenia rozprawy w takich sytuacjach bądź jako istotne naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy (wyrok NSA z 2.03.1983 r., SA/Kr 1179/82, OSPiKA 1984, nr 1, poz. 140), bądź jako rażące naruszenie prawa (wyrok NSA z 3.12.1981 r., SA/Ka 159/81); *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, opracowanie zespołu sędziów NSA: R. Hausera (red.), A. Kabata, J. Kacprzaka, E. Mzyka, W. Rymsa, J. Semeniuka, Warszawa 1998, s. 243 i n.

kumentów i innych dowodów. O rozprawie należy zawiadomić także państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne i inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot (art. 90). Gdy zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych, uczestniczących w postępowaniu stron, mogą być w sprawie jeszcze inne strony, nie znane organowi administracji, o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy należy ogłosić w drodze obwieszczeń lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 91 § 3). Rozprawa powinna być tak wyznaczona, aby doręczenie wezwań oraz ogłoszenie o rozprawie nastąpiły przynajmniej na siedem dni przed rozprawą (art. 92). Nieobecność na rozprawie stron należycie wezwanych, jak już o tym wcześniej wspomniano, nie stanowi przeszkody do jej przeprowadzenia.

Rozprawa może być odroczone w razie stwierdzenia przez kierującego nią pracownika organu lub przewodniczącego albo członka organu kolegiального poważnych nieprawidłowości w wezwaniu stron. Odroczenie rozprawy może być również spowodowane niestawieniem się strony z powodu zaistnienia trudnej do przezwyciężenia przeszkody oraz wystąpieniem innej ważnej przyczyny (art. 94 § 2).

Na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego (art. 95 § 1). Kierujący rozprawą realizuje prawo tzw. **policji sesyjnej** polegające na czuwaniu nad jej prawidłowym przebiegiem oraz porządkiem poszczególnych czynności procesowych; udziela on stronom i innym uczestnikom postępowania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, ustala kolejność zabierania głosu, uchyla pytania zadawane świadkom, biegłym i stronom, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy (art. 95 § 2). Fakt uchylecia pytania wraz z podaniem jego treści powinien być zapisany w protokole, ma to istotne znaczenie dla ewentualnej kontroli instancyjnej oraz sądowej prawidłowości prowadzonego postępowania. W razie niewłaściwego zachowania się uczestni-

ków rozprawy kierujący nią może – po uprzednim ostrzeżeniu – wydalić ich z miejsca rozprawy i ukarać grzywną do 100 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie (art. 96).

Podstawowym instrumentem służącym realizacji postępowania wyjaśniającego są dowody (art. 75–88). Najważniejsze zagadnienia teoretyczne związane z dowodami przedstawiono wcześniej przy okazji charakterystyki zasady swobodnej i legalnej oceny dowodów (Rozdział III pkt 3.2.3.).

Postępowanie dowodowe w procesie administracyjnym opiera się na inkwizycyjnej regule obligującej organ administracji do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1)²⁶⁴. Oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym **ciężar dowodu** spoczywa na organie administrującym. Reguły tej nie zmienia bardziej techniczna niż merytoryczna zmiana redakcji przepisu art. 7. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do zgody na sprzeczność pomiędzy art. 7 i art. 77 § 1. Zgoła inaczej unormowana jest sprawa ciężaru dowodu w prawie cywilnym skoro według art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Oczywisty obowiązek organu do zbierania i rozpatrywania całego materiału dowodowego nie jest równoznaczny z pozbawieniem strony lub stron oraz podmiotów działających na prawach strony inicjatywy dowodowej pojmowanej jako prawo do formułowania stosownych wniosków dowodowych. Taka możliwość jest konsekwencją ogólnej zasady czynnego udziału stron w postępowaniu

²⁶⁴ Wskazana reguła postępowania dowodowego została rozwinięta w orzecznictwie NSA, tytułem przykładu wskazać można na wyrok NSA z 7.05.1985 r., II SA 318/95, w którym sformułowano tezę, iż obowiązek przeprowadzenia całego postępowania co do wszystkich istotnych okoliczności spoczywa na organie i nie może być przerzucony na stronę, z kolei w wyroku z 6.01.1994 r., SA/Wr 806/93 Sąd stwierdził, że zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego (...), podają za: *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym...*, s. 217 i n.

(art. 10 § 1), znajduje też swoje rozwinięcie w art. 78 § 1 stanowiącym o powinności uwzględnienia żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Odmowa takiemu żądaniu, nie zgłoszonemu w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy jest dozwolona, jeżeli żądanie dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba, że mają one znaczenie dla sprawy (art. 78 § 2). Ponadto strona powinna być zawiadamiana o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem, ma też ona prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (art. 79). Wreszcie okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba, że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2. Naruszenie przytoczonych przepisów, a zwłaszcza wynikającej z art. 77 § 1 zasady ciężaru dowodu poprzez próby przerwania go na strony postępowania stanowiło jedną z najczęściej występujących w praktyce przyczyn uchylania decyzji przez NSA; nic nie wskazuje zasadniczo na to iżby tendencja ta zanikła pod rządami ustawodawstwa reformującego sądownictwo administracyjne²⁶⁵.

Organ prowadzący postępowanie dowodowe ma pełną swobodę w zakresie dobierania środków dowodowych bowiem zgodnie z art. 77 § 2 może w każdym stadium postępowania zmienić uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu. Obowiązek dokonania oceny poszczególnych dowodów polega m.in. na sprawdzeniu – z punktu widzenia zasad logiki i zasad doświadczenia życiowego – prawidłowości rozumowania przy dokonywaniu dowodzenia²⁶⁶.

²⁶⁵ O trafności wyrażonego poglądu przekonuje lektura dorocznie sporządzanych informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz począwszy od 2005 r. informacji o działalności sądów administracyjnych.

²⁶⁶ Taki pogląd wynika z motywów wyroku NSA z 12.12.1983 r., II SA 1302/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 106.

Artykuł 75 § 1 zezwala jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Treść przepisu, co trzeba przypomnieć, nie zawiera jakiegokolwiek zamkniętej listy środków dowodowych – jest jedynie wyliczeniem przykładowym. Taka sytuacja uzasadnia wnioski o prawnej możliwości dopuszczenia w postępowaniu innych środków dowodowych niż wymienione w powołanym przepisie. Takimi środkami mogą być opinie instytutów naukowo-badawczych lub innych wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, dowody z filmu, utrwalonego obrazu telewizyjnego, z fotokopii, planów, rysunków, płyt lub taśm dźwiękowych, przyrządów utrwalających lub przenoszących obrazy lub dźwięki. NSA do takich dowodów zaliczył chociażby maszynowe wypisy urzędów liczących określających ilość rozmów telefonicznych, wykazujących wysokość należnej opłaty²⁶⁷.

Środki dowodowe występujące w K.p.a. można poddawać różnorodnym klasyfikacjom teoretycznym²⁶⁸. Praktyczne znaczenie można przypisać klasyfikacji na środki **dowodowe bezpośrednie i pośrednie**. Bezpośrednie to takie, przy których organ orzekający może bezpośrednio postrzegać i stwierdzać prawdziwość lub nieprawdziwość określonego faktu (np. oględziny) oraz pośrednie, czyli takie przy których organ orzekający stwierdza istnienie pewnego faktu pośrednio na podstawie postrzegania innego faktu (zeznania świadków opinie biegłych). Podana klasyfikacja wywodzi się z teorii procesu sądowego²⁶⁹.

Podstawowe znaczenie w postępowaniu administracyjnym należy przypisać **dowodowi z dokumentów**. Kodeks stwarza podstawę do odróżnienia dokumentów prywatnych i urzędowych. Wedle art. 76 § 1 dokumenty urzędowe sporządzone w przypisa-

²⁶⁷ Wyrok NSA z 20.03.1981 r., SA 317/81.

²⁶⁸ Por. chociażby B. Sygit, *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST 1999, nr 7–8, s. 124–133.

²⁶⁹ Por. S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1961, s. 313.

nej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Taką zasadę stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw określonych w art. 1 pkt 1 i 4 (art. 76 § 2). Z treści powyższych przepisów wynika domniemanie zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie stwierdzone przez organ, od którego dokument pochodzi. Domniemanie to może zostać obalone jedynie poprzez przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu (art. 76 § 3). Przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu, jak wynika z dosłownego brzmienia art. 76 § 3, nie wyklucza dopuszczalności dowodzenia w celu obalenia domniemania prawdziwości dokumentu. Takie zapatrywanie wynika stąd, że dokument uznaje się za prawdziwy, jeżeli został wystawiony przez kompetentny organ, treść dokumentu odpowiada rzeczywistości oraz dokument posiada niezmienioną treść, taką jaką nadał mu wystawca. Nie znajduje zatem racjonalnego uzasadnienia ograniczenie prowadzenia przeciwdowodu tylko w odniesieniu do treści dokumentu. Jako dokumenty urzędowe należy również traktować zaświadczenia wydawane na podstawie przepisów działu VII K.p.a. (art. 217–220). Na równi z zaświadczeniami należy traktować oświadczenia stron odbierane na podstawie art. 75 § 2.

Kodeks postępowania administracyjnego nie normuje problematyki mocy dowodowej zagranicznych dokumentów urzędowych. Dokumenty te zatem podlegają na ogólnych zasadach swobodnej ocenie organu, chyba że inaczej stanowią przepisy szczególne lub umowy międzynarodowe. Kodeks nie reguluje również bliżej mocy prawnej dokumentów prywatnych. Organy administracji w postępowaniu wyjaśniającym mają prawo oceniać swobodnie prawdziwość zawartych w nich informacji i wyciągać wnioski, jakie uznają za zasadne. W odniesieniu do dokumentów prywatnych z powodzeniem stosować można zasadę określoną w art. 245 k.p.c., zgodnie z którym dokument prywatny stanowi jedynie

dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenia w nim zawarte.

Istotne znaczenie mają w postępowaniu administracyjnym **zeznania świadków**. Świadcami mogą być tylko osoby fizyczne dysponujące wiedzą o określonych faktach mających znaczenie w rozpoznawanej sprawie. Kodeks nakłada na wszystkich obywateli obowiązek zeznawania w charakterze świadka jednak pewnym kategoriom osób służy prawo odmowy zeznań oraz prawo odmowy odpowiedzi na zadane pytanie. Określone są również kategorie osób, które nie mogą być świadkami (art. 83 § 1 i 2 oraz art. 82). Od świadków w postępowaniu administracyjnym nie odbiera się przyrzeczenia, należy tylko przed złożeniem zeznania uprzedzić świadka o prawie odmowy zeznań oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 83 § 3). Nie obowiązuje w odniesieniu do świadków formalne kryterium ich wieku, jedynym ograniczeniem jest zdolność spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń (art. 82 pkt 1). Kodeks, podobnie jak inne systemy procesowe, nie reguluje zagadnień techniki przesłuchiwania świadków jest to bowiem materia pozaprawna tym niemniej należy przestrzegać pewnych tradycyjnie wypracowanych reguł, jak chociażby umożliwić najpierw spontaniczną wypowiedź świadka na ogólnie zadane pytanie zaś dopiero potem zadawać pytania szczegółowe.

Kodeks przewiduje możliwość stosowania sankcji administracyjnych w przypadku nieusprawiedliwionego braku stawiennictwa w charakterze świadka lub biegłego bądź bezzasadnej odmowy zeznań (odmowy wydania opinii). Sankcje, o jakich mowa (kara grzywny do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – 200 zł) nie dotyczą żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, którzy mogą w takim przypadku pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej na wniosek organu prowadzącego postępowanie (art. 88 i art. 88a.).

Gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ prowadzący postępowanie może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii (art. 84 § 1). **Dowód z opinii biegłego** może być przeprowadzony z urzędu jak i na wniosek strony. W odróżnieniu od

świadków, biegli nie przekazują swoich spostrzeżeń o okolicznościach faktycznych sprawy, lecz wypowiadają się co do tych okoliczności na podstawie posiadanej wiedzy fachowej i doświadczenia życiowego. Przedmiotem opinii biegłego są wiadomości specjalne. Pojęcie „wiadomości specjalne” jest bardzo szerokie. Takimi wiadomościami mogą być wiadomości z zakresu medycyny, budownictwa, ochrony środowiska, komunikacji itp. Zgodnie z tradycyjnym poglądem, aktualnym po dziś dzień, przedmiotem opinii biegłego jest sfera faktów oceniana z oznaczonego punktu widzenia (wiedzy specjalistycznej); przedmiotem opinii biegłego nie mogą być wiadomości prawnicze²⁷⁰. Do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków (art. 84 § 2 zd. drugie), biegły może zatem odmówić odpowiedzi na pytanie z przyczyn określonych w art. 83 § 2. Przyjęcie funkcji biegłego jest jego obowiązkiem, jednak osoba powołana na biegłego może w uzasadnionych wypadkach odmówić wydania opinii, co wynika *a contrario* z art. 88 § 1. W wyroku NSA z 5.05.1994 r., I SA 102/94²⁷¹ w przedmiocie choroby zawodowej Sąd stwierdził, że wprawdzie w przepisach K.p.a. nie określono wymagań, jakim powinna odpowiadać opinia biegłych, to z samej istoty tego dowodu wynika, że oprócz konkluzji stanowiącej w rozpoznawanej sprawie ocenę przeprowadzonych badań, powinna ona zawierać uzasadnienie zajętego stanowiska z jednoczesnym odniesieniem się do innych wydanych w sprawie opinii, zwłaszcza gdy prezentowane są w nich odmienne oceny. Opinie biegłych podlegają oczywiście swobodnej ocenie organu²⁷².

Dowód z oględzin przeprowadzany jest wówczas, gdy konieczne jest dokonanie spostrzeżeń za pomocą zmysłów (wzroku, słuchu, dotyku, smaku, węchu) co do właściwości (cech) jakiejś

²⁷⁰ Por. *Komentarz I*, s. 175.

²⁷¹ Wyrok niepublikowany.

²⁷² W wyroku z 2.12.1999 r. SN wyraził pogląd, iż przed wydaniem decyzji w sprawie przyjęcia na pierwszy rok studiów medycznych należy stronie umożliwić zajęcie stanowiska co do opinii biegłego w przedmiocie oceny jednoznaczności pytań egzaminacyjnych, OSNIAPiUS 2000, nr 18, poz. 676.

rzeczy lub miejsca. Z tego środka dowodowego można korzystać „w razie potrzeby”, organ dysponuje zatem swobodą oceny, czy ten środek dowodowy jest rzeczywiście konieczny. W praktyce częstokroć sięga się do oględzin w sprawach budowlanych, z zakresu ochrony środowiska, gruntowych itp.

Kodeks dopuszcza **dowód z przesłuchania stron** jeśli po wyczerpaniu środków dowodowych albo z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Stosuje się wówczas przepisy dotyczące świadków z wyłączeniem możliwości stosowania środków przymusu (art. 86).

6.3. Przerwanie biegu postępowania

Przerwaniu biegu postępowania administracyjnego służy instytucja **zawieszenia postępowania** będąca następstwem przeszkód czasowo uniemożliwiających jego prowadzenie. Skutkiem prawnym zawieszenia postępowania jest wstrzymanie biegu terminów procesowych (art. 103). Zawieszenia postępowania następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie. Kodeks odróżnia dwa podstawowe przypadki zawieszenia: **zawieszenie obligatoryjne** (art. 97) oraz **zawieszenie fakultatywne** (art. 98).

Powodami zawieszenia obligatoryjnego są: 1) brak reprezentacji strony w związku z jej śmiercią, w przypadku kiedy postępowanie powinno być prowadzone z udziałem następców prawnych strony; 2) potrzeba uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego (kwestii prejudycjalnej) przez inny organ lub sąd; 3) utrata przez stronę lub jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych.

Częstym powodem zawieszenia postępowania jest potrzeba rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd lub inny organ. W normalnym trybie zaistnienie takiej przyczyny zawieszenia obliguje organ do wystąpienia do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, ewentualnie wezwanie strony do takiego wystąpienia w oznaczonym terminie, chyba, że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego or-

ganu lub sądu (art. 100 § 1). Wyjątkowy tryb rozstrzygania zagadnienia wstępnego dopuszczają przepisy art. 100 § 2 i 3. Wedle tych przepisów organ może samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienie wstępne, jeżeli: 1) zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, poważną szkodę dla interesu społecznego lub niepowetowaną szkodę dla strony; 2) w trakcie zawieszenia postępowania strona – mimo wezwania przez organ do złożenia wniosku do właściwego organu lub sądu i wyznaczenia jej terminu – nie dopełniła tej czynności. Analogiczny tryb postępowania jest dopuszczalny wówczas, gdy strona mimo wezwania (art. 100 § 1) nie wystąpiła o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony. W tym ostatnim przypadku organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia (art. 100 § 3)²⁷³.

Obligatoryjne zawieszenie postępowania (z wyjątkiem zawieszenia z powodu wystąpienia kwestii prejudycjalnej) nie zwalnia organu, który zawiesił postępowanie z podejmowania niezbędnych kroków w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99 zd. pierwsze). Niezależnie zaś od formy zawieszenia organ może podejmować w czasie jego trwania czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego (art. 102).

²⁷³ Zabezpieczenie w regulacjach Kodeksu postępowania administracyjnego występuje rzadko, poza opisanym przypadkiem z art. 100 § 3 *in fine* przewiduje je art. 108 § 1 *in fine* dopuszczający zastosowanie zabezpieczenia dla nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności przez organ prowadzący postępowanie ze względu na ochronę wskazanych w tym przepisie wartości. Tryb i zakres zabezpieczenia w postępowaniu administracyjnym uregulowany jest stanowczo mało precyzyjnie; w istocie brakuje w tym zakresie zadawalających unormowań, por. R. Sawuła, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Olszanica 21–23 maja 2001 r., Rzeszów 2001, s. 391–398.

Przyczyny fakultatywnego zawieszenia postępowania określa art. 98 § 1, na podstawie którego organ administracji może zawiesić postępowanie, jeśli wystąpi o to strona, na której żądanie zostało wszczęte postępowanie, a nie sprzeciwiają się temu inne strony i nie zagraża to interesowi społecznemu. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie zawieszonych postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane. O wskazanym skutku prawnym zawieszenia postępowania należy stronę pouczyć (art. 98 § 2 i art. 101 § 2).

W razie obligatoryjnego zawieszenia postępowania jego czynności podejmowane są z urzędu lub na wniosek strony po ustaniu przyczyny zawieszenia; w przypadku zaś zawieszenia fakultatywnego tylko na żądanie strony. Jednakowoż w czasie trwania zawieszenia fakultatywnego organ może podejmować czynności prowadzące do usunięcia przeszkody powodującej zawieszenie, gdy interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy (art. 99 zd. drugie). Takie rozwiązanie prawne sprzyja, jak można sądzić, zapobieganiu świadomej działalności strony lub stron mającej na celu przewleknięcie postępowania.

Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszonych postępowania służy stronie zażalenie (art. 101 § 3). Nie przysługuje zażalenie na postanowienie o podjęciu zawieszonych postępowania.

6.4. Umorzenie postępowania

Umorzenie postępowania oznacza, że w danej sprawie nie będzie kontynuowane wszczęte uprzednio postępowanie oraz, że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do istoty. Umorzenie oznacza, że zaistniały w toku postępowania trwałe i nieusuwalne przeszkody, czyniące niemożliwym jego dalsze kontynuowanie²⁷⁴.

²⁷⁴ M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądem administracyjnym*, s. 130 i n.

Według art. 105 § 1, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Kodeks nadał umorzeniu postępowania charakter czynności procesowej kończącej sprawę przed organem administracji, nadanie tej czynności formy decyzji oznacza wszelkie konsekwencje prawne jakie przewiduje Kodeks dla tej postaci rozstrzygnięcia. Postępowanie może stać się bezprzedmiotowe z przyczyn natury faktycznej, jak i z przyczyn natury prawnej. Bezprzedmiotowość z przyczyn natury faktycznej będzie mieć miejsce w przypadku takich zmian w stanie faktycznym sprawy, które czynią niemożliwym dalszy tok postępowania (spłonienie budynku wzniesionego bez pozwolenia budowlanego spowoduje bezprzedmiotowość postępowania w sprawie samowoli budowlanej i w konsekwencji nakazu rozbiórki budynku, śmierć strony w przypadku, gdy postępowanie toczy się w sprawie praw lub obowiązków osobistych, nie przechodzących na następców np. śmierć strony ubiegającej się o wydanie pozwolenia na broń). Bezprzedmiotowość z powodów natury prawnej wystąpi np. wówczas, jeżeli ulegną zmianie przepisy prawne, które przyznawały określone uprawnienia pewnym kategoriom podmiotów i następnie uprawnienia te zostały zniesione, nierzadko bezprzedmiotowość natury prawnej jest efektem zmiany trybu realizacji określonych praw lub obowiązków poprzez zastąpienie drogi postępowania administracyjnego trybem cywilnoprawnym²⁷⁵.

²⁷⁵ Np. art. 1 ustawy z dnia 2.07.1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r., Nr 1200, poz. 787 z późn. zm.) wprowadził jako zasadę nawiązywanie stosunku najmu na podstawie umowy, zniesiony w ten sposób został najem lokali na podstawie decyzji administracyjnych (szczególny najem lokali) dopuszczony poprzednią ustawą z dnia 10.04.1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 z późn. zm.). Art. 63 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych stanowił, iż postępowanie administracyjne wszczęte a nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną podlega umorzeniu. Analogiczną regułę międzyczasową przyjęła cyt. już ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, powstawała zatem potrzeba umarzania postępowań administracyjnych w sprawach rozwiązania

Kodeks w art. 105 § 1 nie określa organu administracji właściwego do wydania decyzji o umorzeniu postępowania, należy zatem przyjąć, że decyzję taką wydaje ten organ, który twierdzi, iż postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Stwierdzenie to może być dokonane zarówno w postępowaniu przed pierwszą, jak i drugą instancją, a także w postępowaniach nadzwyczajnych²⁷⁶.

Opisane dotąd warianty umorzenia postępowania dotyczyły tzw. umorzenia obligatoryjnego. Przepis art. 105 § 2 dopuszcza dodatkowo umorzenie fakultatywne stanowiąc, że organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 jest pozostawione uznaniu organu administracji, który w przypadku łącznego zaistnienia wszystkich zawartych w nim przesłanek „może” je umorzyć²⁷⁷.

umów użytkowania wieczystego bowiem ustawa, o jakiej mowa, wprowadziła w art. 33 ust. 3 cywilnoprawny tryb rozwiązywania takich umów; pod rządami poprzedniej ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) można było oparciu o jej przepisy (art. 26 ust. 2) wydać decyzję o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego.

²⁷⁶ *Komentarz I*, s. 206.

²⁷⁷ Analizę zasygnalizowanych w tym fragmencie problemów przeprowadzają: G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.

ROZDZIAŁ VII. ROZSTRZYGNIECIA ZAPADAJĄCE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

7.1. Wprowadzenie

Rozstrzygnięcia wydawane na podstawie przepisów K.p.a. stanowią bądź to formy załatwienia sprawy, bądź też służą załatwieniu kwestii incydentalnych, wyłaniających się w trakcie postępowania. Rozstrzygnięcia te odpowiadają dzięki swym cechom dwu teoretycznie wyznaczonym formom działania administracji: aktom administracyjnym (decyzje i postanowienia) oraz ugodom²⁷⁸. Akty administracyjne wydawane na podstawie przepisów K.p.a. są ich kwalifikowaną formą dlatego też akty administracyjne są pojęciem szerszym niż decyzje i postanowienia, mówiąc inaczej każda decyzja i postanowienie wydane w trybie K.p.a. będą zawsze aktami administracyjnymi w konwencjonalnym znaczeniu, jednakże nie każdy akt administracyjny da się zakwalifikować jako decyzja lub postanowienie (np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wydane na podstawie art. 90 u.s.g. będzie aktem administracyjnym, ale nie będzie ani decyzją ani postanowieniem; to samo można powiedzieć o poleceniach służbowych wydawanych w granicach podległości służbowej pracownika, jeżeli źródłem stosunku pracy

²⁷⁸ Odnośnie prawnych form działania administracji zob. w szczególności: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320 i n.; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 71 i n.; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 56 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 159 i n.; K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Posłusznego, Przemyśl 2003, s. 150 i n.

jest chociażby akt mianowania). Ponadto Kodeks dopuszcza wyrażanie przez organy administracji publicznej oświadczeń woli stwierdzających istnienie określonej sytuacji prawnej lub faktycznej w postaci zaświadczeń, brakuje powodów by zaliczać zaświadczenia do kategorii rozstrzygnięć. Z punktu widzenia form załatwienia sprawy w danej instancji wyodrębnić trzeba tylko decyzje i ugody.

7.2. Decyzje

Zgodnie z art. 104 organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba, że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Podane określenie ustawowe jest pojemne, ale jednocześnie nieostre stąd w jego objaśnianiu istotne znaczenie ma nauka prawa oraz orzecznictwo sądowe, zwłaszcza judykatura NSA. Kodeks nie przesądza w jakim znaczeniu używa pojęcia decyzji. Zwykło się przyjmować, iż decyzja jest aktem stosowania prawa materialnego w zewnętrznej sferze działania administracji publicznej z wyjątkiem przypadków ściśle w prawie określonych. **Decyzja jako akt stosowania prawa materialnego** polega na ustaleniu (konkretyzacji) wiążących konsekwencji normy materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do konkretnego adresata. Położenie akcentu na prawo materialne rodzi w konsekwencji materialne ujęcie decyzji pozostające w ścisłym związku z pojęciem sprawy administracyjnej w znaczeniu wcześniej podanym. **Istotę materialnego ujęcia decyzji sprowadzić można do następujących cech:** a) decyzja jest aktem stosowania norm ogólnych i abstrakcyjnych o charakterze materialnym i o powszechnej mocy obowiązującej, b) kompetencja do wydania decyzji administracyjnej służy określonej kategorii organów państwa i w odniesieniu do określonego rodzaju spraw, c) decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną przez wyznaczenie wiążących konsekwencji normy materialnej, d) adresatem decyzji jest zawsze podmiot nie podpo-

rządowany organowi administracji ani organizacyjnie, ani służbowo, niewykonanie ustanowionych w decyzji obowiązków jest sankcjonowane środkami egzekucji administracyjnej, które mają na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem²⁷⁹. Przyjęcie tezy jakoby zawsze decyzja była aktem stosowania prawa materialnego (decyzją w znaczeniu materialnym) byłoby nieuprawnione; obok tej klasy decyzji występują decyzje nie będące aktami stosowania prawa materialnego lecz wyłącznie aktami stosowania przepisów procesowych (decyzje procesowe). Do tej grupy zaliczyć można w szczególności opisane wcześniej decyzje o umorzeniu postępowania (art. 105), decyzje kasacyjne organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (art. 138 § 2).

Decyzję można zidentyfikować na podstawie jej teoretycznie ustalonych cech tj. „czteroprzymiotnikowego” charakteru (jednostronności, zewnętrżności, konkretności i indywidualności)²⁸⁰. Jest to o tyle ważne bowiem przepisy prawa pozytywnego częstokroć używają różnorodnych terminów zastępczych. Dla oznaczenia tej samej formy prawnej w przepisach szczególnych prawa administracyjnego używane są różnorakie nazwy. Decyzję administracyjną mogą oznaczać np. takie określenia ja: „udziela”, „zawierza”, „zgoda”, „rozkaz”, „powołanie”, „zakwalifikowanie”, „ustanowienie”, „sprzeciw”, „cofnięcie”, „odmowa”, „uzgodnienie”, „polecenie”, „wyłączenie”, „ustalenie”, „atest”, „uznanie prawa”, itp.²⁸¹ Orzecznictwo NSA wypracowało powszechnie akceptowany pogląd, wedle którego nie nazwa lecz treść oznaczonego aktu przesądza o jego kwalifikacji jako decyzji administracyjnej²⁸².

²⁷⁹ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, z. 10, s. 6.

²⁸⁰ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 134.

²⁸¹ Por. J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 89–91.

²⁸² Zob. postanowienie NSA z 11.07.1984 r., SA/Wr 309/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 61 oraz postanowienie NSA z 20.11.1981 r., II SA 848/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 91 i 118.

NSA na początku przyjmował, że decyzja administracyjna występuje wówczas, gdy przepisy prawa materialnego w sposób wyraźny lub dorozumiany przyjmują taką formę załatwienia sprawy. Późniejsze orzecznictwo objęło działaniem decyzyjnym przypadki odmowy dokonania pewnych czynności materialno-technicznych. Stanowisko to spotkało się z aprobatą Sądu Najwyższego²⁸³. Brak w pozytywnych regulacjach prawnych wskazania na decyzję jako formę załatwienia sprawy legł u podstaw uznanej swego czasu w orzecznictwie reguły nakazującej przyjęcie domniemania rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej²⁸⁴. Stanowisko przeciwne domniemaniu załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej znaleźć można w wyroku NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81²⁸⁵ oraz w wyroku z 17.12.1985 r., III SA 988/85²⁸⁶, a także w uchwale Sądu Najwyższego z 28.05.1992 r., III AZP 4/92²⁸⁷, stanowisko to zostało poparte przez W. Dawidowicza²⁸⁸. W nowszym piśmiennictwie trafnie zwrócono uwagę na to, iż aktualnie sądy nie poprzestają na określeniach występujących w przepisach prawa materialnego, lecz każdorazowo badają, czy w ich świetle mamy do czynienia z władczym jednostronnym i zewnętrznym rozstrzygnięciem organów zobowiązanych do stosowania K.p.a. Zasadne w związku z tym jest odwoływanie się do doktrynalnego pojęcia decyzji jako aktu administracyjnego bądź do aktu stosowania prawa. Takie odwołanie pozwala odróżnić decyzję od innych czynności administracyjnych. Z uwagi na zróżnicowanie

²⁸³ Zob. wyrok NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, nr 3, poz. 50; uchwała SN z 27.09.1989 r., II AZP 12/89, OSNCP 1990, nr 7–8, poz. 96; uchwała SN Izba Cywilna i Administracyjna z 5.02.1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, nr 3, poz. 59; uchwała SN z 31.10.1991 r., III AZP 6/9, OSP 1992, z. 9, poz. 194.

²⁸⁴ Por. szczególnie wyroki NSA: z 14.06.1983 r., SAB/Wr 6/83 i z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84; wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 30/90; uchwałę SN z 25.03.1992 r., III AZP 2/92 oraz uchwałę TK z 25.09.1991 r., W/9.

²⁸⁵ ONSA 1981, nr 1, poz. 36.

²⁸⁶ OSPiKA 1987, nr 5–6, poz. 116.

²⁸⁷ OSPCiP 1992, nr 12, poz. 211.

²⁸⁸ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa*, PiP 1984, z. 10, s. 6 i n.

terminologiczne, występujące w przepisach prawa materialnego, wymaga to podejścia empirycznego²⁸⁹. W praktyce przydatne dla rozwiązania opisywanego dylematu może być odniesienie do pojęcia decyzji jako aktu stosowania prawa. Należałoby zatem każdorazowo sprawdzić, czy w świetle obowiązujących przepisów dla dokonania jakiejś czynności niezbędna jest autorytatywna konkretyzacja sytuacji prawnej jednostki. Pozwoli to na odróżnienie przypadków, gdy mamy jedynie do czynienia z realizacją prawa i dokonywaniem czynności faktycznych, a kiedy takie czynności faktyczne muszą być poprzedzone orzeczeniem wskazującym na istnienie podstaw dla ich dokonania w konkretnej sytuacji²⁹⁰. Orzecznictwo sądów administracyjnych (wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA) ustala zatem obecnie empirycznie treść lub zakres pojęcia decyzji, kwalifikując skargę jako dopuszczalną lub jako wymagającą odrzucenia, i ta właśnie droga eliminowania niepewności, przy założeniu, że właśnie sądy administracyjne powinny szczególnie dbać o interesy obywatela, wydaje się najodpowiedniejsza²⁹¹.

Decyzje administracyjne poddawać można, podobnie jak akty administracyjne, różnorodnym klasyfikacjom. Trzeba zwrócić uwagę na najważniejsze. Kodeks kładzie nacisk w określeniu decyzji na procesowe skutki jej wydania, gdyż kończy ona sprawę w ogóle lub w danej instancji przez to, że rozstrzyga o prawach i obowiązkach. Wskutek wydania decyzji interes prawny strony lub stron przekształca się w prawo nabyte, obowiązki ulegają skonkretyzowaniu co do ich treści i rozmiaru, dochodzi do zmian w sferze prawnej adresata decyzji. Procesowe następstwa wydania decyzji są konsekwencją tego, że decyzja zmienia, tworzy lub znosi stosunek materialnoprawny lub wiążąco stwierdza jego istnienie w zależności od tego, czy ma charakter **konstytutywny**, czy **deklaratoryjny**. Podział na decyzje konstytutywne i deklaratoryjne

²⁸⁹ Por. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 36 oraz powołane tam orzecznictwo.

²⁹⁰ Tamże, s. 37.

²⁹¹ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 137.

dokonywany jest ze względu na sposób ich zdeterminowania przez podstawę prawną. Decyzje konstytutywne tworzą na podstawie przepisów prawnych nowe sytuacje prawne, będące prawną przesłanką upoważniającą do pewnych przekształceń w sferze faktów poprzez działania faktyczne lub prawne – wywołują one skutki prawne od chwili ich wydania (*ex nunc*), nie mają zatem mocy wstecznej. Przykładów takich decyzji jest wiele, jak chociażby: decyzja o wywłaszczeniu, decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, decyzja o zmianie nazwiska, pozwolenie budowlane, wszelkie decyzje o cechach koncesji, zezwoleń itp. Decyzje deklaratoryjne są wydawane drogą prawnej kwalifikacji stanu faktycznego i określenia go w sposób prawnie wiążący odpowiednio do dyspozycji normy. Ich przedmiotem są pewne wykształcone już w sferze faktów zaszczości, które decyzja ocenia i segreguje zgodnie z prawem; decyzje takie wywołują skutki od chwili pojawienia się podstawy faktycznej do ich wydania, obowiązują zatem od chwili powstania stanu faktycznego – z mocą wsteczną (*ex tunc*). Typowym przykładem decyzji deklaratoryjnych są decyzje w sprawach rentowych i emerytalnych, które obowiązują z chwilą powstania prawa do świadczenia, nie zaś z chwilą wydania decyzji²⁹², podobny charakter mają również decyzje o stwierdzeniu nieważności decyzji, wydane na podstawie art. 156 § 1. Podstawowa zatem różnica pomiędzy podanymi klasami decyzji sprowadza się do ich różnego zakresu obowiązywania w czasie.

W związku z występowaniem na gruncie prawa administracyjnego instytucji uznania²⁹³ można podzielić decyzje na **związane i swobodne**. Decyzje związane wydawane są wtedy, gdy obowiązująca norma prawna wiąże z zaistnieniem oznaczonego stanu faktycznego ściśle określone skutki prawne. Przykładem decyzji związanej będzie decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości

²⁹² Por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005, s. 215 i n.

²⁹³ Na temat uznania w prawie administracyjnym zob. w szczególności: M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1993; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.

ści, wydana na podstawie art. 136 ust. 3 cyt. już ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁹⁴. Decyzje swobodne lub uznaniowe wydawane są wówczas, kiedy w przypadku zaistnienia oznaczonego stanu faktycznego norma prawna zezwala organowi administracji na w jakimś stopniu swobodny wybór działania (luz decyzyjny). W przeciwieństwie do innych luzów decyzyjnych uznanie administracyjne jest możliwością wyboru następstwa prawnego. Występuje ono wówczas, gdy norma prawna zawiera dyspozycję w formie alternatywy, a zatem przybiera postać: „jeżeli C to A lub B”. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej normatywnym przejawem występowania luzu decyzyjnego jest użycie w tekście prawnym – w różnych kontekstach – zwrotu „organ może” postąpić w oznaczony sposób. Decyzje uznaniowe występują również w przepisach K.p.a. (art. 61 § 2 – uznaniowe wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wszczynanej na wniosek strony, art. 107 § 4 – uznaniowe odstępianie od uzasadnienia decyzji, art. 108 § 1 i 2 – uznaniowe nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności). Przykładem decyzji uznaniowych wydawanych na podstawie przepisów prawa materialnego będą decyzje o przyznaniu zasiłku celowego przez gminy w ramach realizacji ich zadań własnych²⁹⁵. Decyzje uznaniowe podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne; zakres tej kontroli jest w pewnym stopniu ograniczony bowiem sprowadza się głównie do oceny zachowania wymogów proceduralnych – zwłaszcza rzetelności przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego²⁹⁶. Jeżeli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi na przeszkodzie i leży to w możliwości

²⁹⁴ Przepis ten stanowi, iż poprzedni właściciel lub jego następca prawny mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli (...) stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

²⁹⁵ Zgodnie z art. 39 ust. 1 w ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm. „W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może zostać przyznany zasiłek celowy”. Podobny przypadek dotyczy specjalnego zasiłku celowego (art. 41 pkt 1 cyt. ustawy).

²⁹⁶ Por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, OMT 1983, nr 3, s. 35–39.

organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się w ten sposób domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba, że brak jest realnych możliwości, pozytywne rozstrzygnięcie bowiem niemożliwe jest z przyczyn faktycznych albo gdy pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie nie budzący wątpliwości interes ogólny²⁹⁷. Przepisy prawa administracyjnego operują niekiedy pojęciami ogólnymi wieloznacznymi, które najczęściej określa się mianem **pojęć niedookreślonych** takich, jak np. „interes publiczny”, „ważne względy”, „wypadki gospodarczo lub społecznie uzasadnione”, „zdarzenie losowe”²⁹⁸ itp. Pojęć, o jakich mowa, nie należy mylić lub utożsamiać z uznaniem bowiem w tym przypadku nie chodzi o luz decyzyjny lecz o możliwość interpretacji (wykładni) obowiązujących przepisów. Sposób interpretacji pojęć niedookreślonych podlega kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne²⁹⁹.

²⁹⁷ Wyrok NSA z 3.04.2001 r., V SA 1868/00, OSN 2001, z. 7-8, poz. 110 z glosą E. Łętowskiej.

²⁹⁸ Np. w uchwale z dnia 19.01.1998 r., OPK 39/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 48 NSA wyjaśnił, iż powódź jest zdarzeniem losowym w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt 3a. i art. 32 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.). Aktualnie przypadek taki normuje wprost art. 40 ust. 2 wcześniej cyt. ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej dopuszczający przyznanie w drodze decyzji uznaniowej zasiłku celowego m.in. osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej.

²⁹⁹ Przykłady z orzecznictwa NSA analizuje J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 80 i n. Na użytek odróżnienia uznania od pojęć niedookreślonych posłużyć się można zaproponowanym przez A. Wróblewskiego sądowym modelem stosowania prawa; por. A. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 42 i n. Wedle powołanego Autora następujące elementy tworzą łącznie materialny model sądowego stosowania prawa: 1) ustalenie obowiązywania i stosowalności określonego przepisu prawa materialnego; 2) ustalenie znaczenia tego przepisu w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 3) uznanie za udowodnione faktów sprawy i ujęcie ich w języku stosowanego przepisu prawa materialnego; 4) subsumpcja faktów sprawy „pod” stosowany przepis prawa materialnego; 5) ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych

Ze względu na sposób uruchamiania postępowania administracyjnego odróżnia się **decyzje dochodzące do skutku niezależnie od woli adresata** (nakaz rozbiórki budynku, skreślenie z listy studentów) oraz **decyzje dochodzące do skutku z inicjatywy adresata** (zwrot wywłaszczonej nieruchomości, zasiłki świadczone w ramach pomocy społecznej, zmiana nazwiska).

Ze względu na tryb weryfikacji odróżnić należy **decyzje ostateczne i nieostateczne**. Decyzje nieostateczne mogą być zmieniane lub uchylane poprzez zastosowanie zwykłego środka kontroli (odwołania). Nieostateczność decyzji jest cechą przejściową, trwa do upływu terminu do wniesienia odwołania. Nieostateczność nie powinna być utożsamiana z niewykonalnością decyzji skoro decyzjom nieostatecznym może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzje ostateczne (art. 16 § 1) to takie, które nie mogą być uchylone lub zmienione w administracyjnym toku instancji, nie mogą być przedmiotem odwołania. Decyzjami ostatecznymi są: decyzje wobec których upłynął termin do wniesienia odwołania, decyzje wydane przez organ odwoławczy wskutek rozpoznania odwołania.

Podstawowy standard wymogów odnośnie treści decyzji zawiera przepis art. 107 § 1 i 3 K.p.a., inne składniki decyzji mogą wynikać z przepisów szczególnych (art. 107 § 2). Każda decyzja, poza wyjątkami określonymi w Kodeksie lub innej ustawie, powinna odpowiadać wymogom z art. 107 § 1 i 3, są to wymogi bezwzględnie obowiązujące. Zgodnie z art. 107 § 1 każda decyzja powinna zawierać: 1) **oznaczenie organu administracji publicznej**, który wydał decyzję i datę wydania. Wymienione informacje wskazują na zachowanie w postępowaniu właściwości miejscowej

faktów sprawy na podstawie stosowanego przepisu prawa materialnego; 6) wydanie finalnej decyzji stosowania prawa materialnego. Przedstawiony model traktować można jako uniwersalny w tym znaczeniu, że odnieść go można również do stosowania prawa w jurysdykcji administracyjnej. Sądowy model stosowania prawa pozwala na w miarę dokładne odróżnienie uznania administracyjnego od występujących, na gruncie tego prawa, pojęć niedookreślonych. Uznanie administracyjne koncentruje się w pkt 5 i 6 pośród sześciu etapów modelu zaś pojęcia niedookreślone w pkt 1 i 2.

i rzeczowej, ustalenie terminu załatwienia sprawy oraz ustalenie początku biegu terminów do składania środków prawnych; 2) **oznaczenie strony lub stron**. Błędne oznaczenie strony lub stron może powodować różne skutki prawne. Skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną uzasadni stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 zaś błąd literowy w pisowni nazwiska będzie można usunąć jako oczywistą omyłkę na podstawie art. 113 § 1–3; **powołanie podstawy prawnej**. Podstawę prawną decyzji zgodnie z zasadą ogólną praworządności (ściślej legalizmu), o czym była już wcześniej mowa, może stanowić tylko przepis prawny powszechnie obowiązujący; zgodnie z orzecznictwem NSA takiej podstawy prawnej nie mogą w szczególności stanowić akty kierownictwa wewnętrznego, wytyczne, instrukcje i pisma okólne. Wadliwości w podstawie prawnej decyzji mogą być kwalifikowane jako wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2); 4) **rozstrzygnięcie (osnowa) decyzji** stanowi jej istotę bowiem w tym fragmencie decyzji przesądza się o udzielonym stronie uprawnieniu względnie nałożeniu obowiązku bądź też jednocześnie o tych dwu składnikach łącznie (np. wywłaszczenie nieruchomości na rzecz oznaczonego podmiotu z jednoczesnym zobowiązaniem go do zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość); 5) **uzasadnienie prawne i faktyczne**. Z formalnego punktu widzenia wymogi uzasadnienia decyzji są identyczne jak uzasadnienia wyroku sądowego w sprawie cywilnej na co wskazuje zbieżność treści art. 107 § 3 z art. 328 § 2 k.p.c. Uzasadnienie ma zawierać podanie motywów prawnych i faktycznych rozstrzygnięcia. Obowiązek sporządzania uzasadnienia odnosi się również na zasadzie art. 124 § 2 do postanowień, na które służą zażalenia oraz wydanych w wyniku złożonego zażalenia. Wyjątki, w których organ może odstąpić od uzasadnienia określone zostały wąsko, dotyczą one – co nie uszczupla praw i interesów stron – wypadku, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, nie dotyczy to jednak decyzji wydanych na skutek odwołania (art. 107 § 4). Ostatnia część powołanego przepisu odnosi się również, jak moż-

na sądzić, także do decyzji wydanych w trybie art. 132, jak również do decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze w trybie art. 127 § 3 na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei art. 107 § 5 określa przypadki kwalifikowane uznania administracyjnego, dające podstawę do zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Wymienienie w uzasadnieniu prawnym decyzji tylko przepisów bez podania przyczyn kwalifikacji prawnej, zastosowanych metod wykładni jest niewystarczające³⁰⁰. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji³⁰¹. Uzasadnienie faktyczne ma zawierać dokładny opis przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, zwłaszcza dowodowego. Uzasadnienie decyzji sprzyja ocenie następujących elementów: faktów, prawa i procesu subsumcji oraz celu i skutków rozstrzygnięcia³⁰². Zaniechanie uzasadnienia swych decyzji przez organy administracji w sposób przekonywujący i zgodny z zasadami wyrażonymi w art. 7–9 i 11 skutkuje wadliwością dającą powód do uchylecia decyzji przez właściwy sąd administracyjny³⁰³. Uzasadnienie decyzji stanowi jej integralną część stąd też same wady uzasadnienia mogą być skutecznie podnoszone w odwołaniu oraz w skardze do sądu administracyjnego. Ze szczególną starannością powinny być uzasadniane decyzje uznaniowe;

6) **pouczenie o przysługujących od decyzji środkach prawnych.** Pouczenie dotyczyć ma informacji o trybie i terminie wniesienia odwołania ewentualnie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, skargi do sądu administracyjnego lub powództwa do sądu powszechnego. Brak stosownego pouczenia może być usunięty przez uzupełnienie lub sprostowanie decyzji (art. 111 § 1). W tym

³⁰⁰ Por wyrok NSA z 10.07.1985 r., SA/Kr 579/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 14.

³⁰¹ Por. wyrok NSA z 30.06.1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51.

³⁰² Por. J. Zimmermann, *Motywy decyzji i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 156–160.

³⁰³ Por. wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2147/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 104.

przypadku termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia doręczenia jej odpowiedzi. Brak pouczenia strony o przysługującym jej środku prawnym stanowi naruszenie przepisów proceduralnych³⁰⁴; 7) **podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby uprawnionej do wydania decyzji**. Podpis pod decyzją składa osoba piastująca funkcje organu administracyjnego bądź osoba działająca z jego upoważnienia, udzielonego zgodnie z art. 268a. Do momentu podpisania przez osobę reprezentującą organ administracji akt jest tylko projektem decyzji i nie wchodzi do obrotu prawnego. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem NSA brak podpisu pozbawia pismo charakteru decyzji administracyjnej³⁰⁵.

Decyzje organów kolegialnych powinny być podpisane przez wszystkich członków tego organu, chyba że inna reguła wynika z wyraźnych postanowień zawartych w przepisach szczególnych.

Jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu³⁰⁶ lub podpisem osobistym.

³⁰⁴ Wyrok SN z 22.01.1997 r., III RN 56/96, OSNIAPiUS 1997, nr 16, poz. 283.

³⁰⁵ SN w wyroku z 28.06.2000 r., III RN 189/99, OSNIAPiUS 2001, nr 8, poz. 248 wyraził pogląd, iż brak w decyzji – podpisanej przez osobę inną niż organ właściwy do jej wydania – klauzuli upoważnienia do działania w imieniu tego organu, np. wójta, prezydenta burmistrza, nie powoduje nieważności decyzji. Nakłada natomiast na organ (sąd) rozpatrujący odwołanie (skargę) od takiej decyzji obowiązek ustalenia, czy podpisujący ją miał pisemne umocowanie do działania w imieniu organu.

³⁰⁶ Pojęcie bezpiecznego podpisu elektronicznego określa art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm. Przez bezpieczny podpis elektroniczny należy uważać taki podpis, który przyporządkowany jest wyłącznie do osoby składającej – jest przez nią sporządzany za pomocą podlegających jej wyłącznej kontroli bezpiecznych urządzeń i danych służących do składania podpisu elektronicznego oraz jest powiązany z danymi, do których został dołączony w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza ich zmiana jest rozpoznawalna. Kwalifikowanym certyfikatem jest taki, który spełnia wymogi ustanowione w załączniku II (art. 2 pkt 10 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych

Decyzje administracyjne oprócz opisanych wyżej wymogów mogą zawierać dodatkowe elementy przewidziane w Kodeksie lub w przepisach szczególnych. Przepisy szczególne częstokroć uzupełniają konieczne elementy decyzji o dodatkowe składniki. Tak jest np. w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 54 cyt. wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 36 ust. 1 cyt. wcześniej Prawa budowlanego) itp. Dodatkowym fakultatywnym elementem decyzji, o którym stanowią przepisy kodeksu jest **rygor natychmiastowej wykonalności**. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji nieostatecznej, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ może od strony zażądać stosownego zabezpieczenia wydając postanowienie. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie (art. 108 § 1 i 2). Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności powinno być uzasadnione zaś powodów jego nadania, określonych w art. 108 nie można interpretować rozszerzająco³⁰⁷.

Kodeks określa zasady wydawania decyzji przy **współdziałaniu organów** (art. 106). Obowiązek współdziałania organów w procesie wydawania decyzji ustanowiony jest przede wszystkim w przepisach prawa materialnego, gdzie dla tej powinności używane są różnorakie określenia, takie jak: „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu”; najczęściej jednak występuje w przepi-

ram w zakresie podpisów elektronicznych). Por. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 137 i n.

³⁰⁷ Wyrok NSA z 24.05.1983 r., I SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36. Wykonalność jako cechę rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej analizuje R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 46 i n.

sach określenie: „po zasięgnięciu opinii”³⁰⁸. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Treść zajętogo stanowiska nie jest wiążąca dla organu tego stanowiska zasięgającego, obowiązujące jest samo zasięgnięcie stanowiska (opinii). Powinność zwrócenia się do innego organu lub organów o zajęcie stanowiska ciąży na organie prowadzącym postępowanie i załatwiający sprawę; organ ten obowiązany jest powiadomić stronę o swoim wystąpieniu do organu właściwego o zajęcie stanowiska. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwu tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba, że przepisy prawne przewidują dla danej kategorii przypadków inny termin (art. 106 § 3). Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4). Zajęcie stanowiska następuje w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie. W przypadku zwłoki w zajęciu stanowiska znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o terminach załatwienia spraw (art. 36–38). Naruszenie obowiązku współdziałania skutkuje wznowieniem postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6.

Dodatkowymi klauzulami decyzji mogą też być: **termin, warunek i zlecenie**. Dopuszczalność dodatkowych elementów decyzji wynika z art. 107 § 2. Termin może być dodatkowym elementem decyzji, który określa zakres obowiązywania decyzji w czasie. Upływ terminu powoduje wygaśnięcie uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji. Zgodnie z art. 37 ust. 1 cyt. już wcześniej ustawy – Prawo budowlane decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem dwu lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata. Podobnie pozwolenia wodnoprawne wydaje się na czas określony (art. 127

³⁰⁸ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, s. 219 i n.

ust. 2 – Prawa wodnego). Warunek może być zawieszający lub rozwiązujący. Pierwszy z nich ma postać postanowienia zamieszczonego w decyzji, które uzależnia powstanie przewidzianych w niej skutków prawnych od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przy warunku zawieszającym skutki decyzji powstają z chwilą spełnienia się warunku. Zlecenie zawiera w swej treści nakaz polegający na nałożeniu dodatkowego obowiązku, którego niedopełnienie może pociągać za sobą utratę mocy obowiązującej przez decyzję. Np. decyzje o przyznaniu emerytury lub renty są uzależnione od nieosiągnięcia dodatkowych dochodów powyżej określonych wysokości w okresie otrzymywania tych świadczeń.

Organ administracji, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 110). Związanie wydaną decyzją oznacza, że organ nie może jej zmienić lub uchylić przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Po wniesieniu odwołania decyzja może być zmieniona w trybie samokontroli na podstawie art. 132. Decyzja ostateczna wydana przez organ pierwszej lub drugiej instancji wiąże organ, który ją wydał i inne organy w postępowaniu administracyjnym. Decyzja taka może być wzruszona tylko w przypadkach wskazanych w Kodeksie.

Wyjątki od zasady związania wydaną przez organ decyzją wynikają z dopuszczalności jej **rektyfikacji** czyli możliwości żądania przez stronę jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia oraz pouczenia o prawie wnoszenia środków prawnych (art. 111 § 1). Organ administracji, który wydał decyzję może również ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (art. 111 § 2). Powołany przepis pomija, co należy uznać za poważne uchybienie, formę prawną, w której powinno nastąpić sprostowanie³⁰⁹. Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia. W przypadku wydania takiego postanowienia, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia. Organ administracji może z urzędu lub na żądanie

³⁰⁹ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, s. 155.

strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki, którymi obciążona jest decyzja, w tym również mylne pouczenie dotyczące zasad i trybu zaskarżania decyzji (art. 113 § 1). Nie jest dopuszczalne sprostowanie, które prowadziłoby do ponownego odmiennego rozstrzygnięcia sprawy. Mylne ustalenie faktyczne lub mylne zastosowanie przepisu prawnego nie może być przedmiotem sprostowania³¹⁰. Udzielenie w tej kwestii błędnego pouczenia nie może szkodzić stronie, która się do niego zastosowała (art. 112). Na żądanie organu egzekucyjnego lub strony organ, który wydał decyzję, obowiązany jest wyjaśnić w formie postanowienia wątpliwości co do jej treści (wykładni decyzji). Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia treści decyzji służy zażalenie (art. 113 § 2–3). Wykładnia decyzji nie może prowadzić do merytorycznej zmiany rozstrzygnięcia, w szczególności przez przyjęcie nowej oceny sprawy³¹¹.

³¹⁰ Por. W Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne, zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 285, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 5.12.1980 r., III CRN 133/80, OSPiKA 1981, z. 7–8, poz. 135. Pojęcie „oczywistych omyłek” było też analizowane w zw. z art. 81 r.p.a. przez NTA. W jednym z wyroków NTA wyraził następujący pogląd „jeżeli w art. 81 r.p.a. upoważniono władzę do sprostowania (...) oczywistych omyłek, miano na myśli tylko omyłki polegające na tym, że w decyzji wyrażono coś, co widocznie jest niezgodne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez władzę, a zostało wypowiedziane tylko przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słowa itp. Zmiana postanowienia, wyrażonego w decyzji chociażby powziętego wskutek błędu, a zatem wskutek mylnego wyobrażenia o stanie faktycznym albo prawnym pod pojęcie błędu lub omyłki (...) nie podpada” podaję za J. Pokrzywnickim, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 210.

³¹¹ Por. B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLIII, nr 922/1988, s. 13. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6.06.2002 r., III RN 88/01, OSNIAPiUS 2003, nr 7, poz. 166 stwierdził, że odmowa udzielenia stronie wyjaśnień co do treści decyzji administracyjnej wymaga wydania postanowienia w trybie art. 113 § 2 K.p.a.

7.3. Uгода

Oprócz decyzji Kodeks dopuszcza ugodę jako formę załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (art. 114–122). Załatwienie sprawy w formie ugody podniesione zostało do rangi zasady ogólnej (art. 13 § 1 i 2). W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyśpieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Możliwość zawarcia ugody nie została ograniczona do fazy lub instancji, przed którą toczy się postępowanie administracyjne, można ją zawrzeć zarówno przed organem pierwszej instancji, a także w postępowaniu odwoławczym do czasu wydania decyzji w sprawie. Organ powinien dążyć do ugodowego załatwienia sprawy w związku z czym powinien odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody organ załatwia sprawę w drodze decyzji (art. 116 § 1 i 2).

Dopuszczona została możliwość zawarcia ugody pomiędzy stronami postępowania przed organem administracji, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. Wejście ugody do obrotu prawnego uzależnione jest od sporządzenia jej w formie pisemnej, połączonej z zawarciem w jej treści elementów wskazanych w art. 117 § 1, utrwalenia faktu zawarcia ugody w protokole oraz zatwierdzenia ugody przez organ, przed którym została zawarta w formie zaskarżalnego postanowienia.

Nie tyle sama uгода co charakter prawny i skutki postanowienia o jej zatwierdzeniu są kontrowersyjne³¹². Opowiedzieć się

³¹² Por. w szczególności: W. Dawidowicz, *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, z. 3, s. 18 i n.; W. Dawidowicz, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego*, PiP 1980, z. 10, s. 66 i n.; A. Wiktorowska, *Uгода administracyjna w k.p.a.*, OMT 1980, nr 8–9, s. 19 i n.; J. Zimmer-

trzeba za procesowym charakterem postanowienia o zatwierdzeniu ugody. Postanowienie to uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Postanowienie takie ma charakter kontrolny bowiem do obrotu prawnego wchodzi ugoda jako akt merytorycznie kończący sprawę. Funkcja omawianego postanowienia kończy się w zasadzie definitywnie w przypadku, gdy będzie ono pozytywne i nie zostanie zakwestionowane poprzez wniesienie na nie zażalenia lub weryfikację w trybach nadzwyczajnych.

Zgodnie z art. 121 zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego; nie jest jednak do końca jasne, czy chodzi tu o skutki takie jak decyzji nieostatecznej, czy też ostatecznej. Na tym tle rodzi się wątpliwość, czy złożenie zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody bądź jego odmowie wyczerpuje wykorzystanie środka kontroli przeciwko ugodzie, czy też nie. Sytuacja różnie się może kształtować w zależności od tego, czy przedmiotem zażalenia będzie postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody (postanowienie negatywne), czy też postanowienie o zatwierdzeniu ugody (pozytywne). W pierwszej sytuacji przedmiotem zażalenia będzie różnie formułowany zarzut niezasadności odmowy zatwierdzenia ugody, nie zaś sama ugoda. Trudno przyjąć w tym przypadku możliwość wykorzystania środka kontroli przeciwko ugodzie, której formalnie nie ma bowiem skutki prawne wywiera ugoda zatwierdzona. Ugoda może nabrać mocy prawnej, jeżeli w wyniku postępowania zażaleniowego zapadnie postanowienie pozytywne. Sytuacja druga ma miejsce wówczas, gdy złożone zostanie zażalenie na postanowienie pozytywne, w którym podniesione mogą być zarzuty przeciwko ugodzie. Kwestionowanie w takim zażaleniu wyłącznie postanowienia pozytywnego bez jednoczesnego kwestionowania ugody jest mało prawdopodobne choć nie wykluczone, przedmiotem takiego zażalenia będzie, ogólnie rzecz traktując, bezzasadność zatwierdzenia ugody. Wy-

mann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1, s. 63 i n.

danie w wyniku postępowania zażaleniowego postanowienia utrzymującego w mocy zaskarżone postanowienie pozytywne spowoduje, że ugoda będzie miała moc równą decyzji ostatecznej. Złożenie zażalenia na postanowienie pozytywne spełnia podobną funkcję jak odwołanie od decyzji.

W. Dawidowicz biorąc pod uwagę możliwość zawarcia ugody w postępowaniu przed organem pierwszej i drugiej instancji odróżnił ugodę równorzędną decyzji nieostatecznej oraz ugodę równorzędną decyzji ostatecznej³¹³. Jeżeli ugoda zawarta będzie przed organem pierwszej instancji to zgodnie z art. 118 § 1 wymaga zatwierdzenia przez ten organ, taka ugoda jest równoważna decyzji nieostatecznej. Prawo wniesienia środka kontroli przeciwko takiej ugodzie realizuje się stosownie do art. 119 § 1 przez wniesienie zażalenia na postanowienie zatwierdzające ugodę. Rozwiązanie to jest pod względem skutków prawnych równoważne skutkom odwołania od ugody. Ugoda zatwierdzona przez organ odwoławczy wywiera skutki prawne równoważne decyzji ostatecznej. W takim stanie rzeczy postanowienie zatwierdzające ugodę należy również traktować jako ostateczne, w przeciwnym razie powstanie niczym nie uzasadniona rozbieżność między charakterem procesowym ugody a charakterem postanowienia, które nadało tej ugodzie moc obowiązującą. Zaprezentowany pogląd nie jest do końca trafny. Nie ma podstaw do kategorycznego stwierdzenia w świetle art. 121, że każda zatwierdzona ugoda, tym bardziej ugoda zawarta i zatwierdzona przed organem drugiej instancji, ma od razu moc równą decyzji ostatecznej. Cecha taka przynależna będzie zatwierdzonej ugodzie, po pierwsze, jeśli do jej zatwierdzenia doszło wskutek postępowania zażaleniowego, po drugie, gdy upłynie ustawowy termin do złożenia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody, niezależnie od instancji, przed którą została zawarta. Osąd taki wynika z brzmienia art. 119

³¹³ W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, s. 25 i 28.

§ 1. Przepis ten nie uzależnia prawa do złożenia zażalenia od instancji, przed którą ugoda została zawarta³¹⁴.

Art. 120 § 1 ustanawia wykonalność ugody z dniem, z którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. Powołany przepis w zw. z art. 122 daje powód do zastanowienia się nad suspensywnością zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody. Powstaje zagadnienie, czy w przypadku złożenia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody organ owo zażalenie rozpoznający może zastosować art. 143, który ustanawia względnie suspensywny skutek dla zażaleń jako takich, czy też poprzez odsłanie zawarte w art. 122 do przepisów dotyczących decyzji realne jest zastosowanie art. 130 § 2. Treść art. 122, a ponadto przyjęcie skutków złożonego zażalenia za równoważne odwołaniu od decyzji daje powód do opowiedzenia się za stosowaniem art. 130 § 2 w postaci wstrzymania wykonalności ugody.

W postępowaniu administracyjnym, w którym możliwe jest zawarcie ugody uczestniczyć mogą również podmioty na prawach strony, mają one oczywiście prawo do wnoszenia zażaleń na postanowienie w przedmiocie zatwierdzenia ugody.

Ostateczne postanowienie (pozytywne lub negatywne) w sprawie zatwierdzenia ugody może być weryfikowane w trybie wznowienia postępowania i stwierdzenia jego nieważności (art. 126).

W praktyce ugoda może być zawarta na przykład w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 – Prawa budowlanego w zakresie uzgodnienia warunków wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej oraz na podstawie przepisów – Prawa energetycznego, w odniesieniu do spraw z zakresu obrotu paliwami i energią³¹⁵.

³¹⁴ Przy okazji wspomnieć można, iż w sytuacji kiedy w postępowaniu w pierwszej instancji wydana zostanie decyzja zaś w postępowaniu odwoławczym strony zawrą ugodę, przysługiwać będzie zażalenie na postanowienie o zatwierdzeniu tej ugody lub odmowie jej zatwierdzenia; wówczas rysuje się swoista trójinstancyjność postępowania, pozostająca w sprzeczności z zasadą ogólną dwuinstancyjności postępowania (art. 15 K.p.a.).

³¹⁵ Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. prof. M. Wierzbowskiego, prof. A. Wiktorowskiej, s. 656.

Od ugód zawieranych w trybie opisanych przepisów K.p.a. należy odróżnić ugody zawierane na podstawie przepisów szczególnych, które w istocie mają walor ugody cywilnoprawnej zawieranej w sprawach z zakresu administracji publicznej³¹⁶. Jako przykład podać można chociażby przepis art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³¹⁷ stanowiący, iż w razie sporu co do przebiegu linii granicznych geodeta nakłania strony do zawarcia ugody. Ugoda zawarta przed geodetą ma moc ugody sądowej (art. 184 k.p.c. w zw. z art. 479¹³ i art. 777 § 1 pkt 2 k.p.c.). Wszczęte zatem postępowanie rozgraniczeniowe może się zakończyć m.in. zawarciem przed geodetą ugody. Ugoda taka jest czynnością procesową stron podjętą w celu wyłączenia przedmiotu sporu spod jurysdykcji sądu powszechnego i zakończenia postępowania administracyjnego przez jego umorzenie. Równocześnie ugoda ma charakter czynności prawnej zmierzającej do wywołania skutków w dziedzinie prawa materialnego (rzeczowego)³¹⁸.

Zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³¹⁹ dochodzenie roszczeń z tytułu szkód górniczych następuje przed sądem powszechnym. Dochodzenie w drodze sądowej tych roszczeń jest możliwe dopiero po wyczerpaniu postępowania ugodowego. Ugoda może być zawarta w formie aktu notarialnego; stanowi ona tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 oraz art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c. i podlega wykonaniu w trybie egzekucji sądowej. Warunek wyczerpania postępowania ugodowego jest spełniony, jeżeli przedsiębiorca odmówił zawarcia ugody albo od zgłoszenia przedsiębiorcy żądania przez poszkodowanego upłynęło 30 dni.

³¹⁶ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 173 i n.

³¹⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

³¹⁸ Wyrok NSA z 9.01.1998 r., II SA 1114/97, niepublikowany; podają za W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 173.

³¹⁹ Dz. U. Nr 163, poz. 981.

Także zgodnie z art. 30 – Prawa wodnego właściciele gruntów mogą, w drodze pisemnej ugody, ustalić zmiany stanu wody na gruntach, jeżeli zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub na gospodarkę wodną. Przedmiotem ugody nie może być jednak wprowadzenie ścieków do wody lub ziemi. Realizacja postanowień ugody jest możliwa po zatwierdzeniu przez wójta burmistrza lub prezydenta w drodze decyzji.

Opisane dotychczas ugody cywilnoprawne w rozumieniu art. 917 k.c. oraz art. 918 § 1 i 2 k.c. podlegają zróżnicowanym pod względem charakteru prawnego i stopnia sformalizowania postaciom kontroli ze strony organów administracji publicznej. W odróżnieniu od ugód zawieranych w trybie K.p.a. podstawę prawną prezentowanych ugód stanowią przepisy prawa cywilnego (dlatego np. ich stronami mogą być jedynie podmioty posiadające zdolność do czynności prawnych lub osobowość prawną) oraz przepisy szczególne prawa administracyjnego, określające przedmiot ugody i właściwość organu administracji publicznej³²⁰.

7.4. Postanowienia

Postanowienia zgodnie z utrwalonym zapatrywaniem służą przede wszystkim rozstrzygnięciu różnorodnych kwestii incydentalnych wyłaniających się w toku postępowania. Postanowienia, na co wskazuje treść art. 123 § 2 w zw. z art. 3 § 1 pkt 2 p.s.a., przedstawiają sobą zróżnicowaną treść. Art. 123 stanowi, że w toku postępowania organ administracji wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Ostatni człon przepisu wskazuje na możliwość istnienia postanowień, które nie odpowiadają tradycyjnej formule tzn. mogą występować postanowienia rozstrzygające w jakimś stopniu o istocie sprawy, jak również

³²⁰ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 174.

wydawane poza tokiem postępowania. **Analiza przepisów K.p.a. pozwala na wyszczególnienie następujących kategorii postanowień:** 1) postanowień ściśle procesowych (np. o wszczęciu postępowania, wyłączeniu pracownika, dopuszczeniu środka dowodowego); 2) postanowień procesowych mających wpływ na dalszy bieg postępowania (np. postanowienie o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania, zawieszenia postępowania, niedopuszczalności odwołania); 3) postanowienia dotyczące istoty sprawy lub uruchamiające skutki materialnoprawne (np. o zatwierdzeniu ugody, o odmowie wydania zaświadczenia)³²¹.

Wymogi odnośnie treści postanowienia są zbliżone do wymogów decyzji (art. 124 § 1). Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie i skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek złożonego zażalenia (art. 124 § 2). Postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, doręcza się stronie wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym (art. 125 § 1 i 3).

Postanowienia w przeciwieństwie do decyzji mogą dotyczyć interesów nie tylko stron, ale także innych uczestników postępowania zatem adresatami postanowień mogą być świadkowie, biegli, pracownicy prowadzący postępowania itp. Organ, który wydał postanowienie jest nim związany na tych samych zasadach, jakie obowiązują przy wydaniu decyzji.

7.5. Opłaty i koszty postępowania

Opłaty i koszty postępowania administracyjnego są przedmiotem regulacji art. 261–267 Kodeksu. Opłaty i koszty postępowania

³²¹ Por. J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1, s. 60.

stanowią razem należności związane z rozpoznaniem i załatwieniem sprawy, są wyrazem polityki finansowej państwa. Wysokość tych należności powinna być ustalana na poziomie zapewniającym dostęp do postępowania, powinny one też pokrywać część wydatków na administrację i jednocześnie chronić ją przed wszczęciem postępowania z błahych powodów.

Obciążenia finansowe stron i innych uczestników postępowania związane z postępowaniem obejmują: 1) opłaty, 2) koszty, 3) inne należności wynikłe z postępowania.

Opłatami są świadczenia pieniężne, które pobierane są w pewnej z góry określonej wysokości jako wynagrodzenie za czynność organu lub innego podmiotu upoważnionego do pełnienia funkcji administracyjnych, dokonane w interesie uczestnika postępowania, na rzecz którego czynność podjęto. Opłaty dzielą się na ogólne i związane z poszczególnymi działaniami administracji. Przez opłatę najczęściej rozumie się w postępowaniu administracyjnym opłatę skarbową pobieraną na podstawie ustawy z dnia 6 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³²². Zgodnie z art. 1 powołanej ustawy, opłata skarbową pobierana jest w postępowaniu w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Obejmuje ona opłaty związane ze składaniem podań (żądania, wnioski, odwołania, zażalenia) i załączników do nich, czynności urzędowych podejmowanych na podstawie zgłoszenia lub na wniosek zainteresowanego, a także wydawane na jego wniosek zaświadczenia i zezwolenia. Zatem opłaty w toku postępowania administracyjnego mogą być pobierane w trzech sytuacjach: 1) w związku z wniesieniem podania; 2) za dokonane w postępowaniu czynności urzędowe; 3) za sporządzenie decyzji kończącej postępowanie³²³.

Wniesienie opłaty skarbowej od podania stanowi należność niezależną od opłaty za dokonanie określonej czynności urzędowej. Jeżeli postępowanie kończy się np. wydaniem zezwolenia lub

³²² Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.

³²³ Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 235.

koncesji to od wystawienia tych aktów pobiera się osobne opłaty. Oznacza to też, że niewniesienie ciężącej na stronie opłaty w każdym stadium postępowania może spowodować zgodnie z art. 261 § 2 K.p.a. zwrot podania lub zaniechanie czynności uzależnionej od wniesienia opłaty.

W załączniku do powołanej wcześniej ustawy o opłacie skarbowej zawarty został szczegółowy wykaz przedmiotów jej podlegającej, stawek oraz zwolnień od opłaty. Zasady pobierania opłaty skarbowej reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej³²⁴.

Opłaty za dokonanie określonych czynności lub za wydanie określonego rodzaju uprawnienia mogą być wprowadzane na podstawie przepisów szczególnych co wyłącza w takich przypadkach stosowanie przepisów o opłacie skarbowej³²⁵.

Do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży, inne należności świadków i biegłych, a w przypadkach przewidzianych w art. 56 – stron, jak również koszty spowodowane oględzinami na miejscu oraz koszty doręczania stronom pism urzędowych. Organ administracji może zaliczyć do nich także inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy (art. 263). Wyso-

³²⁴ Dz. U. Nr 187, poz. 1330.

³²⁵ Taką regulacją szczególną jest chociażby rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 4.04.2000 r. w sprawie opłat za udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153 ze zm.). Charakter przepisu szczególnego wobec unormowania ustawy o opłacie skarbowej ma też opłata paszportowa za wydanie różnego rodzaju dokumentów podróży (art. 11 ustawy z 13.07.2006 r. o dokumentach paszportowych, Dz. U. Nr 143, poz. 1027 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 9.02.2010 r. w sprawie opłat za wydanie dokumentu paszportowego oraz ich zwrotu (Dz. U. Nr 25, poz. 126). Podobny charakter mają opłaty za czynności dozoru technicznego na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z 21.12.2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.), opłaty pobierane przez Urząd Patentowy na podstawie art. 222–227 ustawy z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. Nr 119, poz. 1117 ze zm.), opłaty pobierane od cudzoziemców za wydanie i pobranie karty pobytu i innych dokumentów na podstawie art. 83 ustawy z 18.09.2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

kość kosztów postępowania ustalana jest po zakończeniu postępowania w danej instancji. Jednocześnie z decyzją organ administracji wydaje postanowienie określające wysokość należności z tym związanych, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób uiszczenia należności. Na postanowienie w tej sprawie przysługuje zażalenie (art. 264). Wszelkie nieuiszczone w terminie opłaty i koszty postępowania oraz inne, wynikłe z niego należności podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (art. 265).

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ponoszenia kosztów przez organ w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu. Jednakże strona obowiązana jest ponieść koszty, które wynikły z jej winy oraz takie, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W przypadku kiedy należności wynikające z kosztów postępowania oraz sytuacja majątkowa strony to uzasadnia, organ może zażądać złożenia przez stronę zaliczki na pokrycie kosztów postępowania.

Warunkiem przeprowadzenia postępowania lub dokonania określonych czynności jest uprzednie wniesienie wymaganej opłaty. Kiedy opłata nie zostanie pokryta, organ prowadzący postępowanie wyznaczy stronie termin nie krótszy niż siedem dni i nie dłuższy niż czternaście dni na wniesienie należności. Nieuiszczenie w wyznaczonym terminie należności (o czym już była mowa wcześniej) spowoduje zwrot podania lub zaniechanie czynności wymagającej opłaty (art. 261 § 1 i 2). Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy zażalenie (art. 261 § 3). Wyjątkowe unormowanie zawiera art. 261 § 4, zgodnie z którym czynności organu podejmowane są pomimo nieuiszczenia opłaty w przypadkach, gdy: 1) niezwłocznego załatwienia sprawy wymagają względy społeczne lub ważny interes strony; 2) dla czynności przewidziany jest termin zawity; 3) jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą. Dokonanie czynności pomimo nieuiszczenia opłaty nie oznacza zwolnienia strony z obowiązku zapłaty lecz jedynie przesunięcie jej w czasie. W razie jednak niewątpliwej niemożności

poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. Zwolnienie od opłaty skarbowej jako należności objętej przepisami o zobowiązaniach podatkowych następuje z zastosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej.

Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie, a potem ewentualnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.s.a.).

Art. 265 i 267 K.p.a. odróżnia opłaty, koszty i „należności związane z tokiem postępowania”. W art. 261 § 1 K.p.a. **termin „należności”** dotyczy łącznego określenia opłat i kosztów; wyodrębnienie „należności związanych z tokiem postępowania” ma uzasadnienie w tym, że obciążenia finansowe związane z postępowaniem nie wyczerpują się na opłatach i kosztach postępowania. Niektóre działy prawa administracyjnego przewidują wnoszenie płatności, które nie są ani opłatami, ani też kosztami samego postępowania.

Zastosowany w powołanych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego termin „należności” pozwala uznać, że intencją ustawodawcy było przyznanie organowi prawa do zwalniania strony w całości lub w części ze wszelkich płatności, jeżeli są wymierzone lub pobierane przez ten organ i mają związek z postępowaniem. Zastosowanie terminu zbiorczego podnosi elastyczność regulacji, co na gruncie zmieniającego się stanu prawnego poszczególnych fragmentów prawa administracyjnego ma uzasadnienie.

Konsekwencją niektórych rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym będzie obowiązek zwrotu opłaty skarbowej. **Opłata skarbowa podlega zwrotowi**, jeżeli mimo jej zapłacenia nie dokonano czynności urzędowej albo nie wydano zaświadczenia, zezwolenia, pozwolenia lub koncesji. Zwrot opłaty skarbowej następuje na wniosek. Nie zwraca się opłaty skarbowej po upływie pięciu lat licząc od końca roku, w którym dokonano opłaty (art. 9 cyt. wcześniej ustawy o opłacie skarbowej).

ROZDZIAŁ VIII. ŚRODKI KONTROLI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM – ISTOTA I RODZAJE

8.1. Wprowadzenie

Zapadające w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcia (decyzje, postanowienia) podlegają wielorakiej kontroli, zarówno organów które je wydały – jest tzw. samokontrola, jak również organów wyższego stopnia w toku postępowania administracyjnego. Nauka prawa administracyjnego od wielu lat niejednolicie określa instrumenty służące uruchamianiu mechanizmów kontroli w procesie administracyjnym, do najczęściej spotykanych należą: „środki prawne”, „środki odwoławcze”, „środki zaskarżenia” itp. Do języka prawnego kategoria pojęciowa w postaci „środków odwoławczych” została po raz pierwszy wprowadzona w art. 34 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Do tego czasu, inaczej niż na gruncie procedury cywilnej, wyodrębnienie środków odwoławczych było w istocie wyłącznie proponowane w różnych konfiguracjach przez naukę prawa administracyjnego³²⁷. Obowiązująca ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi używa zwrotu „środki zaskarżenia” (art. 52 powołanej ustawy).

Kontrola instancyjna oraz kontrola sprawowana przez sądy administracyjne tworzą dwa podstawowe układy służące weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym, trzecim układem jest postępowanie skargowe (Dział VIII K.p.a.); ten ostatni układ prowadzi najczęściej do uruchomienia kontroli in-

³²⁷ Przegląd tych zapatrywań podałem w referacie na konferencję sędziów NSA pt. *Przesłanki wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (uwagi wybrane)*, Rzeszów – wrzesień 1996, s. 9 i n.

stancyjnej na co wyraźnie wskazuje brzmienie art. 234 i 235. Przedmiotowy zakres kontroli instancyjnej wyznacza art. 1 pkt 1 oraz odpowiednie unormowania postępowań wyłączonych spod zakresu ogólnego postępowania administracyjnego. Formalizacja w przepisach prawa procesowego to cecha wyróżniająca ten rodzaj kontroli spośród innych, jej formy i środki są ściśle w prawie określone. Na ogół przyjmuje się istnienie trzech trybów kontroli instancyjnej, są to: tryb postępowania odwoławczego i zażaleniewego, tryb wznowienia postępowania oraz tryb umożliwiający weryfikację decyzji ostatecznych poprzez ich uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności. Sprowadzając to do prostszej formuły stwierdzić można, że kontrola instancyjna wyraża się poprzez postępowanie odwoławcze oraz w przewidzianych Kodeksem przypadkach stwierdzenia nieważności oraz zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznych.

Na użytek dalszych uwag operować można pojęciem instytucji (środka kontroli). Przez **instytucje kontroli** w postępowaniu administracyjnym rozumieć można określone w ustawie zarówno co do rodzaju, jak i trybu stosowania środki służące zweryfikowaniu w oznaczonym zakresie i z oznaczonymi skutkami rozstrzygnięć (decyzji, postanowień) organów administracji publicznej przez powołane do tego podmioty. Nie ma zasadniczych przeszkód, by instytucja prawna pojmowana jako zespół norm prawnych regulujących łącznie dające się wyodrębnić grupy spraw, zawierała w sobie jednocześnie treść polegającą na umożliwieniu pewnego działania, słowem, żeby była środkiem służącym do osiągnięcia określonego prawem celu. Nie należy wiązać istotnych konsekwencji ze sposobem uruchamiania mechanizmu kontroli (na żądania strony lub z urzędu), nie ma więc potrzeby odwoływania się do tradycyjnego odróżniania środków prawnych – uruchamianych wskutek żądania uprawnionego podmiotu oraz środków nadzoru – pojmowanych z urzędu. Takie założenie będzie zasadne, jeżeli główny akcent położony zostanie na funkcji oznaczonego środka, którą jest obiektywna lub subiektywna potrzeba korekty lub zniesienia oznaczonego rozstrzygnięcia zaś w takiej sytuacji rodzaj inicjaty-

wy prowadzący do uruchomienia mechanizmu kontroli nie ma większego znaczenia.

8.2. Rodzaje środków kontroli

Będące przedmiotem unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego środki kontroli rozstrzygnięć poddawać można różnorodnym teoretycznym klasyfikacjom, opartym na wzorcach wypracowanych najczęściej w procesie cywilnym i karnym.

Ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia (ostateczne lub nieostateczne) dzielą się środki kontroli na **zwyczajne i nadzwyczajne**. Do pierwszej grupy zaliczyć trzeba odwołania, zażalenia oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zaś do drugiej – wznowienie postępowania (art. 145–152), stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156–159), sprzeciw prokuratora (art. 184–187), skargę w sprawie rozstrzygniętej decyzją ostateczną (art. 235), zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznych w trybie art. 154, 155 i 161.

Wpływ użycia środka na tok instancji jest podstawą podziału na środki **dewolutywne i niedewolutywne**. Dewolutywne to takie, których użycie czyni właściwym do rozpoznania sprawy organ wyższego stopnia (organ drugiej instancji) zaś niedewolutywnymi są te, których użycie nie powoduje wskazanego skutku. Dewolutywność może mieć charakter bezwzględny lub względny. W pierwszym przypadku użycie środka zawsze rodzi właściwość organu wyższej instancji zaś w drugim dopuszczalne są wyjątki od tej reguły. Odwołanie będzie np. środkiem dewolutywnym względnie (art. 127 § 2), wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożony w trybie art. 127 § 3 będzie miał charakter niedewolutywny, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji ma w zasadzie cechę dewolutywności bezwzględnej (art. 157 § 1).

Na podstawie kryterium mocy prawnej, a ściślej skutków prawnych jakie powoduje użycie środka można je podzielić na **suspensywne**, zwane też doskonałymi, oraz **niesuspensywne** (niedoskonałe). Skorzystanie ze środka suspensywnego powoduje wstrzy-

manie wykonalności rozstrzygnięcia bądź to w sposób bezwzględny (każdocześnie), bądź też ma charakter względny, czyli z dopuszczeniem w pewnych przypadkach braku wskazanego skutku. Większość środków kontroli występujących w Kodeksie ma charakter suspensywnych względnie (odwołanie, zażalenie, wznowienie postępowania), suspensywność bezwzględna występuje przy stwierdzeniu nieważności decyzji. Cecha braku suspensywności jest rzadka; przed wejściem w życie Ordynacji podatkowej występowała w postępowaniu podatkowym, utrzymana została w art. 224 § 1 i 2 O.p. w postaci suspensywności względnej.

Podział na środki **samoistne i niesamoistne** opiera się na kryterium dopuszczalności wnoszenia danego środka samodzielnie. Środki samoistne są w K.p.a. regułą, niesamoistne występują wyjątkowo np. wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania wnoszony wraz z odwołaniem (art. 58 § 2), czy zażalenie wnoszone wraz z odwołaniem od decyzji (art. 142).

Przyjmując za kryterium wymogi formalne, jakie powinien spełniać środek kontroli można podzielić je na **formalne i nieformalne**. Do pierwszej kategorii zalicza się te, które mogą być wnoszone tylko przez podmioty korzystające z określonej legitymacji, w oznaczonym ściśle terminie, a czasami sporządzane w przypisanej formie. Kodeks postępowania administracyjnego formalizuje środki kontroli w stopniu minimalnym, najczęściej ogranicza się to do zakreślenia terminu do użycia środka oraz potrzeby wykazania przez podmiot legitymacji procesowej. Jako środek nieformalny potraktować można spowodowanie postępowania kontrolnego w trybie skargowym na podstawie art. 235.

Na podstawie kryterium trybu postępowania należy wyróżnić **środki występujące w postępowaniu administracyjnym oraz stosowane w postępowaniu przed sądami administracyjnymi**. Podział ten jest zasadny ze względów formalnych (techniczno-prawnych) poprzez ulokowanie podstawowych aspektów postępowania przed sądami administracyjnymi w odrębnej ustawie oraz względów merytorycznych, bowiem postępowanie przed sądami administracyjnymi stwarza inny jakościowo układ stosun-

ków procesowych niż postępowanie administracyjne. Postępowanie administracyjne opiera się modelowo, jak już o tym wcześniej wspomniano, na zasadzie inkwizycyjności zaś postępowanie przed sądami administracyjnymi rządzi się prawami kontradyktoryjności. Mimo jednak formalnej separacji pomiędzy wskazanymi postępowaniami zachodzi między nimi szereg różnorodnych powiązań³²⁸.

Nie zalicza się do środków kontroli tzw. środków pośrednich, których zasadniczym celem nie jest bezpośrednio uruchomienie mechanizmów kontroli służących weryfikacji rozstrzygnięć, wywierają one jednak pośredni wpływ, niekiedy istotny, na przebieg postępowania kontrolnego (np. wniosek o wyłączenie pracownika).

Podkreślona wcześniej jednolita funkcja wszystkich środków kontroli nie stoi na przeszkodzie wyodrębnieniu w ich klasie tych, w których uruchomienie postępowania kontrolnego następuje drogą prawnie przyznanego żądania uprawnionego podmiotu (można je nazwać środkami klasycznymi) oraz tych, które realizowane są w formach typowych dla tradycyjnie pojmowanego nadzoru (z urzędu). Kryterium podziału stanowi w tym przypadku sposób uruchamiania postępowania kontrolnego.

W postępowaniu administracyjnym, inaczej niż w procedurach sądowych, wszczynanie postępowania kontrolnego w typowej postaci, czyli na wniosek uprawnionego podmiotu nie jest regułą. Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza dość często możliwość podejmowania działań kontrolnych z urzędu, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji ostatecznych. Przepisy Kodeksu nie stanowią podstaw do przyjęcia poglądu o każdorazowo trafnym charakterze zapadających na jego podstawie rozstrzygnięć. W konsekwencji nie jest to zgodne z prakseologicznymi regułami kształtowania procesu jako modelu podejmowania decyzji, gdyż

³²⁸ Mimo reformy sądownictwa administracyjnego, jaka obowiązuje od 1.01.2004 r. zachowało swój merytoryczny walor opracowanie T. Wosia, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989, por. w szczególności uwagi na s. 18 i n.

wedle tych reguł przyjmuje się, że stworzone zostały optymalne warunki do wydania rozstrzygnięcia w wyniku jednorazowego rozpoznania sprawy. Wszczęcie zatem postępowania kontrolnego w jakiegokolwiek postaci pozostaje w sprzeczności z tym założeniem. Przede wszystkim jednak potrzeba przestrzegania przedmiotowego porządku prawnego w działalności administracji publicznej nakazywała rozbudowanie w regulacjach Kodeksu postępowania administracyjnego różnorodnych instrumentów kontrolnych³²⁹.

³²⁹ Por. K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin–Rzeszów 1992, s. 68.

ROZDZIAŁ IX. KONTROLA ROZSTRZYGNIEĆ NIEOSTATECZNYCH W POSTĘPOWANIU PRZED ORGANAMI DRUGIEJ INSTANCJI

9.1. Wprowadzenie

Kontrola rozstrzygnięć nieostatecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym realizowana jest poprzez prawo wnoszenia odwołań, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zażaleń. Przede wszystkim odwołania zaliczyć trzeba do kategorii podstawowych i najpowszechniejszych środków kontroli. Konstrukcje prawne dotyczące odwołań najpełniej wyrażają uniwersalne cechy współczesnego prawa procesowego. Prawo do wnoszenia odwołań (art. 127–140) jest rozwinięciem wyrażonej w art. 15 zasady dwuinstancyjności postępowania³³⁰. Zgodnie z tą zasadą organy kontrolne z ustrojowego punktu widzenia usytuowane są (choć nie bez wyjątków) hierarchicznie wyżej. **Cechy charakterystyczne systemu instancyjnego** sprowadzić można po pierwsze, do totalności co oznacza, że każde rozstrzygnięcie może zostać skontrolowane; po drugie, wnioskowości czyli sytuacji, w której tylko wskutek inicjatywy strony procesu może być uruchomiony mechanizm postępowania kontrolnego i wreszcie po trzecie, inicjatywa ta prowadzi do procesowego sposobu rozpoznania sprawy. Postępowanie odwoławcze, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego odpowiada

³³⁰ Wyłączenie dwuinstancyjności musi wyraźnie wynikać z przepisu prawa zaś w przypadku wątpliwości interpretacyjnych odnośnie dopuszczalności prawa odwołania od decyzji należy przyjąć, że prawo to przysługuje, por. uchwałę Sądu Najwyższego z 1.12.1994 r., III AZP 8/94, OSNIAPiUS 1995, nr 7, poz. 82. Por. Z Kmiecik, *Odwołanie w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 54 i n.

w swym zasadniczym kształcie wymienionym cechom teoretycznym.

Nie ma podstaw do stawiania znaku równości między sytuacją ustrojową organów sprawujących kontrolę instancyjną w systemach procedur sądowych a ich odpowiednikami w postępowaniu administracyjnym. Podobieństwo tkwi w tym, że będą to organy usytuowane hierarchicznie wyżej aniżeli organy wydające rozstrzygnięcia w pierwszej instancji (instancyjność pionowa), ponadto można zakładać, że członkowie organu kontrolującego legitymować się będą wyższymi kwalifikacjami niż ci, którzy wydali kontrolowane rozstrzygnięcie i wreszcie to samo rozstrzygnięcie może być kontrolowane w zasadzie tylko jeden raz. Zasadnicza różnica sprowadza się do tego, że w kontroli instancyjnej sprawowanej wedle reguł procedury administracyjnej nie występuje gwarancja w postaci niezawisłości³³¹. Brak cech niezawisłości dotyczy w istocie całej jurysdykcji administracyjnej.

Korzystanie przez uprawnione podmioty ze zwyczajnych środków kontroli wiąże się z mechanizmem procesowym zwanym „administracyjnym tokiem instancji”. Pojęcie to ma charakter strukturalny; przez wniesienie odwołania strona powoduje, że sprawa rozstrzygnięta decyzją organu pierwszej instancji zostanie ponownie rozpatrzona w oznaczonym zakresie przez organ instancyjnie wyższy (odwoławczy)³³². Przypomnieć w tym miejscu należy, iż – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyj-

³³¹ Przepisy prawa rzadko zawierają postanowienia gwarancyjne dla podmiotów (organów) sprawujących jurysdykcję administracyjną. Odstępstwem od tej prawidłowości jest brzmienie art. 10 ust. 1 cyt. już ustawy z dnia 12 października 1994 r. o z samorządowych kolegiach odwoławczych, zgodnie z którym członkowie s.k.o. w zakresie wykonywania czynności określonych ustawą korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Nie jest to jeszcze wystarczający powód by s.k.o. przypisywać cechy organów zbliżonych do sądów (*quasi* sądowych). S.k.o jako organy administracji publicznej jednoznacznie kwalifikuje A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, s. 69 i n. oraz s. 286 i n.

³³² Teoretyczne aspekty administracyjnego toku instancji analizuje J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

nymi nie używa przesłanki „wyczerpania administracyjnego toku instancji” dla skutecznego wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wprowadza pojęcie „wyczerpanie środków zaskarżenia” (art. 52 § 1 p.s.a.).

Organy odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym prezentują sobą zróżnicowany obraz. Mogą to być organy jednoosobowe (wojewoda, minister) jak i kolegialne (samorządowe kolegia odwoławcze, Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów), organy wybieralne i o składzie osobowym powoływanym itp. Różne też może być ich usytuowanie wobec organów pierwszej instancji; mogą być usytuowane pionowo przy zachowaniu więzi funkcjonalnych (tak jest w strukturach administracji rządowej) lub bez zachowania hierarchicznego podporządkowania i tym samym bez więzi funkcjonalnych. Ten ostatni przypadek najlepiej ilustruje sytuacja prawna samorządowych kolegiów odwoławczych³³³, powołanych do rozpoznawania środków zaskarżenia od decyzji i postanowień wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego odwołań od decyzji jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Przy okazji wspomnieć warto, iż w przepisach szczególnych występuje tzw. „tryb mieszany” co oznacza najczęściej prowadzenie postępowania w pierwszej instancji trybem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w którym w mniejszym lub większym zakresie znajdują zastosowanie przepisy K.p.a., nie ma możliwości wniesienia odwołania od wydanych w tym trybie decyzji do organu wyższej instancji, można je kwestionować w drodze skargi do sądu administracyjnego lub poprzez odwołanie do sądu powszechnego. I tak zgodnie z art. 145 ustawy z dnia 29

³³³ Pozycję prawną samorządowych kolegiów odwoławczych analizują w szczególności: Z. Kmiecik, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995; J. P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, ST 1997, nr 1-2, s. 120-126; A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, s. 257 i n.

sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³³⁴ w przypadku, kiedy zarząd banku nie przekaże programu postępowania naprawczego zgodnie z ustawowymi zasadami albo gdy realizacja tego programu okaże się nieskuteczna, Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o ustanowieniu nadzoru komisarycznego na czas realizacji programu postępowania naprawczego. Na mocy tej decyzji zarząd komisaryczny przechodzi prawo podejmowanie uchwał i decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych w ustawie i statucie do właściwości organów banku. Wobec decyzji o ustanowieniu zarządu komisarycznego nie stosuje się art. 127 § 3 K.p.a. o ponownym rozpatrzeniu sprawy przez ten sam organ, decyzja taka może być tylko zaskarżona do sądu administracyjnego. Na podstawie art. 147 – Prawa bankowego Komisja Nadzoru Bankowego może w przypadkach określonych w ustawie, podjąć decyzję o: przejęciu banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego, likwidacji banku, wystąpienia do Rady Ministrów o likwidację banku (w przypadku banku państwowego). Od decyzji w tych sprawach rada nadzorcza banku może wnieść skargę do sądu administracyjnego. W tym przypadku również nie ma zastosowania art. 127 § 3 K.p.a. Zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne³³⁵ zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Do kompetencji Prezesa należy m. in. udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana i cofanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki. Do wskazanego postępowania stosuje się przepisy K.p.a. jednakże od decyzji Prezesa nie służy odwołanie ani wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy lecz odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie sądowe toczy się wedle reguł sądowego postępowania cywilnego w sprawach gospodarczych (Dział IVa. art. 479¹–479⁷⁸ k.p.c.).

³³⁴ Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 ze zm.

³³⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.

Jako nieporozumienie, sprzeczne ze standardami demokratycznego państwa prawa należy traktować przypadki woluntarystycznego prawa podejmowania decyzji z wyłączeniem wszelkiej kontroli ich wydawania, zarówno kontroli instancyjnej i co najważniejsze kontroli sądowej, sprawowanej przez sądy administracyjne bądź sądy powszechne. Istnieje w tym przypadku realna możliwość podejmowania wadliwych rozstrzygnięć, które w żaden sposób nie mogą weryfikowane. Taki charakter miały rozstrzygnięcia Komisji Majątkowej dotyczące przywracania własności na wniosek zainteresowanej kościelnej osoby prawnej w drodze postępowania regulacyjnego, które zostało określone przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³³⁶. Podobne, w żaden racjonalny sposób nie dające się uzasadnić rozwiązanie przyjęto w art. 82 § 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń Społecznych³³⁷ w zw. z art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³³⁸. We wskazanym przypadku Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie (art. 82 § 1 cyt. wcześniej ustawy); od decyzji takiej nie przysługuje odwołanie (art. 83 ust. 4 cyt. wcześniej ustawy). Powołane przepisy stwarzają podstawę do wydawania totalnie swobodnych, a w istocie dowolnych decyzji, oderwanych od konstrukcji materialnoprawnych systemu ubezpieczeń społecznych. Decyzje, o jakich mowa nie poddane zostały jakiegokolwiek kontroli, zwłaszcza kontroli sądowej.

9.2. Odwołanie i postępowanie odwoławcze

Stronie oraz fakultatywnym uczestnikom postępowania (organizacjom społecznym, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywa-

³³⁶ Dz. U. Nr 39, poz. 353 ze zm.

³³⁷ Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.

³³⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

telskich) służy prawo wniesienia odwołania od każdej decyzji nieostatecznej do organu drugiej instancji, za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w terminie czternastu dni od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. Organami właściwymi do rozpoznania odwołania są organy wyższego stopnia (art. 127 § 2 w zw. z art. 17). Legitymację strony do wniesienia odwołania należy oceniać według przepisów art. 28, 29 i 30. Wystarczające jest dla skutecznego wniesienia odwołania przyjęcie subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony, słowem skuteczne będzie odwołanie wniesione w oparciu o twierdzenie jednostki, że decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jej praw lub obowiązków; jeżeli takie twierdzenie nie zostanie pozytywnie zweryfikowane w toku postępowania odwoławczego to zaistnieje powód do wydania decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. Odwołanie może być wniesione przez stronę lub strony, które brały udział w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i przez te, które udziału w nim nie brały; brak udziału strony w postępowaniu przed organem pierwszej instancji może być zawsze skutecznie podnoszony w odwołaniu.

Postępowanie odwoławcze przebiegać powinno w trzech zasadniczych fazach, które w kolejności zostaną zaprezentowane.

Pierwszą fazą jest **badanie odwołania pod względem formalnym**. Celowość tego obowiązku uzasadniona jest względami ekonomii procesowej i zapobiegać ma podejmowaniu niedopuszczalnych bądź zbędnych czynności. Kodeks postępowania administracyjnego minimalizuje wymogi formalne odwołania i sprowadza je do tego, aby odwołanie pochodziło od strony lub podmiotu działającego na prawach strony, wniesione było w ustawowym terminie i zachowaniem obowiązującego trybu tzn. za pośrednictwem organu pierwszej instancji do organu właściwego do rozpoznania odwołania z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 127 § 3.

Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczy jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z decyzji (art. 128). Niezadowolenie strony, które jest w tym przypadku „żądaniem” w rozumieniu art. 63 § 2 może być wyrażone

nieporadnie, nie jest wymagane użycie słowa „odwołanie”. Taka wykładnia art. 128 jest zgodna z zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego tym niemniej brak szczegółowego uzasadnienia nie oznacza braku uzasadnienia w ogóle. Niezadowolone z wydanej decyzji powinno być czymś lub jakoś uargumentowane, leży to w interesie strony wnoszącej odwołanie i może mieć przynajmniej hipotetycznie wpływ na korzystne dla niej rozstrzygnięcie. Obowiązek wnoszenia odwołania za pośrednictwem organu pierwszej instancji nie jest rygorystyczny skoro wszystkie organy z urzędu mają przestrzegać swojej właściwości (art. 19). Nie jest też obowiązkowa pisemna forma odwołania. Dodatkowe wymogi formalne wobec odwołań mogą wynikać z przepisów szczególnych³³⁹. Brak koniecznych wymogów formalnych w odwołaniu może spowodować wydanie postanowienia o jego niedopuszczalności (art. 134). **Postanowienie o niedopuszczalności odwołania** mogą uzasadniać względy przedmiotowe (np. brak przedmiotu zaskarżenia z tej przyczyny, że zaskarżony został akt nie jest decyzją lecz czynnością faktyczną, akt o charakterze generalnym) oraz względy podmiotowe np. osoba wnosząca odwołanie nie ma zdolności do czynności prawnej. W orzecznictwie NSA powstała rozbieżność odnośnie kwestii, czy stwierdzenie przez organ odwoławczy, że odwołujący się nie jest stroną postępowania stanowi przesłankę stwierdzenia niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 134, czy też umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3. NSA podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów, w myśl której stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 138 § 1 pkt 3³⁴⁰. Zapropono-

³³⁹ Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) stanowi w art. 53 ust. 6, że 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, podobną regulację zawiera art. 222 Ordynacji podatkowej.

³⁴⁰ Uchwała NSA z dnia 5.07.1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119.

nowany w cyt. uchwale kierunek wykładni art. 134 należy zaaprobować³⁴¹. Organ może też w drodze postanowienia stwierdzić **uchybiecie terminu do wniesienia odwołania**. Rozpoznanie odwołania wniesionego z uchybieniem ustawowego terminu zawitego z art. 129 § 2 stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2³⁴². Art. 134 stwarza zatem podstawę do ewentualnego wydania dwu rodzajów postanowień, a mianowicie postanowienia o niedopuszczalności odwołania oraz postanowienia stwierdzającego uchybiecie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienia, o jakich mowa, są ostateczne zatem nie służy na nie zażalenie, służy jednak na nie skarga do właściwego sądu administracyjnego³⁴³. Wszelkie inne wady formalne odwołania, jakie nie uzasadniają stosowania art. 134 mogą być usuwane w trybie art. 64 § 2.

Art. 137 stwarza możliwość **cofnięcia przez stronę odwołania** przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy; organ ten nie uwzględni takiego wniosku, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie ponownemu wniesieniu odwołania przez stronę po uprzednim jego cofnięciu pod warunkiem dochowania wcześniej opisanych wymogów formalnych. O odmowie cofnięcia odwołania organ odwoławczy orzeka w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie (art. 123 § 1 w zw. z art. 141 § 1). Skuteczne cofnięcie przez stronę odwołania powo-

³⁴¹ Zgodnie z art. 100 cyt. już ustawy z dnia 30.08.2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „ocena prawna wyrażona w wydanych przed dniem 1 stycznia 2004 r. uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wiąże wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpoznającego sprawę (...)”.

³⁴² Wyrok NSA z 4.06.1982 r., ONSA 1982, nr 1, poz. 52.

³⁴³ NSA w uchwale z 7.10.1997 r., FPS 7/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 2 stwierdził, że wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (aktualnie wojewódzkiego Sądu administracyjnego) na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

duje niedopuszczalność wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego bowiem w tym przypadku strona nie wyczerpała środków odwoławczych w rozumieniu art. 52 § 1 p.s.a.

Wniesienie odwołania wywołuje skutek względnie suspensywny, brak tego skutku ma miejsce w przypadku nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub gdy natychmiastowa wykonalność wynika z mocy ustawy. Art. 135 zezwala organowi odwoławczemu na wstrzymanie owego rygoru, przepis nie precyzuje jednak w jakiej fazie postępowania odwoławczego może mieć to miejsce. Sądzić należy, iż sprawa ta będzie roztrząsana we wstępnej fazie postępowania. Organ odwoławczy władny będzie uchylić zarówno natychmiastową wykonalność nadaną w trybie art. 108, jak i wynikającą z mocy ustawy – w tym ostatnim przypadku będzie badał prawidłowość zastosowania normy ustawowej. Wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności winno nastąpić w formie niezaskarżalnego postanowienia.

Drugą fazę postępowania odwoławczego stanowi **rozpoznanie odwołania**. Określenie zakresu (granic) rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy należy do ważnych elementów procesowego systemu kontroli. Obowiązkiem organu odwoławczego jest przede wszystkim rozpatrzenie sprawy pod względem merytorycznym przez co należy rozumieć przeprowadzenie w granicach określonych Kodeksem ponownego postępowania wyjaśniającego i wydanie decyzji co do istoty sprawy. W przeciwieństwie do uprawnień kontrolnych sądów administracyjnych organ odwoławczy nie ma wąsko zakreślonych kompetencji kasacyjnych prowadzących się w istocie do oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Zakres badania decyzji w postępowaniu odwoławczym nie wyklucza stosowania kryterium jej legalności, ale jest to tylko jedno z kryteriów; mogą być brane pod uwagę również kryteria celowościowe. Możliwość działania organu odwoławczego trafnie określił NSA w motywach wyroku z 9.10.1992 r., V SA 137/92³⁴⁴ stwierdzając, że istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy

³⁴⁴ ONSA 1993, nr 1, poz. 22.

administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, nie zaś jedynie na kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji.

Organ odwoławczy nie jest związany ani ustaleniami organu pierwszej instancji, ani – w przeciwieństwie do apelacji cywilnej – żądaniami zawartymi w odwołaniu (art. 378 § 1 k.p.c.). W efekcie ma on obowiązki nie mniejsze niż organ pierwszej instancji. Związanie zasadą prawdy obiektywnej rodzi powinność podjęcia wszelkich zgodnych z prawem czynności, mających na celu ustalenie stanu faktycznego. Wynika stąd, że organ odwoławczy nie może być związany granicami postępowania przed pierwszą instancją i powinien je w miarę potrzeby rozszerzyć w takim zakresie, aby doprowadzić do wyjaśnienia sprawy. Ocenie organu odwoławczego podlega najpierw materiał dowodowy zebrany i zbądany przez organ pierwszej instancji oraz dokonane przez ten organ ustalenia. Zgodnie z art. 136 możliwe jest w postępowaniu odwoławczym przeprowadzenie na żądanie strony lub z urzędu dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecenie tych czynności organowi, który wydał decyzję. Kodeks nie wprowadza dla omawianej fazy postępowania zakazu uwzględniania nowych dowodów i okoliczności faktycznych, chyba, że prowadziłyby one do wykreowania nowej sprawy. Brak przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego przez organ pierwszej instancji bądź przeprowadzenie go w sposób wadliwy w całości nie daje podstaw organowi odwoławczemu do zastąpienia organu pierwszoinstancyjnego i przeprowadzenia zań całego postępowania dowodowego. Przepis art. 136 stwarza jedynie okazję przeprowadzenia postępowania „dodatkowego”. Przy stosowaniu art. 136 obowiązuje w pełni zasada czynnego udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym. Rozpoznający sprawę organ odwoławczy może ją rozpatrzeć w całości lub w części, nie będąc związanym ustaleniami organu pierwszej instancji, ani żądaniami strony. Granicą wyznaczającą zakres postępowania odwoławczego jest to, aby w wyniku czyn-

ności organu odwoławczego nie powstała nowa sprawa. Warto przypomnieć, iż na sprawę składają się elementy podmiotowe (strona lub strony), treść żądania, oraz podstawa prawna. Zmiana chociażby jednego z wskazanych elementów nadaje sprawie charakter „nowej”.

Trzecią fazę postępowania odwoławczego stanowi **wydanie rozstrzygnięcia** czyli decyzji kończącej postępowanie. Zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w innych dwuinstancyjnych systemach procesowych efekt i wynik kontroli w postaci rozstrzygnięcia jest w pewnym sensie ostatnim aktem procesowym, przysługuje mu atrybut prawomocności formalnej (Kodeks określa go mianem ostateczności), co oznacza niemożność jego zmiany w trybie zwyczajnym.

Art. 138 wylicza zestaw decyzji, jakie mogą zapaść w postępowaniu odwoławczym, są to: 1) decyzja o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1); 2) decyzja merytoryczna, zwana też reformatoryjną, różniąca się od decyzji będącej przedmiotem odwołania jednakże dotycząca przedmiotu postępowania bądź będąca decyzją o umorzeniu postępowania pierwszej instancji w całości albo w części (art. 138 § 1 pkt 2); 3) decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3); 4) decyzja kasacyjna – uchylająca zaskarżoną decyzję w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji (art. 138 § 2).

Powodem wydania rozstrzygnięcia utrzymującego w mocy zaskarżoną decyzję będzie ustalenie przez organ odwoławczy prawidłowości decyzji pierwszoinstancyjnej lub też ustalenie w niej takiej wady, która nie może mieć istotnego wpływu na byt zaskarżonej decyzji. W tym ostatnim przypadku organ odwoławczy władny będzie nawet uzupełnić postępowanie wyjaśniające zaś swoje stanowisko odnośnie rodzaju uchybień, jakie miały miejsce lecz nie powodowały korekty decyzji zawrze w uzasadnieniu swojego stanowiska.

Podstawę orzeczenia merytorycznego znajdujemy w art. 138 § 1 pkt 2. Przepis ten przewiduje jako alternatywę utrzymania

w mocy decyzji pierwszej instancji uchylenie tej decyzji w całości lub w części i orzeknięcie w tym zakresie co do istoty sprawy. Organ odwoławczy nie może, jak już wspomiano, wydać decyzji w innej sprawie niż ta, która była przedmiotem uchylonej lub zmienionej decyzji pierwszej instancji. Naruszenie tej zasady prowadzi do rażącego naruszenia art. 138 § 1 pkt 2. Zasada prawdy obiektywnej wraz z zasadą legalizmu nakazywać będą rozpoznanie sprawy w pełnym zakresie bez związania ani wnioskami stron, ani ustaleniami organu pierwszej instancji. Jedyne ograniczenia stanowić będą: tożsamość sprawy i zakaz *reformationis in peius*. Decyzja merytoryczna powinna w postępowaniu odwoławczym stanowić podstawowy sposób orzekania³⁴⁵.

Kodeks dopuszcza uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie sprawy (jest to tzw. **decyzja kasacyjna**)³⁴⁶. Przekazując sprawę organ ten może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. W decyzji kasacyjnej organ nie może przesądzić sposobu ponownego rozstrzygnięcia sprawy ponieważ zależy to od ustaleń faktycznych mających się dokonać w ponownie przeprowadzonym postępowaniu. Jednak ocena prawna oraz wskazanie sposobów usunięcia wadliwości postępowania winny być dla organu pierwszej instancji wiążące co jednak nie wynika w sposób jednoznaczny z brzmienia art. 138 § 2.

Do czasu wejścia w życie ustawy o NSA (1 października 1995 r.) istniał niekorzystny rozdział między judykaturą Sądu Najwyższe-

³⁴⁵ Pogląd ten znajduje od początku poparcie w orzecznictwie NSA, zob. w szczególności wyrok z 22.09.1981 r., II SA 400/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 88 oraz wyrok z 25.05.1983 r., II SA 403/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 33.

³⁴⁶ Przepis art. 138 § 2 został zmieniony ustawą z 3.12.2010 r., zob. przypis nr 18 w Rozdziale II. Nowe brzmienie powołanego przepisu analizuje R. Sawuła, *Kilka uwag w sprawie nowego brzmienia art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka 2011, nr 1(22), s. 5 i n.

go a nauką procesowego prawa administracyjnego odnośnie dopuszczalności wnoszenia do sądu administracyjnego skargi na decyzje kasacyjne. Sąd Najwyższy konsekwentnie stał na stanowisku niedopuszczalności zaskarżania decyzji kasacyjnych do NSA³⁴⁷. Takie stanowisko Sądu Najwyższego było przedmiotem powszechnej krytyki przedstawicieli nauki prawa administracyjnego³⁴⁸. Wejście w życie ustawy o NSA nie rozwiązało do końca wszystkich wątpliwości, przesądzone one zostały pozytywnie dopiero uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16.01.1997 r., III ZP 5/96³⁴⁹, w której Sąd ten jednoznacznie stwierdził, że na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o NSA można wnieść do NSA skargę na decyzję organu odwoławczego uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia. W motywach powołanej uchwały Sąd Najwyższy podzielił wszystkie najważniejsze argumenty doktrynalne zgłaszane od wielu lat przemawiające za dopuszczalnością skargi do NSA na decyzje kasacyjne. Zwrócono uwagę na bodaj najważniejszą okoliczność w postaci tego, że niedopuszczalność zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji kasacyjnych może w konsekwencji prowadzić do wielokrotnego wydawania tych decyzji w tej samej sprawie, co jest istotnym naruszeniem podstawowych reguł postępowania administracyjnego w państwie praworządnym. Przepis art. 138 § 2 stanowi wyłom w przyjętej przez Kodeks konstrukcji postępowania odwoławczego. Celem tego postępowania, jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy, jest ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez organ odwoławczy. Strona wnosząca odwołanie od decyzji jest zainteresowana tym aby jej sprawę ponownie rozpatrzył i rozstrzygnął organ odwoławczy. Tymczasem skutkiem wydania decyzji kasacyjnej jest obowiązek ponownego rozpatrzenia

³⁴⁷ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19.01.1983 r., III AZP 7/82, OSNCP 1983, z. 9, poz. 127 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 15.12.1984 r., III AZP 1/84, OSNCP 1985, z. 10, poz. 144.

³⁴⁸ Poglądy te są powołane w *Komentarzu III*, s. 366 i n.

³⁴⁹ OSNIPiUS 1997, nr 15, poz. 262.

sprawy przez organ pierwszej instancji, który może podtrzymać swój pogląd prawny wyrażony w zaskarżonej odwołaniem decyzji. Opisany pogląd Sądu Najwyższego zachował swoją aktualność na gruncie nowych przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tj. decyzja kasacyjna organu odwoławczego będzie mogła być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 50 w zw. z art. 52 § 1 p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzecznictwie niejednokrotnie zwracał uwagę, iż decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. nie może w uzasadnieniu zawierać treści wskazującej w jakim kierunku winno iść przyszłe załatwienie sprawy przez organ pierwszej instancji³⁵⁰. W wyroku z 12.02.1985 r., II SA 1811/84³⁵¹ NSA stwierdził: „narzucenie organowi administracji państwowej stopnia podstawowego przez organ drugiej instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy sprowadza postępowanie administracyjne faktycznie do jednej instancji i pozbawia organ stopnia podstawowego samodzielności nieodzownej w orzecznictwie administracyjnym. Z kolei w wyroku z 5.03.1990 r., IV SA 564/89³⁵² NSA wyraźnie wskazał, że bezpośrednia ingerencja organu wyższego stopnia, w postaci zaleceń i poleceń co do sposobu załatwienia konkretnej sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, nie ma uzasadnienia w przepisach K.p.a.

Wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu art. 138 § 2; decyzja taka nie może być wydana w innych sytuacjach niż wskazane w art. i każde inne wady decyzji nie dają organowi odwoławczemu podstaw do wydania decyzji takiego typu³⁵³.

³⁵⁰ Wyrok NSA z 30.06.1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51.

³⁵¹ ONSA 1985, nr 1, poz. 7.

³⁵² Wyrok niepublikowany.

³⁵³ Wyrok NSA z 3.09.2006 r., II OSK 633/05 (wyrok niepublikowany).

W nauce procesowego prawa administracyjnego kontrowersyjny jest problem, czy na podstawie art. 138 § 2 organ odwoławczy może ograniczyć swoje rozstrzygnięcie wyłącznie do uchylecia decyzji organu pierwszej instancji, czyli ograniczyć się do tzw. „czystej kasacji”³⁵⁴. Należy wskazać, iż przede wszystkim gramatyczna wykładnia przepisu art. 138 § 2 żadną miarą nie daje podstaw do ograniczenia rozstrzygnięcia w decyzji kasacyjnej wyłącznie do uchylecia decyzji organu pierwszej instancji. Wydanie takiej decyzji powodować może powstanie stanu, w którym w danej sprawie nie będzie istnieć jakakolwiek decyzja, sprawa nie będzie załatwiona, nie zostanie spełniony wskazany już wcześniej podstawowy cel postępowania odwoławczego³⁵⁵. Należy zatem opowiedzieć się za niedopuszczalnością wydawania na podstawie art. 138 § 2 „czystych” decyzji kasacyjnych.

Na podstawie art. 4 pkt 6 cyt. już przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – skreślony został w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 138 § 3, ograniczający kompetencje organów odwoławczych do wydawania decyzji reformatoryjnych w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego. Skreślony został również, mocą powołanej wcześniej ustawy, analogiczny w istocie przepis art. 233c. § 3 Ordynacji podatkowej (art. 53 pkt 2 przepisów prowadzących). **W postępowaniu odwoławczym nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji** z powodu jej kwalifikowanej wady wymienionej w art. 156 § 1. Ustalenie takiej wady w postępowaniu odwoławczym może jedynie stwarzać powód do uchylecia i zmiany decyzji (np. w razie rażącego naruszenia prawa, w przypadku gdy

³⁵⁴ Za dopuszczalnością tzw. czystej kasacji opowiedzieli się w szczególności: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 127–128; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 161–162; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 210.

³⁵⁵ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 194–197.

wykonanie decyzji powodowałoby czyn zagrożony karą, czy gdyby zawierała ona wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa) lub uchylecia decyzji i umorzenia postępowania pierwszej instancji (np. wydanie decyzji bez podstawy prawnej, z naruszeniem przepisów o właściwości, sprawy już wcześniej załatwionej decyzją ostateczną (*res iudicata*), czy gdy skierowano decyzję do osoby nie będącej stroną w sprawie)³⁵⁶. Przy okazji warto odnotować stanowisko NSA, wedle którego stwierdzenie nieważności organu drugiej instancji uzasadnia ponowne rozpatrzenie odwołania³⁵⁷.

W przypadku wydania decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organ odwoławczy uchyla decyzję i zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4). Dzieje się tak w przypadku kiedy organ odwoławczy nie dysponuje odpowiednią bazą „techniczno-biurową” do dokonania np. rejestracji pojazdu; organ odwoławczy w przypadku zasadności odwołania nie posiada realnych możliwości wydania decyzji reformatoryjnej³⁵⁸. W sytuacji określonej w art. 138 § 4 organ odwoławczy sprawę rozstrzyga, ale nie może temu rozstrzygnięciu nadać odpowied-

³⁵⁶ Por. *Komentarz IV*, s. 628, odnotować należy nietrafne stanowisko, jakie zajął NSA w wyroku z 12.03.1981 r., SA 472/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 21, w którym uznał, że stwierdzenie nieważności decyzji nieostatecznej może nastąpić tylko w postępowaniu nadzorczym, wszczętym z urzędu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, pod warunkiem, iż odwołanie nie zostało złożone. Dodać warto, iż na podstawie ustawy z 12.09.2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387) zmieniona została treść art. 233 m.in. poprzez skreślenie dotychczasowego pkt b w art. 233 pkt 2 dopuszczającego uchylene w postępowaniu odwoławczym decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, jeżeli decyzja organu pierwszej instancji wydana została z naruszeniem art. 240 O.p. (wznowienie postępowania) lub 247 O.p. (stwierdzenie nieważności decyzji). Za dopuszczalnością stwierdzania nieważności decyzji nieostatecznych opowiedział się J. Borkowski, *Komentarz II*, s. 256, możliwość taką z kolei wykluczył Z. Janowicz, *Komentarz III*, s. 452–453.

³⁵⁷ Uchwała NSA z 23.10.2000 r., OPK 12/00.

³⁵⁸ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 175.

niej szaty prawnej, jedynie z przyczyn faktycznych – braku odpowiednich blankietów, formularzy czy rejestrów włączonych w odpowiednią sieć informatyczną. Od nowej decyzji organu pierwszej instancji wydanej przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 4 odwołanie nie przysługuje³⁵⁹.

9.3. Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym

Reformatio in peius pojmowane jako możliwość zmiany na gorsze zwykło się tradycyjnie ujmować w teorii prawa procesowego odwrotnie, ściślej jako zakaz *reformationis in peius* czyli brak możliwości wydania w postępowaniu odwoławczym rozstrzygnięcia na niekorzyść strony odwołującej się. Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, nakładając na nią nowy obowiązek, który nie był objęty postępowaniem w pierwszej instancji³⁶⁰. Określony w art. 139 zakaz *reformationis in peius* ustanowiony został warunkowo; obowiązuje on bowiem jedynie wtedy, gdy zaskarżona decyzja nie narusza rażąco prawa lub nie narusza rażąco interesu społecznego. Kodeks postępowania administracyjnego dla stosowania zakazu wprowadza kryteria uznaniowe. Trzeba zwrócić uwagę na ustanowienia przesłanki negatywnej w postaci ustanowienia *prima facie* takiego samego stopnia naruszenia prawa jak przy stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2). Tym niemniej zakres rażącego naruszenia prawa będzie w tym wypadku szerszy niż przy stwierdzeniu nieważności decyzji, powinny się w nim mieścić kwalifikowane postaci naruszenia prawa zarówno wymienione w art. 156 § 1 jak i w art. 145 § 1. Kontrowersyjna jest dopuszczalność stosowania zakazu *reformationis in peius* w odniesieniu do decyzji kasacyjnych. Zaakceptować jednak można głoszony na gruncie proce-

³⁵⁹ Por. tamże, s. 175.

³⁶⁰ Wyrok SN z dnia 9.11.1995 r., III ARN 53/95, OSNIAPiUS 1996, nr 11, poz. 152.

sualistyki cywilnej pogląd, iż nie można wyjątkowej instytucji zakazu *reformationis in peius*, ograniczonej do postępowania odwoławczego interpretować rozszerzająco i rozciągać go na postępowanie przed pierwszą instancją³⁶¹. Możliwość stosowania omawianego zakazu wobec decyzji kasacyjnych jest również kwestionowana w najnowszym piśmiennictwie z zakresu procesowego prawa administracyjnego oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego³⁶². NSA prezentował trafne stanowisko, iż przepis art. 139 nie ma zastosowania przy rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie kasacyjnej decyzji organu odwoławczego, wydanej na podstawie art. 138 § 2³⁶³. Obowiązanie zakazu jest również problematyczne wobec braku związania organu pierwszoinstancyjnego zaleceniami organu odwoławczego, który wydał decyzję kasacyjną.

Jako pogorszenie sytuacji strony należy również traktować zmianę podstawy prawnej decyzji z bardziej korzystnej na mniej korzystną. Oczywista jest dopuszczalność wydania w postępowaniu odwoławczym rozstrzygnięcia na korzyść strony *reformationis in melius*.

³⁶¹ Por. B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich, W. Siedlecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 1975, s. 616 oraz *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom I, praca zbiorowa pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 1996, s. 1135 i n. Art. 384 k.p.c. ujmuje zakaz *reformationis in peius* prościej stanowiąc w art. 384, iż sąd nie może uchylić lub zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej apelację, chyba, że strona przeciwna również złożyła apelację.

³⁶² Por. A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 103 i n. oraz powołane tam piśmiennictwo. W wyroku z 6.04.2000 r., III RN 161/99, OSNIAPiUS 2001, nr 3, poz. 60 SN wyraźnie stwierdził, iż organ odwoławczy nie narusza zakazu *reformationis in peius* w sytuacji, gdy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji.

³⁶³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4.05.1998 r., FPS 2/98, ONSA 1998, nr 3, poz. 79.

9.4. Samokontrola w postępowaniu odwoławczym

Samokontrolę, czyli prawo do wykonywania przez ten sam organ oceny swojego postępowania wprowadzają przepisy art. 127 § 3 oraz art. 132. Na samokontroli opiera się konstrukcja z art. 127 § 3 dopuszczająca zwrócenie się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze³⁶⁴. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma wszelkie cechy środka odwoławczego (środka kontroli) poza cechą dewolutywności³⁶⁵; wskazuje na to jednoznacznie treść art. 127 § 3 zd. drugie nakazującego stosować doń odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy należy też pojmować identycznie jak „środek odwoławczy” w rozumieniu art. 34 ust. 1 (już nieobowiązującej) ustawy o NSA³⁶⁶. Przy rozpoznawaniu

³⁶⁴ Powołany przepis w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 2.03.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 22, poz. 268.

³⁶⁵ Konstrukcja z art. 127 § 3 jest w jakimś stopniu zbliżona do znanej już pod rządami r.p.a. z 1928 r. instytucji remonstrancji (przedstawienia). W piśmiennictwie zdania na temat cech remonstrancji są podzielone. Wedle J. Pokrzywnickiego (*Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 34) remonstrancja oznaczała załatwienie odwołania przez tę samą władzę, która decyzję wydała. E. Iserzon wywodził, że remonstrancja jest to zwrócenie się strony do organu, który wydał decyzję, aby uchylił ją lub zmienił. Rozpatrzenie takiego wniosku jest obowiązkiem organu (*Komentarz I*, s. 222). Wreszcie zdaniem J. Jendroński remonstrancja miała charakter prośby pod adresem organu administracyjnego, który nie miał jednak obowiązku prawnego taką remonstrancję rozpatrzyć (*Komentarz II*, s. 221); zob. też M. Szubiakowski, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ naczelny (art. 127 § 3 k.p.a.)*, PS 1995, nr 1, s. 81.

³⁶⁶ Taki pogląd zaakceptował SN w cyt. już uchwale z dnia 16.01.1997 r., III ZP 5/96 oraz NSA w uchwale z dnia 9.12.1996 r., OPS 4/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 44. cyt. już ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 52 przyjmuje podobną, co do zasady, konstrukcję jak dawny art. 34 ustawy o NSA jednakże nowy przepis jest bardziej precyzyjny zaś dawny termin „wyczerpanie środków odwoławczych” zastąpiono terminem „wyczerpanie środków zaskarżenia”, por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 171 i n.

wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy znajdują odpowiednie zastosowanie następujące przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego: art. 128 określający minimum wymogów formalnych odwołania, art. 129 § 2 określający termin do wniesienia odwołania, art. 130 § 2 przesądzający o suspensywnym charakterze odwołania, art. 131 nakładający obowiązek zawiadomienia stron o wniesionym odwołaniu, art. 134 określający przesłanki niedopuszczalności odwołania, art. 135 o wstrzymaniu przez organ odwoławczy rygoru natychmiastowej wykonalności, art. 136 stanowiący o zakresie prowadzenia przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego, art. 137 o cofnięciu odwołania, art. 138 § 1 pkt 1, 2 i 3 taksatywnie wyliczający rodzaje decyzji jakie mogą zapaść w postępowaniu odwoławczym³⁶⁷, oczywiście nie znajdzie tu zastosowania art. 138 § 2 stanowiący podstawę orzekania kasacyjnego przez organ odwoławczy³⁶⁸, może znaleźć zastosowanie art. 139 o zakazie *reformationis in peius*, wreszcie art. 140 odsyłający w sprawach nie uregulowanych w art. 136–139 do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji.

Samokontrolę przewiduje również przepis art. 132. Brzmienie tego przepisu stwarza wyjątek od zasady związania organu treścią wydanej decyzji, ponadto jest to również wyjątek od dewolutywnego charakteru odwołania. Ten typ samokontroli nie znajduje swoich odpowiedników w procedurach sądowych, jest swoistą konstrukcją postępowania administracyjnego. Warunkiem zastosowania art. 132 jest po pierwsze, wniesienie odwołania przez wszystkie strony, po wtóre, organ który wydał decyzję uznać musi, że odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie. Ponadto dopuszczalna jest samokontrola w przypadku wniesienia

³⁶⁷ Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z 24.05.1983 r., I SA 1714/82, ONSA 1983, nr 1, poz. 35.

³⁶⁸ Taki pogląd trafnie wyraził NSA w wyroku z 24.05.1983, I SA 1714/82, ONSA 1983, nr 1, poz. 35. Za dopuszczalnością orzekania kasacyjnego na podstawie art. 127 § 3 opowiedział się NSA w wyroku z 18.10.2005 r., II OSK 118/05, cyt. orzeczenie spotkało się z krytyką, por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 654–655.

odwołania przez jedną ze stron, ale pod warunkiem zgody pozostałych. Zgoda taka powinna być wyrażona w sposób niebudzący wątpliwości, najlepiej poprzez złożenie przed organem stosownego oświadczenia. Warunkiem merytorycznym jest uznanie przez organ trafności odwołania czyli jednomyślności ze stroną lub stronami w całości. Przez wszystkie strony należy rozumieć te, którym decyzja została doręczona lub ogłoszona. Nie ma przeszkód dla stosowania art. 132 w przypadku wniesienia odwołania przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub organizację społeczną. Efektem samokontroli będzie uchylene lub zmiana dotychczasowej decyzji, nie jest też wykluczone umorzenie postępowania. Od nowej decyzji służy stronom ponownie odwołanie. Nie ma podstaw by przyjmować obowiązek organu pierwszej instancji do stosowania samokontroli przy spełnieniu warunków formalnych z art. 132, Kodeks daje temu organowi możliwość uznania słuszności odwołania i nie wyklucza prawa do przekazania sprawy organowi odwoławczemu nawet w przypadku całkowitej akceptacji zarzutów odwołania.

Samokontrola organu administracji publicznej może również wystąpić w związku z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 54 § 3 p.s.a. organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Powołany przepis stanowi samoistną podstawę prawną do dokonania samokontroli co oznacza, że decyzja wydana na jego podstawie może być zaskarżona do sądu administracyjnego bez konieczności wyczerpania środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.s.a. Warunkiem skorzystania z trybu, o jakim stanowi art. 54 § 3 p.s.a., jest uwzględnienie skargi w całości. Ocena, czy wskazana przesłanka jest spełniona powinna nastąpić w kontekście żądania zawartego w skardze. W zasadzie przez „uwzględnienie skargi w całości” należy rozumieć uwzględnienie skargi co do istoty sprawy, chyba, że skarżący wyraźnie wskazał, że chodzi mu o inne rozstrzygnięcie. Dopuszczalne jest zatem stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji,

jeżeli domagał się tego skarżący. Zgodnie z dyspozycją omawianego przepisu będzie również wydanie decyzji kasacyjnej poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji pierwszoinstancyjnej oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, o ile takie żądanie zostało zawarte w skardze. Organ może uwzględnić skargę do dnia rozpoczęcia rozprawy. Przyjąć należy, iż w art. 54 § 3 p.s.a. chodzi o wydanie decyzji nie zaś o wydanie i doręczenie decyzji skarżącemu. O wydaniu decyzji powinien być zawiadomiony właściwy wojewódzki sąd administracyjny, najpóźniej w dniu rozprawy.

9.5. Zażalenia

Zgodnie z art. 141 § 1 na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy Kodeks tak stanowi. W przeciwieństwie do odwołania, które jest powszechnym środkiem kontroli, zażalenie przysługuje – podobnie jak w postępowaniu cywilnym – tylko na niektóre, wyraźnie w Kodeksie wymienione postanowienia. Przepisy dotyczące zażaleń nie mają charakteru autonomicznego bowiem w kwestiach w nich nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. Katalog przypadków, w jakich przysługuje zażalenie w postaci samoistnego środka kontroli jest stosunkowo szeroki. Proceduralna problematyka zażaleń pokrywa się w swym zasadniczym kształcie z odwołaniami, nie ma zatem potrzeby jej odrębnej charakterystyki³⁶⁹.

Mimo wąskiej dyspozycji art. 141 § 1 zażalenie przysługuje w rzeczywistości nie tylko stronie i podmiotom działającym na prawach strony; adresatami postanowień mogą też być inne podmioty uczestniczące w postępowaniu np. świadkowie i biegli, przysługuje im w określonych przypadkach prawo składania zażaleń

³⁶⁹ Analizę problematyki zażaleń przeprowadził G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.

(np. na postanowienie o ukaraniu grzywną, odmowę przywrócenia terminu itp.).

Postanowienia, na które nie służy zażalenie mogą być kwestionowane tylko w odwołaniu od decyzji (art. 142).

Termin do wniesienia zażalenia wynosi siedem dni, liczy się go – podobnie jak termin do wniesienia odwołania – od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia stronie lub innemu adresatowi (art. 142 § 2).

Wniesienie zażalenia nie ma mocy suspensywnej jednak organ, który je wydał może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione.

ROZDZIAŁ X. KONTROLA ROZSTRZYGNIEŃ OSTATECZNYCH WADLIWYCH

10.1. Wprowadzenie

Uregulowanie w 1995 r. odrębną ustawą zasad zaskarżania do sądu administracyjnego aktów i czynności organów administracji publicznej, połączone ze skreśleniem Działu VI K.p.a., który dotychczas regulował te materie³⁷⁰ spowodowało, iż obowiązujący Kodeks przewiduje od tej pory jeden podstawowy sposób weryfikacji rozstrzygnięć ostatecznych w postaci nadzwyczajnych postępowań administracyjnych. Przedmiot owych postępowań ograniczony jest do rozstrzygnięć ostatecznych. Taki model utrzymany został w reformie wprowadzającej dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne³⁷¹.

Założeniem leżącym u podstaw konstrukcji Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczających możliwość weryfikacji rozstrzygnięć ostatecznych jest ich wyjątkowość (nadzwyczajność). Taki stan rzeczy jest konsekwencją zasady stabilności rozstrzygnięć ostatecznych (przede wszystkim decyzji)³⁷² co należy łączyć z gwarancją ochrony praw nabytych w drodze stosunków administracyjnoprawnych. Stabilność rozstrzygnięć ostatecznych podnoszona w systemach procesowych do rangi zasady ogólnej nie powinna i nie jest absolutyzowana bowiem te same lub podobne względy, które za nią przemawiają mogą przy zaistnieniu oznaczonych stanów czynić koniecznym jej naruszenie. Względy z tej zasady wynikające wskazywać będą na potrzebę stabilizacji

³⁷⁰ Art. 64 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

³⁷¹ Zob. uwagi w Rozdziale III pkt 3.2.14.

³⁷² Zob. uwagi w Rozdziale III pkt 3.2.13.

stosunków prawnych kształtowanych w drodze orzecznictwa administracyjnego, z drugiej jednak strony potrzeba legalizmu działania organów administracji publicznej powodować będzie potrzebę likwidacji stosunków prawnych ukształtowanych wadliwie. Instytucje procedury administracyjnej oraz zawarte w nich prawne instrumenty kontroli wpływające bezpośrednio na praktykę ich stosowania służą w głównej mierze ochronie przedmiotowego porządku prawnego, wymagań interesu społecznego oraz ograniczeniu dyskrecjonalnych (gabinetowych) działań organów administracji. Są to funkcje znaczące aczkolwiek nie powinny one wykluczać ochrony praw nabytych w drodze decyzji administracyjnych przez konkretne podmioty. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest swoiste kojarzenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego działań nazywanych tradycyjnie nadzorczymi z ochroną uprawnień podmiotów stosunków administracyjno-prawnych realizowaną poprzez dochodzenie prawnie dopuszczalnych roszczeń.

W procesowym prawie administracyjnym przyjął się podział nadzwyczajnych środków kontroli i związanych z nimi nadzwyczajnych postępowań administracyjnych na: służące zmianie lub uchyleniu decyzji lub postanowień wadliwych i decyzji niewadliwych. Do pierwszej z wymienionych grup zalicza się:

- 1) wznowienie postępowania (art. 145–152);
- 2) stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia (art. 156–159);
- 3) sprzeciw prokuratora (art. 184–187);
- 4) skargę w sprawie rozstrzygniętej decyzją ostateczną (art. 235).

W drugiej grupie występują dwa przypadki uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych niewadliwych, na mocy których strony nie nabyły praw i nabyły prawa (art. 154 i 155) oraz zmianę lub uchylecie decyzji ostatecznych w trybie art. 161.

W tym rozdziale dokonana zostanie charakterystyka środków nadzwyczajnych z pierwszej spośród dwu wskazanych wyżej grup. Pominięte zostaną omówione wcześniej zagadnienia sprze-

ciwu prokuratora oraz skargi w sprawie rozstrzygniętej decyzją ostateczną. Ta ostatnia kwestia mieści się w nurcie zasadniczych informacji i nie wymaga osobnego prezentowania.

Opisywane dalej nadzwyczajne postępowania administracyjne mają charakter samoistny, nie są kolejną fazą wcześniejszych postępowań, ich wszczęcie rozpoczyna nowe postępowania administracyjne w stosunku do postępowań prowadzonych w trybie zwykłym (instancyjnym). Datę wszczęcia takich postępowań określa się na zasadzie art. 61.

W obowiązującym stanie prawnym są podstawy do przyjęcia **zasady pierwszeństwa** nadzwyczajnych postępowań administracyjnych w odniesieniu do postępowania ze skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 56 p.s.a. w razie wniesienia skargi do sądu w celu zmiany, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe ulega zawieszeniu. Brzmienie powołanego przepisu wskazuje na dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego po wszczęciu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego.

Powołany przepis art. 56 p.s.a. nie do końca normuje relacje, jakie mogą występować między weryfikacją w trybach nadzwyczajnych ostatecznych decyzji administracyjnych a ich weryfikacją w drodze postępowania przed sądami administracyjnymi. Dla ustalenia tych relacji przydatna może okazać się rekonstrukcja klasyfikacji decyzji na **decyzje ostateczne i decyzje prawomocne**. Ostateczność decyzji jest cechą związaną z brakiem możliwości wniesienia odwołania w administracyjnym toku instancji bądź wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1). Pojęcie decyzji prawomocnej pojawiło się w art. 73 ust. 2 r.p.a., który stanowił, iż cecha prawomocności przysługiwała decyzji, której nie można było zaskarżyć do sądów administracyjnych. Aktualnie art. 269 K.p.a. stanowi, iż „Decyzje określone w innych przepisach jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba, że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia

skargi”. Istotę prawomocności należy upatrywać w tym, że wywołuje ona skutek powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) wywierającej skutek prawny wobec stron, wszystkich organów państwowych oraz osób trzecich. Przymiot prawomocności decyzji administracyjnej należy rozpatrywać w kontekście skutków prawnych wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (art. 151 p.s.a. w zw. z art. 170 i 171 p.s.a.). Orzeczenie prawomocne sądu administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Podstawowy skutek prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na decyzję ostateczną ujawnia się w tym, że w ograniczonym zakresie może być ona weryfikowana w drodze nadzwyczajnych postępowań administracyjnych, inaczej mówiąc staje się decyzją prawomocną. Przyjęcie innego założenia stwarzałoby realną możliwość kwestionowania przez organy administracji publicznej decyzji uznanych przez sądy administracyjne za zgodne z prawem, co w żaden sposób nie dałoby się pogodzić elementarnymi standardami porządku prawnego.

Wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę powoduje niedopuszczalność postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Inaczej kształtuje się sytuacja w przypadku dopuszczalności wznowienia postępowania, które może być wszczęte w związku z naruszeniem we wcześniejszym postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną prawa procesowego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy. Ujawnienie wad procesowych (np. fałszu dowodów) po wydaniu wyroku oddalającego skargę przez sąd administracyjny nie powinno stanowić przeszkody wznowienia postępowania. Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie NSA; i tak NSA w wyroku z 30.04.1986 r., SA/Wr 137/86³⁷³ wskazał, iż „Przymiot prawomocności wyroku (...) dotyczy tylko sfery zgodności z prawem decyzji ostatecznej

³⁷³ ONSA 1986, nr 1, poz. 29.

i nie stwarza przeszkód jej zmiany lub uchylecia w nadzwyczajnym trybie administracyjnym przewidzianym dla wzruszenia decyzji prawnie niewadliwych. Dopuszczalne jest wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, co do której sąd administracyjny oddalił skargę, jeżeli po wyroku sądowym zostaną ujawnione lub wystąpią przesłanki do wznowienia, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5, 7, 8 K.p.a”. Przytoczone tezy NSA należy podzielić³⁷⁴.

Wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę powoduje bezprzedmiotowość nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Nie stanowi przeszkody do podjęcia postępowania nadzwyczajnego oddalenie skargi ze względu na brak legitymacji do zaskarżenia decyzji (postanowienia) do sądu administracyjnego, odrzucenie skargi przez sąd administracyjny oraz umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego³⁷⁵.

Pojęcie decyzji prawomocnej występuje w przepisach szczególnych. Art. 246 ust. 1 cyt. już ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej stanowi, że „każdy może wnieść sprzeciw wobec prawomocnej decyzji Urzędu Patentowego o udzieleniu patentu”. Prawomocność oznacza w tym przypadku, że konkretne orzeczenie (decyzja, postanowienie) nie może być w zwykłym trybie zaskarżone do sądu administracyjnego³⁷⁶.

³⁷⁴ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, s. 301.

³⁷⁵ Tamże, s. 301.

³⁷⁶ Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 21.11.2006 r., II GSK 227/06, OSP 2008, z. 2008, poz. 20 z glosą H. Knysiak-Molczyk. W uzasadnieniu wyroku NSA wyraził pogląd, iż „warunkiem wniesienia sprzeciwu jest (...) istnienie w obrocie prawnym prawomocnej decyzji o udzieleniu patentu, tj. decyzji kończącej postępowanie w przedmiocie udzielenia patentu, od której nie przysługuje już skarga do Sądu”. Podają za: K. Celińska-Grzegorzczak, *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2009, s. 318.

10.2. Wznowienie postępowania

Wznowienie postępowania jest instytucją dzięki której dopuszczone jest ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją ostateczną w celu skontrolowania, czy jedna lub więcej wad tego postępowania taksatywnie wymienionych w art. 145 § 1 K.p.a. nie wpłynęła w sposób istotny na treść decyzji³⁷⁷. Wadliwość decyzji jest w tym przypadku konsekwencją naruszenia norm prawa procesowego, najczęściej zasad postępowania dowodowego albo skutkiem ujawnienia okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy. Wadliwość decyzji ma więc w tym przypadku charakter wtórny.

Właściwym do wznowienia jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji z wyjątkiem sytuacji, gdy przyczynę wznowienia stanowi działalność tego organu. Zastrzeżenie to nie wchodzi w rachubę, jeżeli orzekał w ostatniej instancji minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze (art. 150 § 3). Organem rozstrzygającym w ostatniej instancji będzie organ tego szczebla, na którym decyzja stała się ostateczną. Zmiana właściwości rzeczowej lub miejscowej po wydaniu decyzji ostatecznej skutkuje przeniesieniem uprawnień do orzekania o wznowieniu na nowy organ³⁷⁸. W przypadku jeżeli organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji uległ likwidacji, to wówczas właściwym do wznowienia postępowania w sprawie będzie organ, który przejął

³⁷⁷ O charakterze prawnym wznowienia postępowania administracyjnego zob. w szczególności J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 58 i n.; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, s. 83 i n.; E. Mzyk, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1994; G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 777 i n.; G. Krawiec, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007, s. 37 i n.; K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 73 i n.

³⁷⁸ Wyrażone zapatrywanie potwierdził NSA w motywach wyroku z 8.11.2007 r., II OSK 1474/06, wyrok niepublikowany.

kompetencje zlikwidowanego organu administracji publicznej do załatwienia nowego rodzaju spraw³⁷⁹.

Postępowanie o wznowienie jest dwufazowe. W pierwszej fazie właściwy organ wydaje postanowienie o wznowieniu postępowania, jego wydanie nie wpływa na byt dotychczasowej decyzji ostatecznej, która nadal pozostaje w mocy; los tej decyzji zostanie przesądzony dopiero po zakończeniu wznowionego postępowania³⁸⁰. Kodeks minimalizuje ryzyko, że po wznowieniu postępowania mogłaby zapaść decyzja tej samej treści co poprzednio. Zgodnie bowiem z art. 146 § 2 nie uchyla się w wyniku wznowienia postępowania dotychczasowej decyzji, jeżeli w sprawie musiałyby zapaść wyłącznie decyzja o treści decyzji dotychczasowej.

Negatywną, ogólnie obowiązującą przesłankę, wznowienia stanowi upływ czasu. Wedle art. 146 § 1 nie można uchylić decyzji ostatecznej, mimo wydania jej w okolicznościach przewidzianych w art. 145 § 1 pkt 1–2, jeżeli od dnia jej wydania (ogłoszenia) upłynęło dziesięć lat oraz od dnia jej wydania (ogłoszenia) upłynęło pięć lat, gdy została wydana z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a. i art. 145b.

Względna niemożność wydania decyzji tej samej treści oraz upływ terminów przedawnienia zezwalających na wznowienie postępowania dają jednak właściwemu organowi możliwość ograniczenia się w wyniku wznowionego postępowania do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił decyzji (art. 151 § 2). Decyzja taka powinna być traktowana jako wydana w pierwszej instancji.

Wznowienie postępowania wywołuje skutek względnie suspensywny. Organ właściwy w sprawie wznowienia wstrzyma

³⁷⁹ Por. wyrok NSA z 7.02.2002 r., I SA 1717/00, wyrok niepublikowany.

³⁸⁰ W uchwale z 15.11.1999 r., FSA 1/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 45 NSA trafnie przyjął, iż: „Treść art. 149 § 2 k.p.a. uzasadnia przyjęcie, że postanowienie o wznowieniu postępowania z urzędu nie zawęży granic tego postępowania tylko do podstawy wznowienia wyznaczonej w tym postanowieniu, a zatem przedmiotem badań i ustaleń w tym zakresie mogą być wszelkie podstawy określone w art. 145 § 1 k.p.a. z wyjątkiem pkt 4”.

postanowieniem wydanym z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Na postanowienie takie służy zażalenie, chyba, że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (art. 152 § 2). Wydanie takiego postanowienia nie powinno zależeć od sposobu wszczęcia postępowania. Zażalenie służy w tym przypadku zarówno na postanowienie pozytywne wstrzymujące wykonanie decyzji, jak i na postanowienie odmowne skoro zgodnie z art. 152 § 2 służy ono na postanowienie „w sprawie wstrzymania wykonania decyzji”.

Przy wznowieniu postępowania występuje zawsze decyzja ostateczna, która wydana została w wadliwym postępowaniu głównym (dotychczasowym) – Kodeks określa ją mianem „decyzji dotychczasowej” (art. 151 § 1 pkt 2), kolejnym niezbędnym rozstrzygnięciem jest wspomniane wcześniej postanowienie o wznowieniu postępowania; stwierdza się w nim o istnieniu pozytywnych przesłanek do wznowienia (braku przeszkody w postaci np. uchybienia terminu do wniesienia podania o wznowienie lub braku legitymacji strony). Ustalenia, o jakich mowa, przyjmuje się w istocie *per facta concludentia*; przesądza bowiem o ich zaistnieniu samo wydanie postanowienia o wznowieniu. Postanowienie o wznowieniu nie decyduje natomiast o istnieniu dostatecznie silnego związku przyczynowego między stwierdzoną przyczyną wznowienia a treścią dotychczasowej decyzji, to bowiem winno być rozważone we wznowionym postępowaniu przy użyciu wszelkich dostępnych środków dowodowych³⁸¹. Wznowione postępowanie toczyć się ma rzecz jasna wedle reguł obowiązujących w postępowaniu przed organem pierwszej instancji.

³⁸¹ Nie podzielam poglądu E. Mzyka iżby do wydania decyzji (aktualnie postanowienia) o odmowie wznowienia postępowania mogło również dojść wtedy, gdy w sposób oczywisty można z twierdzeń stron wyprowadzić wniosek o braku związku przyczynowego pomiędzy wskazaną podstawą wznowienia a treścią dotychczasowej decyzji, podstawą takiej konkluzji powinno być przeprowadzone postępowanie; por. E. Mzyk, *Wznowienie postępowania*, s. 50.

Zgodnie z art. 149 § 3 K.p.a. **odmowa wznowienia postępowania następuje w formie postanowienia**; jest to postanowienie typowo procesowe, które może być wydane wyłącznie w przypadku, gdy żądanie wszczęcia postępowania złoży podmiot nie będący stroną w sprawie, albo, gdy podmiot ten nie posiada zdolności procesowej a działa bez przedstawiciela ustawowego. Powód odmowy wznowienia postępowania wystąpi również, gdy wznowienie postępowania będzie dotyczyło sprawy rozstrzygniętej przez organ w innej formie niż decyzja czy postanowienie (np. w formie umowy cywilnoprawnej, czynności materialno-technicznej, bądź w formie zaświadczenia), gdy sytuacja prawna strony jest kształtowana z mocy prawa bądź też, jeżeli strona złożyła wniosek o wznowienie po terminie określonym w art. 148 K.p.a. i nie ma podstaw do jego przywrócenia. Należy stanowczo podkreślić, iż nie ma podstaw do wydania postanowienia o odmowie wznowienia postępowania z powodu braku podstaw wznowienia z art. 145 § 1, art. 145a i art. 145b.; ustalenie podstaw wznowienia nastąpić może wyłącznie w toku wznowionego postępowania. Odmowa wznowienia postępowania występuje wyłącznie w przypadku, gdy wystąpi o to strona lub podmiot niebędący stroną; nie jest to możliwe, gdy w sprawie sprzeciw wniosł prokurator oraz, gdy zachodzi możliwość wznowienia postępowania z urzędu. W tym ostatnim przypadku, po przeprowadzeniu czynności o charakterze wewnętrznym, gdy organ uzna, że nie zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania, powstrzymuje się od wydania postanowienia o wznowieniu postępowania bez uzewnętrzniania swojej woli. Na postanowienie o odmowie wznowienia postępowania służy zażalenie (art. 149 § 4).

Nie ma jednolitości w doktrynie i orzecznictwie odnośnie dopuszczalności wznowiania postępowania w sprawach, w których w postępowaniu odwoławczym zapadła decyzja kasacyjna (art. 138 § 2). Przychylić się można do poglądu, iż wznowienie postępowania można prowadzić w odniesieniu do każdej decyzji ostatecznej,

bez względu na to, czy rozstrzyga ona sprawę w sposób merytoryczny czy też jest to decyzja kasacyjna³⁸².

Wznowienie postępowania nie wyklucza zgłoszenia w czasie jego trwania wniosku o stwierdzenie nieważności dotychczasowej decyzji ostatecznej. Realne jest zatem przeistoczenie postępowania wznowieniowego w postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji³⁸³.

Po zakończeniu wznowionego postępowania zapaść mogą następujące rozstrzygnięcia:

- 1) decyzja o odmowie uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej w przypadku stwierdzenia braku podstaw do jej uchylenia (art. 151 § 1 pkt 1);
- 2) decyzja uchylająca dotychczasową decyzję ostateczną w przypadku stwierdzenia istnienia podstaw do jej uchylenia oraz wydanie w miejsce dotychczasowej decyzji nowej, rozstrzygającej co do istoty sprawy (art. 151 § 1 pkt 2);
- 3) decyzja stwierdzająca wydanie dotychczasowej decyzji ostatecznej z naruszeniem prawa (art. 151 § 2);
- 4) ewentualna decyzja o umorzeniu postępowania wydana na podstawie ogólnych wcześniej omówionych przesłanek.

Wśród decyzji zapadających po zakończeniu wznowionego postępowania najistotniejszą będzie ta, która spełnia cel instytucji, czyli usuwająca wadliwość formalną jaka wywarła wpływ na decyzję ostateczną. Do chwili uchylenia w wyniku wznowionego postępowania dotychczasowa decyzja ostateczna powinna być traktowana jako obowiązująca, do stwierdzenia bowiem, że jest to decyzja prawidłowa lub wadliwa uprawniony będzie organ prowadzący wznowione postępowanie. Na skuteczność takiej decyzji do momentu jej uchylenia wskazuje pośrednio treść art. 152 § 1, który traktuje tylko o możliwości wstrzymania wykonania decyzji dotychczasowej. Definitywny osąd takiej decyzji i przerwanie jej

³⁸² Por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 781.

³⁸³ Zob. wyrok NSA z 9.08.1990 r., IV SA 543/90, ONSA 1991, nr 1, poz. 1 oraz OSP 1992, nr 5, poz. 120 z glosą B. Adamiak i J. Borkowskiego.

skuteczności z działaniem *ex nunc* (bez mocy wstecznej) nastąpić może dopiero w decyzji kończącej wznowione postępowanie.

Względna samoistność wznowionego postępowania przesądza o tym, że wymienione wyżej decyzje mogące zapaść w jego efekcie należy traktować jako wydane w pierwszej instancji. Użycie formuły „względnej samodzielności” wznowionego postępowania jest uzasadnione potrzebą widzenia związku tego postępowania z wcześniejszym poprzez wydanie w nim decyzji ostatecznej załatwiającej tę wcześniejszą sprawę.

Podstawy wznowienia postępowania wymieniają wyczerpująco przepisy art. 145 § 1 pkt 1–8 oraz art. 145a. i art. 145b. w zw. z art. 126 co oznacza, że nie podlegają one wykładni rozszerzającej.

Stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 wznawia się postępowanie, **jeżeli dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności okazały się fałszywe**. Korzystanie przez właściwy organ z tej podstawy wznowienia może być dwojakie: przepis ten może być stosowany w trybie normalnym i wyjątkowym. W pierwszej sytuacji fałszywość dowodów winna być stwierdzona orzeczeniem sądu lub innego organu (art. 145 § 2 *a contrario*). Wchodzi tu w rachubę fałsz jakiegokolwiek dowodu. Samo sfałszowanie dowodu stwierdzone nawet prawomocnym wyrokiem nie stwarza jeszcze podstawy wznowienia i w dalszej kolejności uchylecia decyzji i wydania nowej co do istoty sprawy. Organ obowiązany będzie w tym przypadku prześledzić całe postępowanie dowodowe, ustalić jakie dowody były podstawą dotychczasowej decyzji. Wznowienie zasadne będzie tylko wtedy, gdy fałszywym okaże się dowód lub dowody, które stanowiły podstawowy materiał uznania w postępowaniu dotychczasowym faktów prawotwórczych. Dopuszczalne są więc tu zatem elementy uznaniowe. Wspomniany drugi tryb ma charakter wyjątkowy skoro po myśli art. 145 § 2 realnie będzie wznowienie postępowania również przed stwierdzeniem przez sąd lub inny organ sfałszowania dowodu, jeżeli fałszerstwo dla organu jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeń-

stwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. W tej wyjątkowej sytuacji otwiera się jeszcze większa niż poprzednio możliwość działania uznaniowego. Praktycznie organ będzie rozstrzygał zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 100 § 2. Rozstrzygnięcie jakie zapadnie w wyniku wznowionego postępowania, w razie rozbieżności stanowisk organu prowadzącego postępowanie i sądu, będzie miało charakter prowizoryczny i otworzy tym samym drogę do kolejnego wznowienia, ale już na podstawie art. 145 § 1 pkt 7.

Wznawia się postępowanie zakończone decyzją ostateczną wydaną w wyniku przestępstwa. Przypadek ten zbliżony jest w swej klasie do poprzedniego. Można tu bowiem przyjąć również normalny bieg rzeczy, tzn. wznowienie na podstawie przestępstwa stwierdzonego orzeczeniem sądu lub innego organu lub tryb wyjątkowy, analogiczny do wyżej opisanego (art. 145 § 2). Wskazana podstawa wznowienia powinna dotyczyć przypadku wydania decyzji w wyniku przestępstwa pojmowanego w znaczeniu nadanym mu w prawie karnym tzn. czynu obejmującego zbrodnie i występki z wykluczeniem wykroczeń (w grę wchodzić mogą tu czyny wymienione w Rozdziale XXIX Kodeksu karnego, tj. przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego oraz czyny wymienione w Rozdziale XXXIV tego Kodeksu – przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów). Pogląd taki znajduje oparcie w zestawieniu omawianego przepisu z przepisem art. 156 § 1 pkt 6, w którym ustawa używa pojęcia szerszego w postaci czynu zagrożonego karą. Gdyby celem ustawodawcy było wprowadzenie szerszej podstawy wznowienia aniżeli wydanie decyzji w wyniku przestępstwa to posłużyłby się pojęciem czynu zagrożonego karą. Pomiędzy przestępstwem a wydaniem decyzji musi zachodzić związek przyczynowy, a zatem obojętne będzie przy tej podstawie wznowienia, czy przestępstwo miało wpływ na treść decyzji. Za taką interpretacją przemawia porównanie pkt 2 z pkt 1 § 1 art. 145, gdyż w pkt 1 dopuszczalność wznowienia uzależniono od wpływu fałszu dowodu na treść decyzji. Użycie w art. 145 § 2 zwrotu „inne organy”

sugeruje, że chodzić tu może nie tylko o prawomocne wyroki skazujące za popełnienie przestępstwa, ale również i o postanowienia prokuratora o warunkowym umorzeniu postępowania (art. 322 w zw. z art. 341 k.p.k.). Mogą też tu wchodzić w rachubę orzeczenia Trybunału Stanu, sądów dyscyplinarnych oraz innych organów, którym ustawy szczególne powierzają orzekanie w tych sprawach.

Kolejną przyczynę wznowienia stanowi **wydanie decyzji przez organ administracji publicznej lub przez pracownika, który podlega wyłączeniu** stosownie do art. 24, 25 i 27 (art. 145 § 1 pkt 3). Przepis ten zawiera sankcję naruszenia wynikających z art. 24 i 25 ujemnych przesłanek procesowych wyznaczających zdolność organu do prowadzenia postępowania administracyjnego. Nie jest to jednak konsekwencja każdorazowego naruszenia powołanych przepisów. Wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie, o którym stanowią te przepisy, zostaje zawężone w art. 145 § 1 pkt 3 do wydania decyzji przez pracownika lub organ podlegający wyłączeniu. Badanie zatem naruszenia tych przepisów będzie polegać na ustaleniu zaistnienia negatywnej przesłanki z art. 24 § 1 lub 25 § 1 względnie uznaniowego przyjęcia przesłanki z art. 24 § 3 oraz stwierdzeniu, czy podlegający wyłączeniu pracownik lub organ rzeczywiście wydał decyzję będącą przedmiotem wznowienia. Samo więc branie udziału w postępowaniu nie jest wystarczającym powodem wznowienia. Przepisy o wyłączeniu pracownika dotyczą tych stanowisk pracy w administracji o charakterze kierowniczym lub sztabowym, z którymi wiąże się zdolność do prowadzenia postępowania administracyjnego. Częstość w praktyce źródłem tej zdolności bywa **upoważnienie**, czyli akt oparty na przepisach prawa ustrojowego, mający na celu ustalenie w urzędzie administracyjnym wewnętrznego podziału pracy w zakresie realizacji właściwości organu. Upoważnienie to rodzi wewnętrzną (służbową) zdolność pracownika do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji w określonych kategoriach spraw³⁸⁴. Niekiedy

³⁸⁴ Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 67.

wadliwość upoważnienia może skutkować wadliwość postępowania i wydanej w jego efekcie decyzji. W wyroku z dnia 27.03.1984 r., II SA 106/84 NSA stwierdził, że przewidziane w art. 25 § 1 wyłączenie organu administracji od załatwienia sprawy dotyczącej jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 oznacza, że niedopuszczalne jest wydanie decyzji również „z upoważnienia” tego organu przez podległego mu pracownika³⁸⁵. Jeżeli przyczyny wyłączenia dotyczą organu, który jako taki powinien być wyłączony od załatwienia sprawy to jakakolwiek czynność podjęta przez ten organ i wszystkich jego pracowników uzasadnia wznowienie postępowania. Oznacza to, że żaden pracownik tego organu nie może również wydać decyzji „z upoważnienia” bowiem byłoby to sprzeczne z przepisami o powodach wyłączenia. W sytuacji, kiedy powody wyłączenia dotyczą nie organu lecz pracownika przyczyny wyłączenia należy odnosić wyłącznie do pracownika organu, który podjął decyzję³⁸⁶.

Brak niezawinionego uczestnictwa strony w postępowaniu jest również przyczyną wznowienia (art. 145 § 1 pkt 4). Wznowienie postępowania z tego powodu dopuszczalne jest wyłącznie na żądanie strony (art. 147). Ważne jest, czy z tej podstawy wznowienia skorzystać może każda strona, czy też tylko ta, która brała udział w postępowaniu. Najprawdopodobniej strona, która brała udział w postępowaniu będzie zainteresowana we wznowieniu postępowania na tej podstawie, że inna strona nie brała udziału w tym postępowaniu. Wystąpi to w przypadku tzw. współuczestnictwa jednolitego, gdzie każda decyzja dla jednej ze stron oddziałuje na prawa drugiej³⁸⁷. Niezawiniony brak uczestnictwa strony w postępowaniu wymaga udowodnienia. Kodeks przyjmuje wyłącznie brak uczestnictwa strony za podstawę wznowienia, należy więc przyjąć, że ustalenie wpływu braku

³⁸⁵ Podaję za E. Mzykiem, *Wznowienie postępowania*, s. 75.

³⁸⁶ Tamże, s. 75.

³⁸⁷ Por. W. F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965, nr 3, s. 61.

uczestnictwa na treść decyzji ostatecznej należy już do postępowania po wznowieniu, nie może zatem przesądzać o samej dopuszczalności wznowienia. Niedopuszczenie stron do udziału w postępowaniu ma miejsce niezależnie od tego, czy miało wpływ na treść decyzji, czy też takiego wpływu nie można było ustalić. Omawiany przypadek polegać może nawet na braku uczestnictwa strony we fragmencie postępowania np. w postępowaniu odwoławczym³⁸⁸.

Ujawnienie nowych istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, lecz nie znanych organowi, który wydał decyzję jest również przyczyną wznowienia (art. 145 § 1 pkt 5). Ten powód wznowienia stanowi istotną gwarancję dochodzenia prawdy obiektywnej. Wyjście na jaw nowych dowodów lub nowych okoliczności faktycznych może być zarówno efektem działań strony, jak i organu administracji publicznej. Występują w omawianym przepisie dwa nie wykluczające się nawzajem człony: „ujawnienie nowych okoliczności faktycznych” lub „nowych dowodów”. Nowe okoliczności faktyczne stanowić będą tę część stanu faktycznego, jaka nie została ustalona w dotychczasowym postępowaniu zaś dowody musiały już istnieć w tym postępowaniu, ale były niedostępne. Wina strony lub stron w nieujawnieniu, a nawet świadomym zatajeniu okoliczności faktycznych lub dowodów nie ma w tej sytuacji istotnego znaczenia. Nie może być uznana za nową okoliczność faktyczną lub nowy dowód w sprawie niezajomość przepisów prawa przez organ administracji³⁸⁹.

Naruszenie obowiązku współdziałania organów przy wydawaniu decyzji stanowi przyczynę wznowienia określoną w art. 145 § 1 pkt 6. Należy zaznaczyć, że przewidziany w art. 106 tryb postępowania przy współdziałaniu obowiązuje wówczas, gdy wymagają tego przepisy prawa materialnego. Występuje tu zatem sytuacja kiedy nie naruszenie norm procesowych lecz materialnoprawnych stanowi podstawę wznowienia.

³⁸⁸ Por. wyrok NSA z 8.04.1981 r., SA 337/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 30.

³⁸⁹ Wyrok NSA z 7.09.1982 r., SA/Kr 588/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 83.

Dwie przyczyny wznowienia (art. 145 § 1 pkt 7 i 8) dotyczą bliskich sobie rodzajowo spraw. W pierwszym przypadku chodzi o odmienne rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd niż ocena przyjęta przy wydawaniu decyzji (art. 100 § 2) zaś w drugim – jeżeli decyzja wydana została na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Przez „zagadnienie wstępne”, jak już o tym wcześniej była mowa, należy rozumieć taki problem prawny, który wyłonił się w toku postępowania, i do którego rozstrzygnięcia nie jest właściwy organ prowadzący postępowanie zaś kompetentny jest inny organ lub sąd. Zagadnienie wstępne ma charakter materialnoprawny i powstaje w sytuacji, kiedy ustalenie wiążących konsekwencji normy prawa administracyjnego jest zależne od wyniku stosowania innej normy materialnej przez oznaczony organ. Ta inna norma prawna przynależeć może do prawa administracyjnego lub innej gałęzi prawa. Wznowienie postępowania będzie w tym przypadku konsekwencją naruszenia układu kompetencji organów administracji publicznej.

Przypadek z art. 145 § 1 pkt 8 dotyczy wydania tzw. decyzji zależnej, której przesłanki opierają się na innej decyzji lub orzeczeniu sądu. Upadek tej decyzji lub orzeczenia sądu skutkuje brakiem dla decyzji zależnej autorytatywnie ustalonych przesłanek. Należy w tej sytuacji odpowiednio stosować regułę dowodową o szczególnej mocy dokumentów urzędowych (art. 76) oraz przepisy procedur sądowych określających granice związania innych organów wyrokami sądowymi.

Wedle art. 145a. § 1³⁹⁰ można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, **gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł**

³⁹⁰ Powołany przepis dodany został do Kodeksu na podstawie art. 82 ustawy z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych

o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 145a. § 2). Aby można było wznowić postępowanie na tej podstawie, muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki. Pierwszą z nich jest zakończenie sprawy decyzją ostateczną (art. 145a. w zw. z art. 145 § 1). Wynika stąd, że przesłanka ta nie ma zastosowania, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stało się ostateczne przed wydaniem decyzji, jak również w postępowaniu odwoławczym. Organy rozstrzygające sprawy są związane orzeczeniem Trybunału i winny uwzględniać go w dniu wydania decyzji. Nieuwzględnienie tego orzeczenia skutkować będzie stwierdzeniem nieważności decyzji. Przesłanka druga, wynikająca bezpośrednio z art. 145a. wiąże się z wydaniem orzeczenia Trybunału o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego wydana została decyzja. Ważna jest zatem tutaj data ogłoszenia tego orzeczenia. W razie gdy orzeczenie to ogłoszone zostało po dacie wydania decyzji ostatecznej, istnieje podstawa do wznowienia postępowania, jeżeli natomiast orzeczenie obowiązywało przed wydaniem decyzji i nie zostało ono uwzględnione, decyzja taka jest nieważna³⁹¹. Opisywana podstawa wznowienia dopuszcza wznowienie postępowania wyłącznie na podstawie żądania strony (art. 147). Trafny jest pogląd, iż takie ujęcie nie służy realizacji zasady legalizmu³⁹².

w przepisach właściwych dla danego postępowania. Podstawa do wznowienia postępowania z art. 145a. obowiązuje od 17.10.1997 r., co oznacza, że do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ogłoszonych przed tą datą nie ma zastosowania. Zob. też M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 121 i n.

³⁹¹ Por. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 793 i n. oraz M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 193 i n.

³⁹² Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, s. 185.

W dniu 1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁹³, która rozszerzyła katalog podstaw wznowienia postępowania administracyjnego o możliwość wznowienia wówczas, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, które to naruszenie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145b.). Powyższa ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zgodnie z art. 3 pkt 6 powołanej ustawy przez zasadę równego traktowania należy rozumieć „brak jakichkolwiek zachowań stanowiących nierówne traktowanie”. Przez nierówne traktowanie natomiast należy rozumieć „traktowanie osób fizycznych (jak również w pewnym zakresie osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną) w sposób będący jednym lub kilkoma z następujących zachowań: dyskryminacją bezpośrednią, dyskryminacją pośrednią, molestowaniem, molestowaniem seksualnym, a także mniej korzystnym traktowaniem osoby fizycznej wynikającym z odrzuceniem molestowania lub molestowania seksualnego lub podporządkowania się molestowaniu lub molestowaniu seksualnemu, oraz zachęcanie do takich zachowań i nakazywanie tych zachowań”. Użyte w tym przepisie określenia zostały zdefiniowane w pozostałych punktach art. 3 ustawy zawierających tzw. „słowniczek”.

Od nowelizacji art. 126 K.p.a. dokonanej mocą ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁹⁴ do postanowień, na które służy zażalenie stosuje się odpowiednio przepisy o wznowieniu postępowania (art. 145–152) oraz o stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 156–159). Wznović można każde postępowanie ad-

³⁹³ Dz. U. Nr 254, poz. 1700.

³⁹⁴ Art. 61 pkt 2 cyt. już ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

ministracyjne, a ściślej jego fragment, zakończony wydaniem ostatecznego postanowienia rozstrzygającego kwestię proceduralną, która pojawiła się w postępowaniu. Wszystkie przesłanki wznowienia postępowania wymienione w art. 145 § 1 i art. 145a. znajdą odpowiednie zastosowanie do wznowienia postanowienia w przedmiocie postanowienia z wyjątkiem pkt 6³⁹⁵.

10.3. Stwierdzenie nieważności decyzji

Kontrola dokonywana w ramach stwierdzenia nieważności decyzji odnosi się, w przeciwieństwie do wznowienia postępowania, tylko do decyzji organu administracji publicznej lub postanowień. Art. 156 § 1 w pkt 1–7 wyczerpująco wymienia wady decyzji, które są na tyle kwalifikowane, że utrzymanie w obrocie prawnym decyzji zawierających znamiona tych wad jest nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym. Przepis art. 156 § 1 powinien być interpretowany ściśle, a zatem przy stwierdzaniu nieważności decyzji należy brać pod rozwagę okoliczności wymienione w tym przepisie. Niedopuszczalne jest odwoływanie się do innych, nie wymienionych w tym przepisie przesłanek, w tym błędu, winy, należytej staranności lub dobrej wiary³⁹⁶. Stwierdzenie nieważności decyzji oraz postanowień jest typową konstrukcją postępowania administracyjnego, nie znają jej procedury sądowe – zwłaszcza postępowanie cywilne³⁹⁷. Treść art. 156 § 1 nie prze-

³⁹⁵ Konstrukcję z art. 126 K.p.a. W. Chróścielewski trafnie ocenił krytycznie stwierdzając m.in., iż przyjęte w noweli rozwiązanie wyklucza kontrolę w trybach nadzwyczajnych znaczącej grupy postanowień, jak chociażby postanowień o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, stwierdzenia niedopuszczalności odwołania lub uchybienia terminu do jego wniesienia. Por. W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 23.

³⁹⁶ Por. wyrok SN z 11.05.2000 r., III RN 62/00, OSNIAPiUS 2001, nr 4, poz. 100.

³⁹⁷ Wyjątek od tej zasady przewiduje – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez możliwość złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego (Dział VIIa. – przepisy art. 285a.–285k. p.s.a.) Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przy-

sądza jednoznacznie o tym, czy przedmiotem stwierdzenia nieważności może być tylko decyzja ostateczna. Za ograniczeniem dopuszczalności stwierdzenia nieważności tylko w odniesieniu do decyzji ostatecznych i odpowiednio postanowień opowiada się (aczkolwiek niejednomyślnie)³⁹⁸ nauka oraz orzecznictwo³⁹⁹. Właściwy organ kontrolny dokonując weryfikacji decyzji dotkniętej wadą nieważności wydaje deklaratoryjną decyzję o stwierdzeniu nieważności, która wywiera skutek wsteczny (*ex tunc*). Obowiązujący Kodeks nie daje podstaw do przyjęcia poglądu o istnieniu **bezwzględnej nieważności decyzji** administracyjnych (nieobowiązujących od momentu ich wydania). Zauważyć jednak trzeba, iż koncepcja bezwzględnej nieważności decyzji (aktów administracyjnych) przyjęła się w prawie cywilnym oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego⁴⁰⁰. Przyjmowano, iż nieważność bez-

sługuje od prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. W wyjątkowych przypadkach skarga przysługuje, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela oraz także od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd pierwszej instancji, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych.

³⁹⁸ Za dopuszczalnością stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznych i ostatecznych opowiada się J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 117 oraz tenże autor [w:] *Komentarz IV*, s. 741 i n.; inny pogląd, który podzielam, wyraził W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, s. 191; K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, s. 124.

³⁹⁹ Problematyka stwierdzenia nieważności decyzji charakteryzuje się bogatym piśmiennictwem, por. w szczególności: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej* oraz powołaną tam literaturę; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, wyd. 9, s. 329 i n. oraz powołaną tam literaturę oraz J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997.

⁴⁰⁰ Przegląd orzecznictwa w tym zakresie podają: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 810 oraz Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, s. 237.

względna decyzji zachodzi wówczas, gdy decyzja została wydana przez władzę całkowicie niepowołaną do jej wydania lub gdy została wydana z pominięciem jakiejkolwiek procedury. Stwierdzenie przez sąd cywilny bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego nie jest zależne od przeprowadzenia w określonym trybie postępowania administracyjnego. Stwierdzenie takie służy tylko celom postępowania cywilnego i odnosi skutki dla sprawy cywilnej. Bezwzględna nieważność decyzji administracyjnych była również przyjmowana na gruncie art. 101 ust. 1 r.p.a. oraz pierwotnego brzmienia art. 137 k.p.a. (dzisiejszy odpowiednik art. 156 § 1 K.p.a.). Wedle art. 101 ust. 1 r.p.a. możliwe było uchylenie każdej decyzji jako nieważnej. Podobne określenie zawierał art. 137 k.p.a. posługując się zwrotem: „Podlega uchyleniu jako nieważna decyzja, która (...)”. Interpretacja dawnego art. 137 K.p.a. nie była jednak jednolita, gdzie uznawano, że Kodeks nie wprowadził konstrukcji aktów bezwzględnie nieważnych tj. nieważnych z mocy prawa, dopuszczano istnienie decyzji unieważnianych za pomocą uchylenia jako nieważnej każdej decyzji dotkniętej określonymi w art. 137 k.p.a. wadami. Do czasu uchylenia, decyzja taka zachowywała moc obowiązującą (przysługiwało jej domniemanie „mocy obowiązującej”)⁴⁰¹.

Bezwzględnej nieważności decyzji (aktów administracyjnych) nie można utożsamiać z konstrukcją tzw. **aktów nieistniejących (nieaktów)**, które tylko pozornie mają cechy decyzji (aktów administracyjnych). Wyróżnić można dwie grupy aktów nieistniejących. Grupa pierwsza to akty wydane w nieistniejącym postępowaniu. O nieistnieniu postępowania decydować może brak takich elementów jak organ administrujący mający zdolność do prowadzenia postępowania administracyjnego oraz strona postępowania, o której prawach w danym postępowaniu orzeka organ administrujący. Druga grupa obejmuje akty nieistniejące, wydane w postępowaniu administracyjnym. Chodzi tu o akty nie zawierające wymaganych przepisami cech zewnętrznych oraz akty nie doręczone i nie ogłoszone, prowadzone wobec nieistniejącej stro-

⁴⁰¹ Por. *Komentarz I*, s. 190–191.

ny, czy też nie podpisane przez osobę wydającą decyzję. Akty (decyzje nieistniejące) nie korzystają z przymiotu domniemania prawdziwości, nie wchodzą do obrotu prawnego. Stwierdzenie ich nieistnienia może nastąpić w dowolnej formie i w każdym czasie⁴⁰². Przyjęta w art. 156 K.p.a. sankcja nieważności decyzji i odpowiednio postanowień jest w swej naturze najbliższa cywilnoprawnej konstrukcji nieważności względnej.

Na gruncie obowiązującego ogólnego postępowania administracyjnego poza kategorią aktów nieistniejących, nie ma podstaw do przyjmowania koncepcji bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych, zwłaszcza decyzji i postanowień.

Ustawodawca w art. 156 K.p.a. nie zróżnicował skutków prawnych stwierdzenia nieważności decyzji w zależności od rodzaju wady jaką jest ona obarczona, nie można zatem przyjąć obowiązującej zasady „gradacji wad”. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa przy wykładni art. 156 należy przyjmować **domniemanie prawidłowości decyzji ostatecznej**. W sposób stanowczy domniemanie owo zostało przyjęte już na początku działalności orzeczniczej NSA. W motywach wyroku z 20.07.1981 r., SA 1478/81⁴⁰³ NSA wyraził taki oto pogląd: „(...) należy stanowczo podkreślić, że decyzji ostatecznej przysługuje domniemanie prawidłowości. Domniemanie to może być obalone tylko w trybie ustalonym przez prawo. Decyzja ostateczna wiąże organ administracji państwowej, który ją wydał oraz wszelkie inne organy państwowe, niezależnie od tego, czy uważają ją za słuszną, czy też nie; uznanie decyzji za wadliwą upoważnia jedynie do wystąpienia o jej wzruszenie w trybie i na warunkach w prawie przewidzianych. Wzruszenie decyzji ostatecznej może nastąpić jedynie na mocy innej decyzji ostatecznej albo wyroku NSA lub innego sądu – stosownie

⁴⁰² Por. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 46 i n.

⁴⁰³ ONSA 1981, nr 2, poz. 72. W wyroku z 11.05.2000 r., III RN 62/00 OSNIAPiUS 2001, nr 4, poz. 99 SN stanowczo wywiódł, na powinność ścisłej interpretacji art. 156 § 1. Niedopuszczalne jest w tym przypadku odwoływanie się do innych, nie wymienionych w tym przepisie przesłanek, w tym błędu, winy, należytej staranności lub dobrej wiary.

do przepisów prawa. Do czasu wydania tego rodzaju aktów, akt wadliwy mimo wadliwości obowiązuje; przyjęcie innego założenia zakłóciłoby porządek prawny. W razie wzruszenia wadliwej decyzji powinny być chronione – w prawnie dopuszczalnym zakresie – prawa nabyte na jej podstawie w dobrej wierze, jest to niezbędne m.in. także z punktu widzenia budowania zaufania obywatela do administracji”. Dodatkowym argumentem przemawiającym za wskazanym domniemaniem oraz przyjętą w K.p.a. zasadą względnej nieważności decyzji administracyjnej jest określona w art. 159 powinność organu do obligatoryjnego wstrzymania wykonalności decyzji, w odniesieniu do której wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 organ administracji stwierdza nieważność decyzji, która **wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości**. Skutek nieważności rodzi w tym przypadku naruszenie istotnego fragmentu kompetencji organu tj. właściwości miejscowej lub rzeczowej. Przyjmuje się na ogół, iż każdorazowe naruszenie właściwości rzeczowej stwarza podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, analogiczny skutek rodzić będą tylko kwalifikowane formy naruszenia właściwości miejscowej. Organ administracji publicznej nie może ani przekazać swej właściwości organowi niższemu ani przejąć właściwości organu niższego stopnia, chociażby uważał to za celowe⁴⁰⁴. Ustawowa zmiana właściwości organu, który wydał decyzję z naruszeniem właściwości, tak iż organ ten stał się właściwy dla sprawy, nie „uzdrowia” wadliwej decyzji, ponieważ jej prawidłowość należy ocenić wedle prawa obowiązującego w chwili jej wydania⁴⁰⁵.

Nie są też dopuszczalne układy między organem administracji publicznej a stroną co do właściwości. Jest to zasada, od której

⁴⁰⁴ W wyroku z 20.04.1999 r., II SA/Wr 364/98 NSA wyraził m.in. takie oto zapatrywanie: „(...) w przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania zarządowi gminy, podjęcie przez radę gminy w tej sprawie uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa”, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 1999, nr 3, poz. 84.

⁴⁰⁵ Por. *Komentarz I*, s. 74.

wyjątki opierać się mogą wyłącznie na przepisie ustawowym dopuszczającym odmienne rozwiązanie. Zasada niedopuszczalności przenoszenia właściwości pomiędzy organami administracji publicznej dotyczy tylko załatwienia sprawy, tj. wydania decyzji względnie zawarcia ugody; nie odnosi się do postępowania dowodowego w tym bowiem zakresie wszystkie organy są zobowiązane do wzajemnej pomocy, a w niektórych wypadkach (art. 52) organ prowadzący postępowanie jest nawet ustawowo uprawniony do włączenia się w tok postępowania organów niższych stopni⁴⁰⁶. Podniesione uwagi nie dotyczą przypadków zmiany właściwości zaistniałej w drodze powierzenia zadań w drodze porozumień przez organy administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego.

Najczęstszą podstawą stwierdzenia nieważności decyzji bywa jej wydanie **bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa** (art. 156 § 1 pkt 2). Przepis ten składa się z dwu członów: „**decyzja wydana bez podstawy prawnej**” oraz decyzja wydana „**z rażącym naruszeniem prawa**”. Treść pierwszego członu zakłada sytuację, w jakiej wydana zostanie decyzja na podstawie nieistniejącego w chwili rozstrzygnięcia przepisu prawa lub odwrotnie – przyjęciu istniejącej normy za nieistniejącą. Skoro decyzja jest aktem stosowania normy prawa administracyjnego to wydanie jej bez podstawy prawnej oznacza sytuację, w jakiej przyjętego w decyzji rozstrzygnięcia nie można uznać za logiczną konsekwencję żadnej obowiązującej normy prawa administracyjnego. Brak podstawy prawnej może też wynikać z błędów dokonanej wykładni np. ustaleniu w wyniku stosowania norm tej, która nie obowiązuje. Trzeba przypomnieć, iż orzecznictwo NSA stoi konsekwentnie na stanowisku, że bez podstawy prawnej decyzja wydana jest wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy w tej formie nie znajduje oparcia w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących w znaczeniu już wcześniej objaśnionym. Błędne powołanie

⁴⁰⁶ Tamże, s. 74.

podstawy prawnej nie stanowi wady decyzji, jest naruszeniem art. 107 § 1 K.p.a.⁴⁰⁷

W orzecznictwie jako przypadki braku podstawy prawnej kwalifikowano w szczególności następujące przypadki: rozstrzygnięcie w sprawie cywilnoprawnej niepodlegającej jurysdykcji administracyjnej; wydanie decyzji, chociaż przedmiot rozstrzygnięcia nie stanowił odrębnej sprawy; wyjście w załatwieniu sprawy poza granice dopuszczone przepisem prawnym; wydanie decyzji dotyczącej czynności materialno-technicznej (zaświadczenia), rozpoznanie odwołania niepodpisanego przez stronę; wydanie decyzji w postępowaniu odwoławczym przed doręczeniem decyzji pierwszoinstancyjnej; podjęcie decyzji odwoławczej na podstawie przepisów, które przestały obowiązywać; rozpatrzenie odwołania jako podania o wznowienie postępowania; wydanie decyzji odwoławczej co do innej decyzji niż zaskarżona w odwołaniu; rozpoznanie odwołania w odniesieniu do strony, która je wniosła, a zastosowanie środków nadzoru w odniesieniu do rozstrzygnięcia sprawy dotyczącego innych stron tego samego postępowania⁴⁰⁸.

W drugim członie omawianego przepisu wadliwość decyzji polega na tym, że opiera się ona na obowiązujących przepisach prawa, ale rażąco je narusza (chodzi zarówno o naruszenia prawa materialnego jak i prawa procesowego). Stosowanie tego przepisu jest dwufazowe. Najpierw ustalić trzeba samo naruszenie prawa zaś w drugiej kolejności stopień owego naruszenia, gdyż tylko przypadki kwalifikowane powodują nieważność decyzji. Początkowo w orzecznictwie NSA przeważała koncepcja, że rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie oczywiste, mające miejsce wówczas, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z wyraźnym lub niebudzącym wątpliwości przepisem prawa. Rażącym było zwłaszcza takie naruszenie prawa, przy którym treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu prawnego już w wyniku prostego ich zestawienia ze sobą. Z czasem od tego poglądu orzecznictwo odeszło, pojawiła się teza, po myśli której o tym, czy

⁴⁰⁷ Wyrok NSA 9.01.2007 r., II OSK 1369/06, LEX nr 315975.

⁴⁰⁸ Por. *Komentarz IV*, s. 756–757.

naruszenie prawa jest rażącym, decyduje ocena skutków, jakie za sobą naruszenie pociąga; za rażące należy uznać tylko takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymogów praworządności. Warto przytoczyć pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w motywach wyroku z 8.04.1994 r., III ARN 15/94⁴⁰⁹ zawierający trafną interpretację omawianego pojęcia. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze (skutki, jakie wywołała decyzja)⁴¹⁰. W orzecznictwie sądowym zaznacza się tendencja do kwalifikowania omawianej wady decyzji na podstawie kryteriów materialnych. „Rażące naruszenie prawa” jest tzw. pojęciem niedookreślonym, stanowi swoistą klauzulę generalną, która wymaga konkretyzacji na podstawie oznaczonych stanów faktycznych.

Wskazać można ustalone w orzecznictwie następujące przykłady wydania decyzji z „rażącym naruszeniem prawa”: nałożenie decyzją obowiązków na osobę zmarłą; odmowę stwierdzenia nieważności decyzji pomimo istnienia podstaw ku temu; wydanie decyzji przez osobę nieposiadającą stosownego upoważnienia organu; wydanie decyzji odwoławczej bez odwołania strony; rozstrzygnięcie w postępowaniu odwoławczym co do decyzji niezaskarżonej; wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją nieostateczną; wzruszenie decyzji bez zachowania nadzwyczajnego trybu postępowania; załatwienie sprawy wbrew zakazowi prawnemu; orzekanie na podstawie przepisów prawa lokalnego wydanych bez upoważnienia ustawowego; umieszczenie w decyzji warunków zależnych od przyszłej decyzji administracyjnej; brak przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w przypadku, gdy wymaga tego przepis prawa; wydanie decyzji odmownej w przypadku istnienia przesłanek prawnych do wydania decy-

⁴⁰⁹ OSN 1994, nr 3, poz. 36.

⁴¹⁰ Przegląd orzecznictwa SN i NSA w kwestii „rażącego naruszenia prawa” podaje J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, s. 85 i n.

zji pozytywnej; udzielenie zezwolenia osobie niespełniającej podstawowych przesłanek ustawowych; załatwienie sprawy na podstawie prawa krajowego bez uwzględnienia skutków płynących z prawa międzynarodowego; wydanie decyzji naruszającej ocenę prawną wyrażoną przez sąd administracyjny, wydanie decyzji przez organ kolegialny w wadliwym składzie⁴¹¹.

Art. 156 § 1 pkt 3 nakazuje stwierdzić nieważność decyzji, która dotyczy **sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną**. Przepis ten jest wyrazem akceptowania w K.p.a. zasady powagi rzeczy osądzonej (*rei iudicate*). Skutek tej zasady ujawnia się, gdy występuje w powtórnej decyzji tożsamość podmiotów i przedmiotu sprawy oraz podstawy prawnej. Byt tego przepisu uzasadniają względy ekonomii procesowej, która nie zezwala na dwukrotne zajmowanie się tą samą sprawą. Treść przepisu nie wskazuje na to, aby kolejno następujące po sobie decyzje wydawał ten sam organ. Jeżeli zachodzi tożsamość przedmiotu sprawy i występują w niej identyczne strony to przy różnych organach rozstrzygających kolejno w sprawie omawiany przepis może znaleźć zastosowanie.

Stwierdzenie nieważności jest konsekwencją **skierowania decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie** (art. 156 § 1 pkt 4). Nieważność jest wynikiem tego, iż adresat nie jest stroną w sprawie na skutek braku legitymacji w rozumieniu art. 28, nie dotyczy go przedmiot postępowania, nie reprezentuje interesu prawnego lub nie może być podmiotem obowiązku albo nie ma zdolności prawnej lub zdolności do czynności prawnych. Wymienione przypadki dotyczą bądź to braku legitymacji w konkretnym procesie, bądź też braku legitymacji do nawiązania stosunku prawnego w ogóle. Omawiana przyczyna nieważności nie pozostaje w żadnym związku z treścią art. 113 § 1 dotyczącym usuwania oczywistych omyłek w decyzji.

Art. 156 § 1 pkt 5 jest podstawą stwierdzenia nieważności decyzji, która **była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały**. Kodeks nie określa bliżej ro-

⁴¹¹ Por. *Komentarz IV*, s. 761.

dzaju niewykonalności, jaki może w tym przypadku wchodzić w rachubę. Niewykonalność może wynikać z przyczyn natury faktycznej i prawnej. Na negatywne przypadki niewykonalności decyzji wskazuje orzecznictwo NSA; będą to w szczególności sytuacje, kiedy wykonanie decyzji wymaga poniesienia znacznych i nieopłacalnych ekonomicznie nakładów finansowych. Z kolei trudności w wyegzekwowaniu wykonania decyzji wynikające z negatywnego stanowiska jej adresatów lub innych osób zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy, nie stanowią o niewykonalności decyzji i nie uzasadniają stwierdzenia jej nieważności z tego tytułu. Orzecznictwo NSA wyklucza jako podstawy niewykonalności decyzji administracyjnej przeszkody usuwalne, a więc względy ekonomicznej opłacalności, niechęć do zmian w istniejącym stanie rzeczy, który jest wygodny dla jednych, a obojętny dla innych itp.⁴¹² Niewykonalność prawna decyzji może wynikać z tego, że dla jej realizacji trzeba byłoby podjąć działania, które będą miały znamiona czynu niedozwolonego w rozumieniu art. 415 k.c. Niewykonalność decyzji z przyczyn natury prawnej może też być np. konsekwencją jej opatrzenia w warunek ze swej istoty niewykonalny⁴¹³.

Przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji, która jej wykonanie wiąże z wywołaniem **czynu zagrożonego karą** (art. 156 § 1 pkt 6) jest powtórzeniem podstawy wyżej opisanej, z tym że stanowi jej kwalifikowany rodzaj. Chodzi tu o czyn zagrożony jakąkolwiek karą będący konsekwencją popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub przewinienia dyscyplinarnego. Karą muszą być zagrożone te czyny – aby stwierdzić nieważność decyzji – jakie są konieczne dla jej wykonania.

Przypadek stwierdzenia nieważności decyzji, która zawiera wadę powodującą jej **nieważność z mocy prawa** stanowi wyraz dopuszczenia przez Kodeks sytuacji, kiedy regulacje szczególne zawierają wyraźną klauzulę nieważności (np. art. 11 cyt. już ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska sta-

⁴¹² Por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, s. 118–119.

⁴¹³ Tamże, s. 120.

nowiacy o nieważności decyzji sprzecznych z wymaganiami ochrony środowiska).

Proceduralne aspekty stwierdzenia nieważności decyzji zbliżone są do wznowienia postępowania. Postępowanie w tej sprawie wszczęte być może na żądanie strony lub z urzędu (art. 157 § 2). Właściwym do wszczęcia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – właściwe są te organy (art. 157 § 1). Treść art. 158 § 2 wskazuje na suspensywny charakter stwierdzenia nieważności decyzji jako nadzwyczajnego środka kontroli. Prawdopodobieństwo bowiem, że decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 stwarza dla właściwego organu zarówno obowiązki wszczęcia postępowania, jak i wstrzymania wykonania decyzji. W tym stanie rzeczy zasadne będzie wydanie decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności wobec faktu wykazania nieistnienia jakiegokolwiek przyczyny uzasadniającej zastosowanie tej instytucji. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji przebiegać powinno wedle reguł postępowania administracyjnego w pierwszej instancji. Kodeks określa bliżej tylko jedną formę jego zakończenia – wydanie decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 158 § 1). Zgodnie z poglądami nauki i orzecznictwa NSA decyzję taką należy traktować, jako wydaną w pierwszej instancji⁴¹⁴. Jeżeli w toku dokonywanych ustaleń organ prowadzący postępowanie rozpoznawcze ustali, iż okoliczności sprawy nie uzasadniają stwierdzenia nieważności, to wówczas powinien odmówić stwierdzenia nieważności decyzji, której to postępowanie dotyczy, nie zaś umarzać postępowanie jako bezprzedmiotowe⁴¹⁵.

Organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie ma kompetencji do jednoczesnego rozstrzygnięcia innych spraw administracyjnych co do istoty sprawy

⁴¹⁴ Por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14.06.1991 r., III AZP 2/91, OSN CP 1991, nr 1, poz. 3.

⁴¹⁵ Por. wyrok NSA z 6.01.2000 r., II SA/Wr 148/99, OSP 2001, z. 1, poz. 16 z głosem J. Kremisa i J. Strzebińczyka.

(nie może jednocześnie wydawać żadnych innych rozstrzygnięć merytorycznych)⁴¹⁶.

Nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji z powodów wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3 i 4, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2). Zgodzić się należy z poglądem, po myśli którego skutki prawne decyzji (postanowienia) są z reguły odwracalne, nieodwracalne są natomiast skutki faktyczne⁴¹⁷. Przy zaistnieniu tej sytuacji organ ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2). Aczkolwiek Kodeks wyraźnie tak nie stanowi – stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa winno nastąpić w formie decyzji, którą należy traktować jako wydaną w pierwszej instancji. W ramach konstrukcji prawnej określonej w art. 156 § 1 istnieje możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w części⁴¹⁸.

Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności mogą być decyzje administracyjne, postanowienia, na które służy zażalenie (art. 156 § 1 w zw. z art. 126). Przedmiot ten w zasadzie nie obejmuje innych aktów administracyjnych aczkolwiek art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. oraz art. 82 ust. 6 u.s.w. stanowią, iż przepisy o stwierdzeniu nieważności decyzji znajdują odpowiednie zastosowanie do instytucji stwierdzania nieważności uchwał samorządu terytorialnego. Niekiedy, o ile przepisy szczególne tak stanowią, przepisy o stwierdzeniu nieważności decyzji mogą znaleźć zastosowanie do czynności materialnoteczniczych, o ile przepisy szczególne tak stanowią.

⁴¹⁶ W wyroku z 28.05.1985 r., SA 89/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 30 Sąd przyjął, iż w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru o stwierdzenie nieważności organ ma obowiązek rozpatrywać sprawę w granicach określonych w art. 156 K.p.a., to znaczy nie może rozpatrywać sprawy „co do istoty” jak w postępowaniu odwoławczym.

⁴¹⁷ Por. E. Łętowska, *Odpowiedzialność Państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 4, s. 47 i n.

⁴¹⁸ Wyrok NSA z 21.01.1988 r., IV SA 859/87, OSP 1991, nr 4, poz. 95.

Wszystkie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji wyliczone enumeratywnie w art. 156 § 1 mają odpowiednie zastosowanie do stwierdzenia nieważności postanowień aczkolwiek w obowiązującym stanie prawnym przesłanka z art. 156 § 1 pkt 7 może mieć tylko zastosowanie teoretyczne. Przepisy szczególne, do których odsyła wskazane unormowanie dotyczą wyłącznie decyzji⁴¹⁹.

Przepisy szczególne mogą wyłączać stosowanie przepisów K.p.a. dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji. Rozwiązanie takie przyjęto w art. 253 ust. 2 cyt. już ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, zgodnie z którym nie mają zastosowania przepisy K.p.a. dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji do przypadków, które mogą być podniesione w sporze o unieważnienie udzielonego patentu, dodatkowego prawa ochronnego lub prawa z rejestracji. Poza wskazanym postępowaniem spornym będą jednak miały, na gruncie cyt. ustawy zastosowanie przepisy K.p.a. o stwierdzeniu nieważności decyzji⁴²⁰. Zgodnie z art. 53 ust. 7 cyt. już ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie podlega reżimowi przepisów K.p.a. o stwierdzeniu nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy, a jedynie przepisom o decyzji stwierdzającej naruszenie prawa ze wskazaniem na upływ terminu ustanowionego w ustawie odrębnej (art. 158 § 2). Wedle art. 82 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴²¹ od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stronie nie przysługuje prawo domagania się wzruszenia decyzji w trybie wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.

⁴¹⁹ Por. W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 28.

⁴²⁰ Por. K. Celińska-Grzegorzczak, *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, s. 328–330.

⁴²¹ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

10.4. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem rozstrzygnięć wadliwych

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Powołany przepis Konstytucji jest wyrazem dostosowania ustawodawstwa polskiego do Rekomendacji nr R(84) 15 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 18 września 1984 r. dotyczącej odpowiedzialności publicznej, która zaleca rządów państw członkowskich kierowanie się w ich prawie praktyce zasadami załączonymi do tej rekomendacji. Zasada I nakazuje zapewnić wyrównanie szkody wynikającej z nieudolnego zachowania się władzy publicznej. Uznaje się jednocześnie, że nieudolne zachowanie się stanowi naruszenie prawa. Zgodnie z zasadą II, w przypadku kiedy władzy publicznej nie można zarzucić nieudolności należy zapewnić odszkodowanie, „jeśli byłoby rażąco niesłusznym”, aby sam poszkodowany ponosił skutki szkody w następujących przypadkach: akt służy interesowi ogólnemu; tylko jedna osoba bądź ograniczona liczba osób poniosła szkodę; akt miał charakter wyjątkowy lub szkoda była wyjątkowym rezultatem aktu. Gdy poszkodowany przyczynił się do powstania szkody, stosownie do zasady III, odszkodowanie może być zmniejszone, albo można odmówić odszkodowania. Wystąpienie z powództwem przeciwko władzy publicznej nie powinno być ograniczone obowiązkiem uprzedniego wystąpienia przeciwko konkretnemu urzędnikowi, co nie wyłącza prawa regresu wobec osoby, która spowodowała szkodę. Jeśli w danym państwie istnieje system administracyjnego postępowania pojednawczego, jego prowadzenie nie może ograniczać, wedle zasady IV, dostępu do postępowania sądowego. Kolejna zasada V nakazuje przyznawać pełne odszkodowanie w przypadkach opisanych w zasadzie I, natomiast umożliwia ograniczenie odszkodowania na podstawie zasad słuszności, w przypadkach wskazanych w zasadzie II. Stosownie do zasady VI decyzje przyznające

odszkodowanie powinny być wykonywane jak najszybciej. W przypadku, gdy prawo krajowe przewiduje specjalny tryb dochodzenia roszczeń, powinien być on łatwo dostępny i szybki. Następna zasada zaleca, aby przepisy odnoszące się do terminów dochodzenia odszkodowania nie ograniczały roszczenia o odszkodowanie. W myśl zasady VIII narodowość poszkodowanego nie powinna mieć żadnego wpływu na kwestię odszkodowania⁴²².

Między innymi w celu konkretyzacji opisanych zasad w prawie polskim uchwalona została ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o niektórych innych ustaw⁴²³. Mocą powołanej ustawy uchylone zostały w K.p.a. przepisy art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 normujące dotychczas w pewnym fragmencie zasady dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem decyzji w wyniku wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji oraz uchycieniem lub zmianą decyzji na podstawie art. 161 § 1 i 2. Przepis art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. zawiera regulację międzyczasową, wedle której do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed dniem 1 września 2004 r.) stosuje się nadal przepisy art. 417, art. 419, art. 420, 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 K.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie opisanej nowelizacji Kodeksu cywilnego⁴²⁴.

Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej określa art. 417 k.c.; zgodnie z tym przepisem, odpowiedzialność odszkodowawczą w tym zakresie ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorial-

⁴²² Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, s. 204 i n.

⁴²³ Dz. U. Nr 162, poz. 1692.

⁴²⁴ Analizę uchylonych przepisów art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 K.p.a. przeprowadzają W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, s. 205 i n.; zob. też M. Saffian, *odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 67 i n.

nego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa. Jeżeli natomiast wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zastępująca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Odpowiedzialność odszkodowawcza wedle art. 417 k.c. powstaje przy zaistnieniu następujących przesłanek: 1) powstania szkody, rozumianej jako uszczerbek o charakterze majątkowym lub niemajątkowym; 2) wyrządzona szkoda jest efektem niezgodnego z prawem wykonywania czynności z zakresu władzy publicznej; 3) pomiędzy bezprawnym zachowaniem a wyrządzeniem szkody istnieje związek przyczynowy. Zgodnie z art. 417¹ k.c., naprawienia szkody przez wydanie decyzji administracyjnej można żądać, jeżeli: 1) szkoda została wyrządzona przez wydanie decyzji ostatecznej i równocześnie 2) we właściwym postępowaniu została stwierdzona niezgodność z prawem tej decyzji. Nie ma w tym przypadku znaczenia, czy wadliwa decyzja ostateczna została wydana w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności, wystarczy jedynie, że zgodnie z przepisami K.p.a. lub ustaw szczególnych ustalona została jej wadliwość procesowa lub materialnoprawna. Jeżeli szkoda wyrządzona została przez niewydanie decyzji administracyjnej, w sytuacji gdy obowiązek jej wydania przewidywał przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji, chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 417¹ k.c.).

Przepis art. 417² k.c. stanowi szczególną podstawę odpowiedzialności za szkodę na osobie wyrządzoną przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Regulacja ta obejmuje swoim zakresem m.in. działania organów administracji publicznej podejmowane na podstawie art. 154, 155 i 161 K.p.a., polegające na uchyleniu lub zmianie ostatecznych decyzji administracyjnych niewadliwych bądź nie zawierających wad kwalifikowanych uzasadniających ich wzruszenie w trybie wznowienia postępowania

lub stwierdzenia nieważności. Na podstawie art. 417² k.c. poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Zasada słuszności aktualizuje się jedynie wtedy, gdy brak jest podstaw do roszczenia na zasadach ogólnych, istnieją zaś inne ważne racje dla przyznania kompensacji⁴²⁵.

W dniu 22 marca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa⁴²⁶; przewiduje ona możliwość wytoczenia przez prokuratora okręgowego powództwa o odszkodowanie funkcjonariuszowi publicznemu za szkodę wyrządzoną jego zawinionym działaniem lub zaniechaniem w przypadku, gdy osobie poszkodowanej zostało wypłacone odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa⁴²⁷. Zgodnie z art. 9 ust. 1 powołanej

⁴²⁵ Por. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, s. 79 oraz J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 205 i n.

⁴²⁶ Dz. U. Nr 34, poz. 173.

⁴²⁷ Art. 6 ustawy przez rażące naruszenie prawa rozumie: 1) wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 126 K.p.a.; 2) wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 w zw. z art. 219 O.p.; 3) stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażące naruszenie prawa na podstawie art. 54 § 3 p.s.a.; 4) wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.s.s. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.; 5) wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a. w zw. z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 O.p.; 6) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 K.p.a.; 7) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 141 § 2 O.p.; 8) prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 p.s.a.; 9) prawomocne stwierdzenie naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 K.p.c.; 10) prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 K.c.; 11) ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia

ustawy odszkodowanie od funkcjonariusza ustala się w wysokości odszkodowania wypłaconego osobie, która poniosła szkodę, jednak dochodzone odszkodowanie nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego temu funkcjonariuszowi.

prawa na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

ROZDZIAŁ XI. KONTROLA ROZSTRZYGNIEĆ OSTATECZNYCH NIEWADLIWYCH. STWIERDZENIE WYGAŚNIĘCIA DECYZJI

11.1. Wprowadzenie

Kontroli decyzji ostatecznych niewadliwych służą nadzwyczajne postępowania administracyjne określone przepisami art. 154, 155, 161 oraz w pewnym zakresie art. 163. Kwalifikacja wymienionych postępowań jako służących weryfikacji decyzji ostatecznych niewadliwych jest umowna, nie jest ona bowiem do końca poprawna merytorycznie. W rzeczywistości wskazane przepisy stanowią zarówno podstawy do zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznych niewadliwych, jak również wadliwych, ale tylko w takim stopniu, który nie stwarza powodu do ich skorygowania lub usunięcia z obrotu prawnego w trybie wznowienia postępowania bądź stwierdzenia nieważności⁴²⁸.

W omawianych dalej przypadkach Kodeks stopniuje kolejno trudności przy zmianie lub uchylaniu decyzji stosownie do rodzaju (źródła) nabycia prawa przez strony. Decyzje nie tworzące praw dla strony mogą być wzruszane przez organ, który je wydał w każdym czasie (art. 154). Gdy zaś strony mocą decyzji nabyły prawa wówczas jej zmiana lub uchycienie uwarunkowane są m.in. zgodą stron (art. 155). Jeżeli wreszcie strony nie godzą się na wzruszenie decyzji, na podstawie której nabyły prawa można taką

⁴²⁸ W wyroku z dnia 6.01.1999 r., III RN 101/98 SN stwierdził, iż uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 K.p.a. może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylecia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 K.p.a.) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 K.p.a.), OSNIAPiUS 1999, nr 20, poz. 637.

decyzję zmienić lub uchylić tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla usunięcia niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego lub możliwości powstania znacznej szkody dla gospodarki narodowej lub ważnych interesów Państwa (art. 161 § 1 i 2).

Przez nabycie praw, o jakich mowa w art. 154 i 155 należy rozumieć zyskanie przez podmiot uprawnienia będącego efektem skonkretyzowania oznaczonej normy prawa materialnego. Podmiotem nabywającym prawa będzie strona w rozumieniu art. 28. Sfera prawna podmiotów, które mogą być stronami składa się z praw i obowiązków. Odróżnić można dwojaki kształtowanie owej sfery prawnej; kształtowana jest ona najpierw przepisami generalnymi, które mają charakter pierwotny zaś uprawnienia i obowiązki określane są abstrakcyjnie. Dopiero na podstawie tak wyznaczonej sfery można kształtować je konkretnie m.in. w drodze wydawania decyzji administracyjnych. Wszelkie uzyskane w ten sposób uprawnienia są korzyściami stron, jakie wynikają dla nich z rozszerzenia ich sfery prawnej. Zyskują tą drogą uprawnienia do żądania świadczenia lub zaniechania od innych podmiotów lub Państwa względnie podmiotów samorządu terytorialnego⁴²⁹. Decyzje, na mocy których nabywa się prawa mogą polegać np. na uzyskaniu zezwolenia na podjęcie oznaczonego działania lub na stwierdzeniu, że na danym podmiocie nie ciąży oznaczony obowiązek. Nie można wykluczyć nabycia prawa na podstawie decyzji nakładających na strony obowiązek w ściśle oznaczonym zakresie; stanie się tak wówczas, kiedy decyzja określi ów obowiązek poniżej maksymalnej granicy ustalonej w akcie generalnym będącym jej podstawą. Nabycie prawa polegać wtedy będzie na uprawnieniu do wykonywania obowiązku w mniejszym zakresie. Prawa nabywane są na podstawie decyzji z datą, w której zyskała

⁴²⁹ Nie należy absolutyzować rozdziału kompetencji Państwa i organów samorządu terytorialnego w sferze administracji publicznej w tym zakresie zachowały swoją aktualność koncepcje państwowej teorii samorządu, por. L. Żukowski, *Kształtowanie ustroju lokalnego w II Rzeczypospolitej (zagadnienia wybrane)*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe „Prawo i Ekonomia” 1991, tom IX, s. 27 i n. oraz powołane tam piśmiennictwo.

ona cechę ostateczności. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowego wykonania oznacza tylko wyjątkowe realizowanie praw, co do których jest wiadome lub wysoce prawdopodobne, że będą nabyte przez stronę, gdy decyzja stanie się ostateczną.

Dzięki nowej redakcji przepisu art. 154 § 3 wprowadzonej nowelą z 1998 r. rozwiana została wątpliwość, czy do zastosowania art. 154 § 1 umocowane są s.k.o.; w obowiązującym stanie prawnym oczywiście możliwość taka jest bezdyskusyjna w świetle ustawowej definicji „jednostek samorządu terytorialnego” z art. 5 § 2 pkt 6.

Wszystkie decyzje wydane na podstawie przepisów art. 154, 155, 161 i 163 należy traktować jako decyzje wydane w pierwszej instancji⁴³⁰.

11.2. Zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 K.p.a.

Według art. 154 decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie zmieniona lub uchylona przez organ administracji, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Postępowanie w tej sprawie może być wszczęte z urzędu lub na żądanie strony, zakończyć się może uchyleniem dotychczasowej decyzji ostatecznej albo wydaniem decyzji o odmowie uchylenia decyzji. Za taką wykładnią przemawia brzmienie art. 154 § 2 („organ wydaje decyzję w sprawie”). Nie ma podstaw, aby decyzji o uchyleniu lub zmianie decyzji ostatecznej wydanej na podstawie art. 154 przypisywać moc wsteczną. Przepis art. 154 nie znajduje swego odpowiednika w regulacjach Ordynacji podatkowej.

Art. 155 zezwala na zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, w każdym czasie za zgodą

⁴³⁰ Por. L. Żukowski, *Zmiana lub uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych na podstawie art. 154, 155 i 161 K.p.a.*, NP 1986, nr 10, s. 24 i n.; zob. też uchwałę SN z 15.12.1984 r., III AZP 8/83, OSN 1985, nr 10.

strony przez organ administracji, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Kodeks wprowadził w tym przypadku trzy przesłanki pozytywne zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej (zgoda strony, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony). Przesłanką negatywną jest brak dopuszczalności korekty decyzji, gdy sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Taka konstrukcja zwiększa gwarancje stabilności decyzji ostatecznych, zapobiega też działaniom rutynowym.

Zgoda strony na zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej może być wyrażona w dowolny aczkolwiek niebudzący wątpliwości sposób; może być nią wniosek o zmianę decyzji, oświadczenie pisemne strony lub ustne zgłoszone do protokołu. Konieczna jest zawsze zgoda tych stron, które nabyły prawa, zgoda innych jest zbędna. Brak takiej zgody orzecznictwo NSA kwalifikuje jako rażące naruszenie prawa, stwarzające powód do stwierdzenia nieważności decyzji⁴³¹.

Sposoby wszczęcia oraz formy zakończenia postępowania prowadzonego na podstawie omawianego przepisu są analogiczne, jak w przypadku art. 154.

Przepis art. 155 znajduje swój odpowiednik w art. 253 Ordynacji podatkowej.

⁴³¹ Wyrok NSA z 4.12.1981 r., I SA 2408/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 121.

11.3. Zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 K.p.a.

Przepis art. 161 ustanawia podstawę do nadzwyczajnej ingerencji w sferę stosunków prawnych ustalonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi. Jest on samodzielną podstawą prawną do weryfikacji decyzji, jeżeli jej dalszy byt zagraża dobrom w nim wskazanym. Dopuszczalność stosowania art. 161 uzależniona jest od pojawienia się po wydaniu decyzji ostatecznej w stanie faktycznym sprawy takich nowych elementów, jakie w konfrontacji z treścią decyzji powodują niemożliwość jej obowiązywania, gdyż prowadzi ono do zagrożenia jednego z podstawowych dóbr społecznych – życia lub zdrowia ludzkiego, gospodarki narodowej lub ważnych interesów Państwa. Poza zmianą lub uchyleniem decyzji w tym trybie nie ma innej możliwości zapobieżenia niebezpieczeństwu.

Przedmiotem regulacji art. 161 są decyzje ostateczne, które mogą stanowić dla stron źródło praw nabytych oraz nie zachodzą podstawy do ich wzruszenia w trybie art. 154 i 155, a także na podstawie przepisów szczególnych objętych zakresem art. 163. Nie ma więc przeszkód do stosowania art. 161 wobec decyzji ostatecznych niewadliwych. Poważne konsekwencje, jakie rodzi dla stron wyzucie ich z praw mocą omawianego przepisu jest powodem usytuowania kompetencji do jego stosowania wyłącznie przez właściwego ministra oraz w odniesieniu do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przez wojewodę (art. 161 § 2).

Wzruszenie decyzji ostatecznej należy traktować jako wyjście tylko wówczas dopuszczalne, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrożenia dobrom wskazanym w art. 161 albo im zapobiec. Są więc powody do przypuszczenia, że istnieje obowiązek właściwego organu do podjęcia wszelkich niezbędnych działań, które usunęłyby stan zagrożenia lub zapobiegłyby powstaniu szkód i w ten sposób uczyniłyby zbędnym uchylenie decyzji osta-

tecznej. Trwałość nabytych na podstawie decyzji ostatecznej praw jest dobrem społecznym, którego ochronę trzeba stawiać wyżej niż trudności, jakie mogą się wiązać z działaniami zapobiegawczymi organów administracji. Dopiero niemożliwość lub nieskuteczność wspomnianych działań daje podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uchylecia decyzji ostatecznej. Jeżeli w trakcie tego postępowania wyłoni się realna szansa zastosowania art. 155, właściwy organ winien dać pierwszeństwo tej kwalifikacji. Istnienie niekorzystnego stanu faktycznego w wyniku obowiązywania decyzji ostatecznej powinno być udowodnione. Decyzja uchylona w trybie art. 161 była do tego czasu prawnie i faktycznie wykonalna, ale tylko przez szczególnie niekorzystny zbieg okoliczności jej dalsza realizacja prowadzić mogła do wyjątkowo niepożądanych następstw. Skłania to do wniosku, że uchylając decyzję na podstawie art. 161 nie zachodzi potrzeba uchylania jej z mocą wsteczną.

Postępowanie określone w art. 161 będzie najczęściej wszczynane z urzędu, przy czym inicjatywa pochodzić może od samego organu lub innych organów odpowiedzialnych za ochronę dóbr w nim wskazanych. Władny jest z żądaniem takim wystąpić prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich wnosząc sprzeciw. Przeprowadzone postępowania zakończyć może się wydaniem decyzji o uchyleniu lub zmianie decyzji ostatecznej, decyzji o odmowie uchylenia lub zmiany decyzji a także wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania. Wymienione decyzje należy traktować jako wydane w pierwszej instancji.

Stronie, która poniosła szkodę wskutek uchylenia lub zmiany decyzji w opisywanym trybie służy roszczenie odszkodowawcze za poniesioną rzeczywistą szkodę, czyli w granicach *damnum emergens*. Źródłem powstania szkody jest działanie organu, które nie ma znamion działania bezprawnego – przeciwnie jest to działanie legalne w przeciwieństwie do przypadków dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem decyzji w wyniku wznowienia postępowania bądź stwierdzenia nieważności decyzji. Odszkodowanie przysługuje od organu ad-

ministracji publicznej, który uchylił lub zmienił decyzję w trybie art. 161 § 1 lub § 2; organ ten orzeka w drodze decyzji administracyjnej o wysokości odszkodowania (art. 161 § 3 *in fine*). Roszczenie odszkodowawcze, o jakim mowa, przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczną decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję.

Kodeks utrzymuje w art. 163 dopuszczalność zmiany lub uchylenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo na podstawie przepisów szczególnych. Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 może być tylko przepis ustawowy lub przepis wykonawczy wydany na podstawie upoważnienia ustawowego. Przepis art. 163 ma charakter odsyłający, nie może zatem, w odróżnieniu od przypadków dotychczas opisanych, stanowić samodzielnej podstawy prawnej do działania przez właściwe organy; powinien być stosowany wraz z oznaczonym przepisem szczególnym. Postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji na podstawie przepisów, do których odsyła art. 163, zostaje wszczęte w pierwszej instancji w sprawie nowej, w stosunku do rozstrzygniętej w obalonej decyzji⁴³². Użyte w art. 163 określenie „decyzja, na mocy której strona nabyła prawo”, nawiązuje bezpośrednio do przepisu art. 155, posługującego się identycznym sformułowaniem uzupełnionym jedynie o kwalifikator „ostateczna” w odniesieniu do wzruszanej decyzji. Brak tego określenia w omawianym przepisie jest przeoczeniem ustawodawcy, gdyż wzruszanie w tym trybie decyzji nieostatecznych naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania⁴³³. Przepisy szczególne, o jakich stanowi art. 163 znajdują się na przykład w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴³⁴, art. 36a. ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia

⁴³² Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 15.12.1984 r., III AZP 1984, OSNCP 1985, Nr 10, poz. 143.

⁴³³ Por. W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 31 lipca 2002 r., II Gd 44/100*, OSP 2004, Nr 2, poz. 14.

⁴³⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 ze zm.

7 lipca 1997 r. – Prawo budowlane⁴³⁵, art. 11 ust. 2, art. 12 i art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴³⁶, czy art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴³⁷.

11.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji

Przy zaistnieniu pewnych okoliczności decyzja administracyjna może okazać się bezprzedmiotowa. Z tych też powodów Kodeks umożliwia albo nakazuje stwierdzenie wygaśnięcia decyzji bądź jej uchylenie, gdy strona nie dopełni określonych czynności zastrzeżonych w decyzji⁴³⁸. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja ta stała się bezprzedmiotowa⁴³⁹, a stwierdzenie jej

⁴³⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴³⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.

⁴³⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

⁴³⁸ Szerzej problem ten rozwija T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PIP 1992, z. 7, s. 49–50.

⁴³⁹ Decyzja staje się bezprzedmiotowa w razie, gdy niemożliwe jest zrealizowanie celu, jaki organ administracji ma na względzie przy jej wydaniu. Może to nastąpić wskutek braku przedmiotu, którego dotyczyła decyzja, utratę przez stronę kwalifikacji niezbędnych do wykonywania uprawnień wynikających z decyzji przy braku odpowiedniego przepisu w prawie materialnym, ale też, gdy ze względu na powstałe okoliczności zrealizowanie celu stało się niemożliwe. Stan bezprzedmiotowości decyzji administracyjnej może nastąpić zatem w następujących przypadkach: 1) braku podmiotu stosunku administracyjnoprawnego (śmierć adresata decyzji, likwidacja jednostki organizacyjnej, do której decyzja była skierowana); 2) utraty przez adresata decyzji kwalifikacji niezbędnych do wykonywania uprawnień wynikających z tej decyzji; 3) rezygnacji przez adresata decyzji z uprawnień nadanych decyzją; 4) braku przedmiotu, którego dotyczyła decyzja, czyli ustania praw lub obowiązków wynikających z decyzji; 5) zmiany lub uchylenia w całości lub w części podstawy prawnej rozstrzygnięcia organu; 6) zmiany w zakresie stanu faktycznego stanowiącego przesłankę wydania decyzji.

wygaśnięcia nakazuje przepis prawa⁴⁴⁰, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony⁴⁴¹ (przykładem może być śmierć strony posiadającej uprawnienie o charakterze osobistym, nie przechodzące na jej następców prawnych). Decyzja również wygasa, gdy została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku (art. 162 § 1). Warunek, o jakim mowa w tym przepisie, może być zawieszający lub rozwiązujący. W przypadku warunku zawieszającego skutki prawne decyzji powstają z chwilą jego ziszczenia się, moc prawna decyzji jest zawieszona do momentu spełnienia się warunku. Z kolei ziszczenie się warunku rozwiązującego powoduje wygaśnięcie mocy decyzji – decyzja również staje się bezprzedmiotowa jednakowoż będzie to kwalifikowana forma bezprzedmiotowości. Art. 162 § 1 pkt 2 dotyczy warunku rozwiązującego. Decyzja administracyjna może również zawierać zlecenie dla strony dokonania pewnych czynności. Od wykonania tego zlecenia w wyznaczonym terminie może być uzależniona ważność lub skuteczność decyzji. Gdy strona w wyznaczonym terminie nie spełni zlecenia (np. nie założy urzędzeń gwarantujących bezpieczne warunki pracy), organ administracji, który wydał decyzję w pierwszej instancji, ma obowiązek uchylecia decyzji zaopatrzonej w zlecenie (art. 162 § 2).

W sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji lub jej uchylecia na skutek niedopełnienia zlecenia wydaje się decyzję, którą należy

⁴⁴⁰ Przykładem takiego przepisu jest art. 65 ust. 1 cyt. już ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę lub też dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

⁴⁴¹ W motywach wyroku z 4.02.2005 r., VI SA/Wa 627/04 (wyrok niepublikowany) WSA przyjął, iż „Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji zezwalającej na sprzedaż napojów alkoholowych leży w interesie społecznym (...) bowiem ze względu na ograniczoną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie może istnieć stan niepewności co do tego, które zezwolenia wygasły. Ponadto leży to w interesie strony, która powinna mieć pewność, czy prowadzi działalność na podstawie ważnego zezwolenia”.

traktować jako pierwszoinstancyjną. Kompetentnym do wydania takiej deklaratoryjnej decyzji będzie organ, który rozstrzygnął sprawę w pierwszej instancji.

ROZDZIAŁ XII. POSTĘPOWANIE W SPRAWACH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Regulacji postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych Kodeks postępowania administracyjnego poświęca zaledwie dwa artykuły (180 i 181) w Dziale III. Do tej kategorii spraw mają zastosowanie przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalają odmienne zasady postępowania (art. 180 § 1). Tak zatem przepisy szczególne o ubezpieczeniach społecznych **mają pierwszeństwo**, jednak tylko w takim zakresie, w jakim normują one dane zagadnienie inaczej niż Kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy K.p.a. mogą być wyłączone normami rangi ustawowej albo aktami wykonawczymi wydanymi w granicach upoważnień ustawowych⁴⁴².

Zgodnie z art. 180 § 2 przez sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenie społeczne.

Odmienne zasady postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych wynikają z wielu przepisów jednakowoż podstawowe znaczenie należy w obowiązującym stanie prawnym przypisać ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁴³ (przepisy rozdziałów 7 i 8, a zwłaszcza art. 68 i art. 83).

⁴⁴² Por. L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, OMT 1990, nr 4, s. 4–8. Problemy postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych analizuje M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005.

⁴⁴³ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

Zgodnie z art. 123 powołanej ustawy w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba, że ustawa stanowi inaczej. O stosowaniu przepisów K.p.a. przesądza również art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁴⁴. Ponadto w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych stosuje się także przepisy art. 477⁸ k.p.c. dotyczące postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych jest przewidziana w przepisach szczególnych możliwość wzajemnej konkretyzacji praw i obowiązków stron stosunku zobowiązaniowego nawiązanego w wyniku podjęcia przez zainteresowanego określonej w ustawie działalności zarobkowej. Przy czym w znaczeniu materialnoprawnym staje się przedmiotem postępowania przed jedną ze stron stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego z chwilą złożenia przez zainteresowanego żądania wszczęcia postępowania lub z chwilą podjęcia postępowania z urzędu. Zatem nie treść żądania tworzy sprawę ubezpieczeniową; powstaje ona z mocy prawa z chwilą zaistnienia określonego w przepisach prawa stanu faktycznego lub w wyniku subiektywnego przeświadczenia strony od chwili złożenia wniosku. Natomiast dopiero żądanie wszczęcia postępowania czyni sprawę jego przedmiotem⁴⁴⁵.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych obejmuje ubezpieczenia: rentowe, ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Ustawa reguluje w szczególności zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru, zasady tryb i terminy zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, prowadzenia ewidencji ubezpieczonych płatników składek, rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków z ubezpieczeń chorobo-

⁴⁴⁴ Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.

⁴⁴⁵ Por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, s. 90–91.

wego i wypadkowego, opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Ponadto w ustawie unormowane zostały prowadzenia kont ubezpieczeniowych oraz kont płacenia składek, zasady funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz organizacja, zasady działania i finansowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określa warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, zasady ustalania wysokości świadczeń, zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń. Zakresem ustawy objęte są świadczenia emerytalne, renta z tytułu niezdolności do pracy, w tym renta szkoleniowa, renta rodzinna, dodatek pielęgnacyjny, dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej oraz zasiłek pogrzebowy.

Ponadto do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych objętych regulacją art. 180 § 2 K.p.a. należą: świadczenia pieniężne objęte ustawą z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁴⁴⁶, świadczenia objęte ustawą z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁴⁴⁷, świadczenia objęte ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁴⁴⁸.

Wspomnieć należy, iż fundusz alimentacyjny, który wymieniony jest w art. 180 § 2 K.p.a. regulowany był przepisami ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym⁴⁴⁹, został zniesiony ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴⁵⁰ przywrócony zaś został z dniem 1 października 2008 r. na

⁴⁴⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 77, poz. 512 ze zm.

⁴⁴⁷ Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.

⁴⁴⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 8, poz. 1673 ze zm.

⁴⁴⁹ Dz. U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200 ze zm.

⁴⁵⁰ Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 992 ze zm.

podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁵¹.

Obraz organów orzekających w pierwszej instancji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest dość zróżnicowany. **Podstawowe znaczenie przypisać należy jednak Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)**, który jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną i w zakresie swoich kompetencji decyzyjnych przysługują mu środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Wedle art. 67 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS tworzą: centrala, w której skład wchodzi Biuro Rent Zagranicznych oraz terenowe jednostki organizacyjne. Ponadto właściwe są wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów administracji i spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości. Na podstawie art. 181 K.p.a. organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne. Od wydanej w pierwszej instancji decyzji terenowej jednostki organizacyjnej ZUS przysługuje odwołanie do właściwego sądu okręgowego na zasadach określonych w k.p.c. (art. 477⁸). Odwołanie do sądu przysługuje również w razie niewydania decyzji w terminie dwu miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia. Termin do wniesienia odwołania wynosi jeden miesiąc. Odwołanie do sądu od decyzji nie przysługuje od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmownej (art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Emeryturę lub rentę w drodze wyjątku (jak już wcześniej o tym wspomniano z przyczyn niezrozumiałych) w szczególności uzasadnionych przypadkach przyznać może Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 82 § 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Odwołanie wnosi się na piśmie do jednostki organizacyjnej ZUS, która wydała decyzję lub do protokołu sporządzonego przez

⁴⁵¹ Dz. U. Nr 192, poz. 1378.

tę jednostkę. Jeżeli jednostka ZUS uzna odwołanie za słuszne, zmienia lub uchyla swoją decyzję w terminie 14 dni od wniesienia odwołania. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu. Jeżeli jednostka ZUS w trybie samokontroli nie skoryguje w całości lub w części swojej decyzji to wówczas ma obowiązek niezwłocznego przekazania sprawy do sądu wraz z uzasadnieniem. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, iż K.p.a. nie dopuszcza trybu samokontroli w przypadku uwzględnienia odwołania w części (art. 132). Sąd rozpoznaje sprawę wedle przepisów k.p.c. Sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Uwzględniając odwołanie sąd zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ k.p.c.). Zapadające w tych sprawach orzeczenia sądu okręgowego mogą być przedmiotem apelacji, którą będzie rozpoznawał właściwy sąd apelacyjny (art. 367 § 2 k.p.c.). Orzeczenie sądu apelacyjnego może być przedmiotem skargi kasacyjnej na podstawie art. 392 k.p.c. za wyjątkiem przypadku określonego w art. 393 pkt 5 k.p.c.⁴⁵²

Na podstawie art. 83a. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ostateczne decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, mogą być uchylone, zmienione lub unieważnione przez Zakład jedynie z urzędu, a nie na wniosek strony, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Szczególnym sposobem weryfikacji decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną. Tryb ten stosuje się na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji,

⁴⁵² Por. M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 146 i n.

które mają wpływ na stwierdzone decyzją prawo lub zobowiązanie (art. 83a. ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

W piśmiennictwie trafnie zwraca się uwagę, iż utrzymana reguła pierwszeństwa stosowania regulacji szczególnych przed unormowaniami Kodeksu postępowania administracyjnego powoduje poważne kłopoty w praktycznym stosowaniu prawa, zważywszy, iż problematyka procesowa ubezpieczeń społecznych tylko w pewnych fragmentach jest bliska konstrukcjom K.p.a., a w znacznej mierze zrywa z rozwiązaniami procedury administracyjnej, uniemożliwia w znacznym stopniu stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, słowem prowadzi wprost do negatywnie ocenionej dekodyfikacji przepisów postępowania administracyjnego⁴⁵³.

⁴⁵³ Por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 98.

ROZDZIAŁ XIII. POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW

Regulacje Działu VIII K.p.a. o skargach i wnioskach są, jak już o tym wcześniej wspomniano, rozwinięciem przepisu art. 63 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Z kolei art. 221 K.p.a. stanowi, iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na podstawie przepisów Działu VIII. Petycje⁴⁵⁴, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Zgodnie z art. 224 przez organ państwowy należy rozumieć organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Od organów powołanych do prowadzenia postępowania w sprawach skarg i wniosków należy odróżnić organy i jednostki organizacyjne, do których

⁴⁵⁴ Pojęcie „petycja” występuje tylko w art. 221, merytorycznie należy ją traktować tak samo jak skargę lub wniosek. Istotą petycji jest jej wnoszenie w sprawach dotyczących interesów jakiejś społeczności. Pismo złożone jako petycja powinno być zakwalifikowane, w zależności od treści, jako skarga lub wniosek, zgodnie z art. 222. Konstytucja Marcowa z 1921 r. stanowiła, iż „Obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich władz i ciał reprezentacyjnych”.

każdy ma prawo złożyć skargę lub wniosek, albo do których skargi i wnioski mogą być składane. Skargi i wnioski składa się do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Przepisy wykonawcze dotyczące skarg i wniosków zawarte są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków⁴⁵⁵.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera przepisy, które dotyczą zakresu postępowania w sprawach skarg i wniosków, właściwości organów powołanych do jego prowadzenia, ochrony osób, które złożyły skargę lub wniosek bądź dostarczyły materiału do publikacji o takich znamionach, przyjmowania skarg i wniosków oraz sposobu ich rozpatrywania i załatwiania. Są też w nim zawarte przepisy o udziale prasy, radia i telewizji, a także organizacji społecznych w postępowaniu w związku ze skargami i wnioskami przekazanymi do organów właściwych, a także przepisy regulujące nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁴⁵⁶ Przepisy dotyczące skarg i wniosków zawarte też są w regulacjach pozakodeksowych. Na podstawie art. 29 (Dział III „Udział społeczeństwa w ochronie środowiska”) ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1277 ze zm.) każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zgodnie z art. 32 tej ustawy do uwag i wniosków zgłaszanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa nie stosuje się przepisów Działu VIII K.p.a. Art. 102 pkt 10 Kodeksu karnego wykonawczego przewiduje prawo skazanych do składania wniosków, skarg i próśb organowi właściwemu do ich rozpatrzenia oraz przedstawienia ich, w nieobecności innych osób, administracji zakładu karnego, kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sędziemu penitencjarnemu, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Sposoby załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13.08.2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. Nr 151, poz. 1467).

Zgodnie z art. 227 **przedmiotem skargi** może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Treść powołanego przepisu wskazuje na szerszy zakres przedmiotowy postępowania skargowego niż wynikający z art. 1 pkt 1 zakres ogólnego postępowania administracyjnego stąd trafnie określa się postępowanie objęte regulacją Działu VIII jako postępowanie uniwersalne, nie kwalifikowane od strony przedmiotowej w sposób ścisły⁴⁵⁷.

Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokojenia potrzeb ludności (art. 241).

W postępowaniu w sprawach skarg i wniosków mogą brać udział osoby fizyczne, posłowie na Sejm, senatorowie oraz radni do rad gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Do kręgu uczestników omawianego postępowania zaliczyć należy również redakcję prasową, która opublikowała i przesłała do właściwego organu administracji publicznej artykuł notatkę lub inną wiadomość w trybie przewidzianym w art. 248–251. Posłowie na Sejm, senatorowie oraz radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego są uprzywilejowani skoro po myśli art. 237 § 2 w przypadku wniesienia przez nich skargi we własnym imieniu albo wniesienia przekazanej im skargi innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania.

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków ma w zasadzie powszechną moc obowiązującą, obowiązuje tylko jedno ogólne wyłączenie, dotyczy ono spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji

⁴⁵⁷ Por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, s. 27 i n.

publicznej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 3 § 4).

Kodeks nie reguluje formy oraz trybu wnoszenia skarg i wniosków. O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222). Szczegółowe unormowania dotyczące formy i trybu wnoszenia skarg i wniosków znalazły się w wydanej na podstawie art. 226 cytowanym już wcześniej rozporządzeniu Rady Ministrów z 8.01.2002 r. Wedle tych przepisów, **skarga lub wniosek niezawierające imienia i nazwiska oraz adresu wnoszącego (anonimy) „pozostawia się bez rozpoznania”** (8 ust. 1 rozporządzenia).

Skargi i wnioski mogą być wnoszone w dowolnej formie, skargi lub wnioski wnoszone do protokołu powinny odpowiadać przepisom Kodeksu o protokołach. Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Co najmniej raz w tygodniu powinni to robić kierownicy wymienionych organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych (art. 253). Inne niż wskazane w Kodeksie sposoby przyjmowania skarg i wniosków mogą wynikać z przepisów szczególnych, które dotyczyć mogą chociażby Sejmu, Senatu, sądów itp.

Organy państwowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz organy organizacji społecznych mają obowiązek rejestrowania skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów. Ewidencja skarg i wniosków powinna być prowadzona zarówno przez organ przyjmujący, jak i przez organ rozpatrujący. Jeżeli dla rozpatrzenia skarg nie jest właściwy organ przyjmujący, wtedy dana skarga powinna być rejestrowana dwukrotnie: raz przez

organ, który ją otrzymał, drugi raz przez organ, który jest właściwy do jej rozpatrzenia.

Proces rozpatrywania skarg i wniosków nie jest sformalizowany, obowiązki organu, do którego wpłynęła skarga lub wniosek sprowadzają się do zarejestrowania skargi lub wniosku i udzielenia odpowiedzi, czyli zawiadomienia o sposobie załatwienia. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku może być sporządzone w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. W rezultacie skarga lub wniosek są mało efektywnymi sposobami dochodzenia praw choć z drugiej strony dotyczą one bardzo szerokiego kręgu spraw (spraw z zakresu postępowania administracyjnego, cywilnego, czynności faktycznych, sporów o charakterze cywilnoprawnym, spraw pozaprawnych, ze sfery etyki, moralności itp.).

Kodeks gwarantuje ochronę dla podmiotów składających skargi i wnioski stanowiąc, iż nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji do publikacji o znamionach skargi lub wniosku (art. 225).

Publikacje, doniesienia innych środków masowego przekazu (prasy, radia, telewizji), których treść ma znamiona skargi i wniosku, które zostały przekazane przez redakcje do właściwych organów podlegają rozpatrzeniu i załatwieniu w trybie rozdziałów 2 i 3 Działu VIII (art. 248).

Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują i załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości (art. 223 § 1). Art. 229 odmiennie niż w ogólnym postępowaniu

administracyjnym normuje **właściwość organów w zakresie rozpatrywania skarg**. Powołany przepis stanowi, iż jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności jest:

1. rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa;
2. organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda;
3. wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy;
4. zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu;
5. zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – sejmik województwa;
6. wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według Kodeksu – właściwy minister, a w innych sprawach – Prezes Rady Ministrów;
7. innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub organ sprawujący bezpośredni nadzór;
8. ministra – Prezes Rady Ministrów;
9. organu centralnego i jego kierownika – organ któremu podlega.

Podane wyliczenie organów właściwych do rozpatrywania skarg wskazuje, że kwestia rozpatrywania skarg wiąże się przede wszystkim z podległością organów, zwłaszcza od kwestii możliwości obsady personalnej. Właściwość, o jakiej mowa, nie pozostaje w związku z obowiązującym w Kodeksie postępowania ad-

ministracyjnego tokiem instancji. Takie rozwiązanie w sprawach skargowych jest zasadne, bowiem załatwienie skargi może wymagać środków oddziaływania personalnego na inny organ, nie mówiąc już o sytuacji, w której skarga będzie sygnałem nieprawidłowości w działaniu innego organu wymagającym zastosowania kroków przewidzianych w prawie pracy.

Skargi należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie jednego miesiąca (wyjątek dotyczy, o czym była mowa wcześniej, skarg składanych przez posłów, senatorów i radnych). W przypadku niezakończonych skarg w terminie stosuje się przepisy dotyczące niezakończonych w terminie sprawy administracyjnej; zatem organ ma obowiązek zawiadomienia o przyczynie zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. Skarżącemu przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia w wypadku niezakończonych sprawy w terminie miesięcznym lub w nowym terminie.

Kodeks zawiera regulacje dotyczące wpływu wniesienia skargi w sprawie, w której może się toczyć lub toczy się postępowanie administracyjne. I tak w przypadku, gdy skarga pochodzi od strony, powoduje ona bądź wszczęcie postępowania, bądź jest traktowana jako podanie (pismo procesowe), a jeżeli sprawa była zakończona decyzją ostateczną, skargę traktuje się jako żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, ewentualnie jej zmiany lub uchylecia. O kwalifikacji oznaczonej skargi wniesionej w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym decydują okoliczności: po pierwsze, od kogo skarga pochodzi, po drugie jaka jest jej treść oraz po trzecie, w jakiej fazie postępowania została wniesiona (art. 233–235)⁴⁵⁸.

Kodeks zawiera jedynie przepisy dotyczące kwalifikacji skargi wniesionej przez stronę w sprawie administracyjnej, nie zawiera natomiast jakichkolwiek regulacji odnośnie sposobu traktowania

⁴⁵⁸ W wyroku z 13.07.1983 r., II SA 593/83 NSA stwierdził m.in., że skarga, która zgodnie z przepisami winna spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego, nie może być załatwiona w trybie postępowania skargowego, ONSA 1983, nr 2, poz. 55.

skarg wniesionych w związku z toczącymi się sprawami cywilnymi lub karnymi.

W praktyce prawo do składania skarg bywa nadużywane w celu spowodowania pozaustawowej, dodatkowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięć lub dla przedłużenia postępowania. Organy administracji publicznej nierzadko otrzymując skargę przystępują do ponownego badania sprawy administracyjnej, odraczając jednocześnie wykonanie zapadłej wcześniej decyzji ostatecznej.

W postanowieniu z dnia 9.12.1999 r., II SAB 7/99 NSA stwierdził, iż ocena prawidłowości postępowania skargowego w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie należy do tego Sądu, nie mogą zatem być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego czynności związane z przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg. Powołaną tezę należy odpowiednio odnosić do kognicji wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jak już wcześniej o tym była mowa, przedmiotem wniosku w odróżnieniu od skargi jest szeroko pojmowana potrzeba usprawniania funkcjonowania administracji publicznej. W praktyce wnioski są zjawiskiem rzadkim; z reguły są to żądania zapewnienia pewnych świadczeń, budowy obiektów użyteczności publicznej itp.

Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na ich przedmiot (art. 242). Wniosek zatem powinien być złożony do tego organu, w którego gestii leży załatwienie sprawy będącej przedmiotem wniosku.

Wniosek powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie jednego miesiąca od jego wniesienia, a o sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się wnioskodawcę. W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie miesięcznym, organ właściwy do rozpatrzenia wniosku winien zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia (art. 245). Nie mają tu zastosowania przepisy art. 36–38 dotyczące zwłoki w załatwieniu sprawy administracyjnej. Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku, a także w przypadku niez załatwienia

wniosku w terminie służy prawo złożenia skargi, skarga oczywiście może być złożona w trybie przepisów Działu VIII K.p.a.

Kodeks powierza **zwierzchni nadzór** nad postępowaniem w sprawie skarg i wniosków Prezesowi Rady Ministrów oraz Krajowej Radzie Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa sprawuje zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów, zaś Prezes Rady Ministrów nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków wnoszonych do innych organów i jednostek organizacyjnych (art. 257).

Kontrolę i bieżący nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg po myśli art. 258 sprawują:

1. ministrowie – gdy chodzi o skargi załatwiane przez ministerstwa i inne jednostki organizacyjne bezpośrednio podległe ministrowi;
2. właściwi rzeczowo ministrowie we współdziałaniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy administracji rządowej;
3. terenowe organy administracji rządowej – gdy chodzi o skargi załatwiane przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez te organy;
4. organy wyższego stopnia oraz właściwe organy naczelne – gdy chodzi o skargi załatwiane przez pozostałe organy państwowe i organy państwowych jednostek organizacyjnych;
5. Prezes Rady Ministrów i wojewodowie – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne.

Trzeba przyjąć, że wymienione wyżej organy są powołane także do sprawowania bieżącego nadzoru i kontroli przyjmowania i załatwiania wniosków, mimo, że Kodeks jednoznacznie sprawę tej nie reguluje.

Kontrolę i bieżący nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków przez organy organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze tych organizacji oraz organy wyższe-

go stopnia, w organach naczelnych zaś tych organizacji – organ administracji rządowej sprawujący nadzór nad działalnością danej organizacji (art. 258 § 2).

Organy powołane do bieżącego nadzoru i kontroli są zobowiązane ponadto do dokonywania okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi. Wojewodowie, oprócz takich ocen, mają także obowiązek dokonywania okresowych ocen sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez wszystkie organy administracji rządowej i samorządowej, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających na ich terenie. Wszystkie organy powołane do kontroli i ocen obowiązane są podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia działalności poszczególnych organów i innych rządowych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych (art. 259).

ROZDZIAŁ XIV. POSTĘPOWANIE PODATKOWE

14.1. Uwagi ogólne

1 stycznia 1998 r. weszła w życie uchwalona 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (O.p.)⁴⁵⁹, z tym dniem przestały obowiązywać szczególne przepisy dotyczące postępowania podatkowego, które do tej pory znajdowały swe miejsce w dziale III K.p.a., zmianie uległa także nazwa tego działu⁴⁶⁰. Stosunek przepisów K.p.a. do O.p. wyraża art. 3 § 1 pkt 2 Kodeksu, zgodnie z którym jego przepisów nie stosuje się do spraw uregulowanych w O.p. „z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII”. W praktyce do postępowań podatkowych zastosowanie będą miały przepisy o udziale prokuratora (dział IV) oraz o skargach i wnioskach (dział VIII), albowiem z K.p.a. skreślono cały dział V „Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami”. Stan taki oznacza, że powrócono w ten sposób do koncepcji, obowiązywania w polskim porządku prawnym odrębnego aktu, mającego za cel kompleksowe normowanie ogólnych instytucji materialnego i formalnego prawa podatkowego⁴⁶¹. W nauce wy-

⁴⁵⁹ Dz. U. Nr 8 z 2005 r., poz. 60 ze zm.

⁴⁶⁰ Zdaniem W. Chróścielewskiego w wielu przypadkach procedura podatkowa zawiera rozwiązania bardziej precyzyjne i nowocześniejsze niż w K.p.a., por. szerokie uwagi Autora w tym zakresie – *Przepisy postępowania administracyjnego ogólnego i postępowania podatkowego a standardy nowoczesnego postępowania administracyjnego*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, pod red. Cz. Martysza i A. Matana, Kraków 2005, s. 52 i n.

⁴⁶¹ Takim aktem była w szczególności ustawa z 15.03.1934 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. Nr 39, poz. 346, w okresie po II wojnie światowej postępowanie podatkowe do chwili jego włączenia do K.p.a. w 1980 r. unormowane było dekretem z 16.05.1946 r. o postępowaniu podatkowym, Dz. U. Nr 11

odrębnienie spraw podatkowych w osobnym systemie proceduralnym zostało odczytane jako pierwszy i jedyny realny przykład rozbicia jedności K.p.a. w kształcie nadanym mu w 1980 r., co podważać ma założenia kodyfikacji postępowania administracyjnego, stanowiąc istotny krok wstecz na drodze rozwoju polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym⁴⁶².

Procedura podatkowa w O.p. znajduje unormowanie w Dziale IV zatytułowanym „Postępowanie podatkowe”, choć poza tym działem unormowano w ustawie także inne kwestie proceduralne, chociażby właściwość organów podatkowych. Znacząca część przepisów postępowania podatkowego stanowi recypowanie odpowiednich rozwiązań zawartych w K.p.a., co dawać może asumpt do kwestionowania zasadności i racjonalności utrzymywania obok kodeksu „bliźniaczej” procedury podatkowej⁴⁶³. W doktrynie, trafnie krytykującej takie działania legislacyjne, zauważa się jedyny korzystny jego efekt, w postaci możliwości korzystania z dorobku judykatury na tle tych konstrukcji kodeksowych, które zostały inkorporowane do O.p. Jednocześnie wskazuje się, że w wyniku kolejnych nowelizacji tej ustawy, postępowanie podatkowe staje się aktem nowocześniejszym i bardziej przystającym do realiów współczesności niż jego pierwowzór – K.p.a.⁴⁶⁴ Na uży-

z 1963 r., poz. 60 ze zm. Na temat przemian w zakresie źródeł prawa o postępowaniu podatkowym por. M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 261–264.

⁴⁶² M. Gajda-Durlak, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 525.

⁴⁶³ Wprowadzenie do O.p. konstrukcji nieistniejących w pierwotnym tekście tej ustawy, takich jak: udział organizacji społecznej w postępowaniu podatkowym czy rozprawy jako formy postępowania wyjaśniającego, świadczy o „pozorności” znacząco odmiennych reguł, jakimi musi charakteryzować się postępowanie podatkowe w odróżnieniu od ogólnego postępowania administracyjnego. Uwagę tę zdaje się potwierdzać zmiana w zakresie nadaniu odwołania w sprawie podatkowej skutku suspensywnego, co upodabnia O.p. do rozwiązań istniejących w K.p.a.

⁴⁶⁴ Por. W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 221 i n.

tek tego opracowania w dalszej jego treści poruszone zostaną wyłącznie kwestie, które w sposób szczególny lub odmienny od rozwiązań prezentowanych w Kodeksie, charakteryzują postępowanie podatkowe.

Zakres zastosowania przepisów O.p., w tej części również Działu IV „Postępowanie podatkowe” wynika z art. 2 § 1 tej ustawy, tj. stosuje się tę ustawę do: podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe (pkt 1), opłaty skarbowej oraz opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych (pkt 3), spraw z zakresu prawa podatkowego innych niż wymienione w pkt 1, należących do właściwości organów podatkowych (pkt 3). Pojawiające się niekiedy wątpliwości odnośnie stosowania przepisów O.p. rozstrzyga judykatura⁴⁶⁵. Nie stosuje się przepisów O.p. do świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych oraz do opłat za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach (art. 2 § 4 O.p.)⁴⁶⁶. Przepisy o postępowaniu podatkowym zawarte w O.p. stosuje się także w innych sprawach, w razie rozciągnięcia ich obowiązywania na te sprawy. Stosuje się zatem odpowiednio przepisy art. 12 i Działu IV oraz VIIIa O.p. w sprawach celnych, ze zmianami wynikającymi z Prawa celnego⁴⁶⁷. Podobnie w zakresie postępowania kontrolnego i nieuregulowanym ustawą o kontroli skarbowej⁴⁶⁸, z mocy jej art. 31 ust. 1 należy odpowiednio stosować przepisy O.p. Szereg innych

⁴⁶⁵ Por. chociażby obszerne wywody zawarte w wyroku NSA z 16.09.2009 r., II OSK 1030/07 (LEX nr 516771), gdzie Sąd przyjął, że do opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się przepisów O.p.

⁴⁶⁶ W samej ustawie z 5.07.2001 r. o cenach, Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm., (art. 13 ust. 7 cyt. ustawy) znajduje się odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Działu III i IV O.p. w oznaczonym zakresie.

⁴⁶⁷ Por. art. 73 ustawy z 19.03.2004 r. – Prawo celne, Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.

⁴⁶⁸ Ustawa z 28.09.1991 r., Dz. U. Nr 41 z 2011 r., poz. 214 ze zm.

ustaw zawiera przepisy odsyłające do stosowania O.p. lub jej oznaczonych części⁴⁶⁹.

Katalog **zasad ogólnych** postępowania podatkowego na tle zasad ogólnych unormowanych w K.p.a. został tylko nieco inaczej określony, w doktrynie zwraca się uwagę, że liczba zasad w O.p. w porównaniu do rozwiązań kodeksowych została zmniejszona, wyeksponowano zaś zasadę jawności postępowania podatkowego wyłącznie dla stron (art. 129 O.p.), która w takiej postaci na gruncie K.p.a. nie jest wyodrębniana⁴⁷⁰. Dodatkowo treść niektórych zasad jest modyfikowana. Można stwierdzić, iż w istocie takie zasady jak: legalizmu działania organów i praworządności, prawdy materialnej, przekonywania, szybkości postępowania, pisemności, dwuinstancyjności postępowania, względnej trwałości decyzji ostatecznych, powtarzają rozwiązania kodeksowe. Pominęto w O.p. jako dyrektywę wyboru treści rozstrzygnięcia zasadę ujmowaną w art. 7 K.p.a. w postaci nakazu uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu strony, co zasadnie odbierane jest jako działania profiskalne i pogarszające stanowisko podatnika⁴⁷¹. Ograniczono w porównaniu do unormowania istniejącego w art. 9 K.p.a., obowiązek udzielania niezbędnych informacji i wyjaśnień, obowiązek ten ograniczony jest do „przepisów prawa podatkowego, pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania” (art. 121 § 2 O.p.). Brak posłużenia się formułą przełamującą regułę *ignorantia iuris nocet* zasadnie odbierany może być jako osłabienie pozycji strony lub uczestnika postępowania podatkowego⁴⁷². Zasada zapewnienia czynnego udziału strony

⁴⁶⁹ Por. art. 281 ust. 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, (Dz. U. Nr 25 z 2008 r., poz. 150 ze zm.), gdzie przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów Działu III O.p. do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych.

⁴⁷⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, s. 45.

⁴⁷¹ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 222.

⁴⁷² *Ibidem*. Nie można podzielić prezentowanego tu stanowiska W. Chróścielewskiego, jakoby informacji organy podatkowe miałyby udzielać wyłącznie na

w postępowaniu podatkowym, podobnie jak w K.p.a. sprowadza się do umożliwienia realizacji tego uprawnienia w każdym stadium postępowania oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Respektowanie tej zasady zabezpieczone jest ustanowieniem w art. 200 § 1 O.p. siedmiodniowego terminu, jaki wyznaczyć ma organ podatkowy stronie, aby wypowiedziała się w sprawie. Od zasady tej przewidziano kilka wyjątków⁴⁷³.

Zasada szybkości i ograniczonego formalizmu w załatwianiu spraw podatkowych stanowi wierne przytoczenie regulacji kodeksowej, choć już jej rozwinięcie wskazuje na pewne odmienności. Maksymalny termin załatwienia sprawy podatkowej wymagającej postępowania dowodowego to jeden miesiąc, sprawy szczególnie skomplikowanej dwa miesiące, zaś w postępowaniu odwoławczym sprawę powinno się załatwić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy⁴⁷⁴. Termin ten ulega wydłużeniu do trzech miesięcy, jeśli

wniosek strony (ograniczenie udzielania informacji na wniosek strony istniało w omawianym przepisie w wersji pierwotnej tej ustawy, ograniczenie to zostało zniesione od 1 stycznia 2003 r.), a ponadto obowiązek ten miałyby się ograniczać wyłącznie do przepisów materialnego prawa podatkowego. Pod pojęciem „przepisów prawa podatkowego” rozumie się w myśl art. 3 pkt 2 O.p. m.in. „przepisy ustaw podatkowych”, niewątpliwie sama O.p. jest „ustawą podatkową”, zatem organy będą miały obowiązek udzielić wyjaśnień o jej przepisach, o ile pozostawać będą one w związku z przedmiotem postępowania.

⁴⁷³ Na podstawie art. 123 § 2 w zw. z art. 200 § 2 pkt 2 O.p. organ podatkowy może odstąpić od zasady przewidzianej w art. 123 § 1 O.p., jeżeli: 1) w postępowaniu wszczętym na wniosek strony wyda decyzję w całości uwzględniając ten wniosek, 2) w sprawach zabezpieczeń i zastawu skarbowego, 3) ustalenia zobowiązania podatkowego, ustalanego corocznie, o ile nie zmienił się stan faktyczny, będący podstawą ustalenia tego zobowiązania, 4) umorzenia zaległości podatkowych z urzędu w przypadkach wskazanych w art. 67 d § 1 O.p., 5) sprawa dotyczy wydania decyzji w przedmiocie podatku od spadków i darowizn, a decyzja wydawana jest wyłącznie na podstawie danych zawartych w złożonym zeznaniu.

⁴⁷⁴ W art. 35 § 3 K.p.a. nie wskazano jednoznacznie, że termin do załatwienia sprawy przez organ odwoławczy biegnie od dnia otrzymania odwołania przez ten organ.

w postępowaniu odwoławczym przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wniosek, domagając się jej przeprowadzenia. W odróżnieniu od K.p.a. środkiem prawnym przeciwdziałającym bezczynności organu podatkowego jest nie zażalenie, a ponaglenie⁴⁷⁵.

Pewną wątpliwość zgłosić należy wobec art. 128 O.p. *in fine*, wedle którego uchylenie lub zmiana ostatecznych decyzji podatkowych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w samej O.p. oraz „w ustawach podatkowych”⁴⁷⁶. W rozumieniu art. 3 pkt 1 O.p. „ustawą podatkową” nie jest p.s.a., a przecież jej przepisy także określają przesłanki uchylenia ostatecznych decyzji podatkowych. Powtórzenie za art. 15 K.p.a., iż postępowanie podatkowe jest dwuinstancyjne (art. 127 O.p.) tylko pozornie wskazuje na tożsamość obu regulacji, jeśli chodzi o model kontroli decyzji nieostatecznej. Zgodnie z art. 221 O.p. w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub przez samorządowe kolegium odwoławcze odwołanie od decyzji rozpatruje ten sam organ podatkowy, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu odwoławczym. Rozwiązanie takie nie przewiduje wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jak w art. 127 § 3 K.p.a., zacierając ponadto różnice między środkami prawnymi, w sytuacji gdy odwołanie rozpoznaje inny organ podatkowy, niż organ wydający decyzję w I instancji⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Por. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 293.

⁴⁷⁶ Taką „ustawą podatkową” jest np. ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 95 z 2010 r., poz. 613 ze zm.) – por. jej art. 6 ust. 3 wskazujący na przesłankę do „obniżenia” lub „podwyższenia” podatku od nieruchomości w trakcie roku podatkowego w przypadku wystąpienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania.

⁴⁷⁷ Zdecydowanie krytycznie ocenia to J. P. Tarno, *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, s. 11 i n. Na ten temat por. także Z. Kmiecik, *Koncepcja decyzji ostatecznej (w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, ZNSA 2008, nr 2, s. 9 i n. oraz tegoż Autora *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 139 i n.

14.2. Podmioty postępowania podatkowego

Stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następcą prawny, a także osoby trzecie, o których mowa w art. 110–117a., które z uwagi na swój interes prawny żądają czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy (art. 133 § 1 O.p.). Pierwotna definicja strony postępowania podatkowego budziła sporo wątpliwości interpretacyjnych⁴⁷⁸, obecne brzmienie ustawy wyraźnie kładzie nacisk na obiektywną koncepcję strony postępowania podatkowego⁴⁷⁹. O posiadaniu statusu strony postępowania podatkowego decydować będzie istnienie normy prawnej, z której dany podmiot wywodzić będzie istnienie własnego interesu prawnego. Stroną będzie także podmiot, do którego czynność organu podatkowego zostanie skierowana. W oznaczonych w art. 133 § 2–3 O.p. sytuacjach w sposób szczególny określono pojęcie strony postępowania podatkowego⁴⁸⁰. Zdolność prawną i zdolność do czynno-

⁴⁷⁸ Por. W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 221–222.

⁴⁷⁹ Por. M. Masternak, *Nowe pojęcie strony postępowania podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 3, s. 50.

⁴⁸⁰ Zgodnie z art. 133 § 2 O.p. „Stroną w postępowaniu podatkowym może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej inna niż wymieniona w § 1, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego przed powstaniem obowiązku podatkowego ciąży na niej szczególne obowiązki lub zamierza skorzystać z uprawnień wynikających z tego prawa”. Stroną w tym rozumieniu będzie np. podatkowa grupa kapitałowa zgłaszająca naczelnikowi urzędu skarbowego umowę, o jakiej mowa w art. 1a ust. 3 ustawy z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 54 z 2000 r., poz. 654 ze zm.), płatnik składek na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne, który objęty jest obowiązkiem ewidencyjnym na podstawie przepisów o identyfikacji podatkowej. W myśl art. 133 § 2a O.p. „Stroną w postępowaniu podatkowym w sprawach dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług może być wspólnik spółki wymienionej w art. 115 § 1, uprawniony na podstawie przepisów o podatku od towarów i usług do otrzymania zwrotu podatku”. Chodzi w tym przypadku np. o wspólnika spółki cywilnej.

ści prawnych w sprawach podatkowych ocenia się według przepisów prawa cywilnego, jeżeli przepisy prawa podatkowego nie stanowią inaczej.

Za wyjątkiem sytuacji, gdy charakter czynności wymaga osobistego działania, strona może działać przez **pełnomocnika**, którym może być osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnikiem może być w postępowaniu przed organami celnymi agent celny⁴⁸¹. Pełnomocnik jest zobowiązany dołączyć do akt sprawy oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny i doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie, w razie wątpliwości organ podatkowy może zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. W odróżnieniu od K.p.a. w kwestiach mniejszej wagi wynikających w toku postępowania podatkowego organ podatkowy może dopuścić jako pełnomocnika i nie żądać pełnomocnictwa tylko od małżonka strony, gdy nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do działania w imieniu strony. W postępowaniu podatkowym w zakresie nieuregulowanym do pełnomocnictwa będą miały zastosowanie przepisy prawa cywilnego. O ile w K.p.a. przewidziano, że organ administracji publicznej występuje do sądu o ustanowienia przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o tyle na gruncie O.p. chodzi o ustanowienie kuratora⁴⁸².

Zgodnie z art. 133 § 2b O.p. „Strona w postępowaniu podatkowym w sprawie stwierdzenia nadpłaty w zakresie zobowiązań byłej spółki cywilnej może być osoba, która była współnikiem spółki cywilnej w chwili rozwiązania spółki”. W myśl art. 133 § 3 O.p. „W przypadku, o którym mowa w art. 92 § 3, jedną stroną postępowania są małżonkowie i każdy z nich jest uprawniony do działania w imieniu obojga”, chodzi to o opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

⁴⁸¹ W sprawach dotyczących podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego – art. 137 § 1a O.p.

⁴⁸² Wniosek o ustanowienie kuratora organ podatkowy składa także do sądu wobec osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości

Na prawach strony w postępowaniu podatkowym może wziąć udział **prokurator**, skoro zastosowanie będą miały przepisy Działu IV K.p.a. Od 1 września 2005 r. przepisy O.p. dopuszczają możliwość wzięcia w takim charakterze przez organizację społeczną. Zgodnie z art. 133a O.p. **organizacja społeczna** może w sprawie dotyczącej innej osoby, za jej zgodą, występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes publiczny. Zasadność żądania ocenia organ poprzez wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu tej organizacji. Negatywne postanowienie organizacja społeczna może zaskarżyć w drodze zażalenia⁴⁸³.

Problematykę organów podatkowych w O.p. normuje dział II tej ustawy „**Organy podatkowe i ich właściwość**”. Stosownie do swojej właściwości, w myśl art. 13 § 1 O.p., organami tymi są: 1) naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, wójt, burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa – jako organ pierwszej instancji, 2) dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej – jako a) organ odwoławczy odpowiednio od decyzji naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celnego, b) organ pierwszej instancji, na podstawie przepisów odrębnych, c) organ odwoławczy od decyzji wydanej przez ten organ w pierwszej instancji; 3) samorządowe kolegium odwoławcze – jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa. Uprawnienia organu podatkowego przyznawane są także odrębnymi ustawami⁴⁸⁴. Organem podatkowym jest także minister właściwy do

prawnej, która nie może prowadzić swych spraw wskutek braku powołanych do tego organów – art. 138 § 3 O.p.

⁴⁸³ Por. Z. Czarnik, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (Zarys problematyki)*, [w:] red. J. Blicharz i J. Boć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 541 i n.

⁴⁸⁴ Por. art. 31 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej, wedle którego użyte w tej ustawie określenia organ kontroli skarbowej oznaczają organ podatkowy.

spraw finansów publicznych⁴⁸⁵, który sprawuje również „ogólny nadzór w sprawach podatkowych”⁴⁸⁶. Uprawnienia organów podatkowych Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może nadać wskazanym w ustawie innym organom⁴⁸⁷.

Organy podatkowe z urzędu przestrzegają swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, która jest ustalana z uwzględnieniem również zakresu zadań i terytorialnego zasięgu działania organów podatkowych. Właściwość rzeczową ustala się według przepisów określających zakres działania organów podatkowych, będą to w szczególności przepisy odnoszące się do określonego rodzaju podatków. O ile przepisy ustaw podatkowych nie stanowią inaczej, to podstawą ustalenia właściwości miejscowej jest *domicyl* (miejsce zamieszkania lub adres siedziby) podatnika, płatnika, inkasenta. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może w drodze rozporządzenia określić właściwość miejscową organów podatkowych odmiennie od powyższej reguły⁴⁸⁸. Organy podatkowe właściwe w dniu wszczęcia postępowania podatkowego pozostają właściwe w sprawie, której to postępowanie dotyczy, chociażby w trakcie postępowania nastąpiło zdarzenie powodują-

⁴⁸⁵ Jego rozmaite funkcje jako organu podatkowego określa art. 13 § 2 O.p.

⁴⁸⁶ Sprawowania tego ogólnego nadzoru utożsamiane jest ze sferą podatków jako takich, nie może natomiast oznaczać jurydyczne wkraczanie w orzecznictwo organów podatkowych, w szczególności gdy minister ten nie jest właściwy rzeczowo – por. C. Kosikowski, [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006, dalej jako *Komentarz O.p. I*, s. 92.

⁴⁸⁷ W art. 13a. O.p. wymieniono Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, którym może być nadane takie uprawnienie. W literaturze sposób sformułowania delegacji ustawowej został poddany krytyce – por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2007, dalej jako *Komentarz O.p. II*, s. 114.

⁴⁸⁸ Dotyczyć to ma niektórych zobowiązań podatkowych lub poszczególnych kategorii podatników, płatników lub inkasentów – por. rozporządzenie Ministra Finansów z 22.08.2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych, Dz. U. Nr 165, poz. 1371 ze zm.

ce zmianę właściwości (art. 18b O.p.). Jeżeli w trakcie roku podatkowego lub określonego w odrębnych przepisach innego roku rozliczeniowego nastąpi zdarzenie powodujące zmianę właściwości miejscowej organu podatkowego, organem podatkowym właściwym miejscowo za ten okres rozliczeniowy pozostaje ten organ podatkowy, który był właściwy w pierwszym dniu tego okresu (art. 18 § 1 O.p.)⁴⁸⁹. Odmienności od tej reguły określa minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami podatkowymi unormowane zostało na wzór regulacji zwartej w K.p.a. poprzez kazuistyczne wskazanie podmiotu, który jest właściwy do rozstrzygnięcia sporu, w zależności od charakteru organów pozostających w sporze. Ogólną regułą przyjętą w art. 19 § 1 O.p. jest to, że organem takim będzie wspólny dla nich organ wyższego stopnia, w razie jego braku spór taki rozstrzyga sąd administracyjny⁴⁹⁰. Formą rozstrzygnięcia jest postanowienie, wydawane na wniosek organu pozostającego w sporze. Gdy organem tym jest naczelnik urzędu skarbowego lub naczelnik urzędu celnego, to wniosek o rozstrzygnięcie sporu składany jest za pośrednictwem ich organu wyższego stopnia. Zaistnienie sporu o właściwość powoduje, że organ podatkowy, na obszarze którego nastąpiło wszczęcie postępowania, podejmuje tylko te czynności, które są niezbędne ze względu na interes publiczny lub ważny interes strony.

Tylko częściowo podobnie unormowano w O.p. przesłanki **wyłączenia pracownika oraz organu**. Pracownik urzędu skarbowego, urzędu gminy (miasta), starostwa, urzędu marszałkowskiego, izby skarbowej, izby celnej, izby celnej, funkcjonariusz urzędu celnego, izby celnej, urzędu obsługującego ministra właściwego

⁴⁸⁹ Pozytywnie regułę tę ocenia M. Szubiakowski uznając, że prowadzi do uproszczenia obowiązków organów skarbowych – por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 269.

⁴⁹⁰ Z mocy art. 15 § 1 pkt 4 p.s.a. sądem, który rozstrzyga spory o właściwość i spory kompetencyjne jest Naczelny Sąd Administracyjny.

do spraw finansów publicznych oraz członek samorządowego kolegium odwoławczego podlegają wyłączeniu od udziału w sprawie w przypadkach enumeratywnie wskazanych w art. 130 § 1 O.p. Różnice w katalogu przesłanek wyłączenia są nieznaczące, choć niekiedy budzą uwagi krytyczne⁴⁹¹. Tak, jak na gruncie K.p.a. przyczyny wyłączenia nie mają charakteru katalogu zamkniętego, przyczyną wyłączenia może być uprawdopodobnienie zaistnienia innej okoliczności, która może powodować wątpliwość co do bezstronności pracownika. Niezdolność samorządowego kolegium do załatwienia sprawy podatkowej na skutek wyłączenia członków, powoduje iż inne kolegium wyznacza Prezes Rady Ministrów w drodze postanowienia⁴⁹². Wyłączenie organu podatkowego zostało ograniczone do przypadków wyłączenia naczelnika urzędu skarbowego (art. 131 § 1 O.p.), naczelnika urzędu celnego (art. 131a O.p.), wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa, ich zastępców oraz skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (art. 132 § 1 O.p.), co poddane jest krytyce jako konstrukcja zbyt wąska⁴⁹³. Wyznaczenie innego organu do

⁴⁹¹ W. Chróścielewski w kategorii „ewidentnego błędu ustawodawcy” uznaje ograniczenie powodów wyłączenia w sytuacji, gdy stroną postępowania podatkowego jest powinowaty do pierwszego stopnia (art. 130 § 1 pkt 3 O.p.), podczas gdy w K.p.a. odpowiednia przesłanka wyłączenia operuje pojęciem „powinowatego do drugiego stopnia” – W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 226. Z kolei M. Szubiakowski zwraca uwagę, że zakres wyłączenia z art. 130 § 1 pkt 5 O.p. jest wąski i ogranicza się do związków pracownika wyłącznie z podatnikiem, a nie także z płatnikiem czy inkasentem – por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 278. Nowelizując K.p.a. w 2011 r. usunięto dotychczasową przesłankę wyłączenia pracownika określoną jako: „w której brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji”, w istocie powtarzając treść art. 130 § 1 pkt 6 O.p. ujmujący powód wyłączenia, przez użycie sformułowania „gdy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” (jedyna różnica to posłużenie się przez K.p.a. formą liczby pojedynczej).

⁴⁹² Na gruncie K.p.a. czyni to minister właściwy do spraw administracji publicznej, co nakazuje zastanawiać się nad zasadnością takiej dystynkcji.

⁴⁹³ J. Zimmermann wskazuje, że zapomniano o potrzebie wyłączenia od załatwienia sprawy dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej, samorządowego kolegium odwoławczego oraz ministra właściwego do spraw finansów

załatwienia sprawy następuje w drodze niezaskarżalnego zażalenio-
wio postanowienia.

14.3. Przebieg postępowania podatkowego

Wśród przepisów normujących warunki przebiegu procesu postępowanie podatkowe zawiera kilka rozwiązań odmiennych bądź specyficznych w porównaniu do K.p.a. Podobnie jak w Kodeksie szczegółowo uregulowano kwestie **doręczeń** pism procesowych. W przypadku, gdy organem podatkowym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), pisma za pokwitowaniem może doręczać także, oprócz poczty, pracowników organu podatkowego lub innych uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów osób⁴⁹⁴, sołtys. W przypadku ustanowienia kilku pełnomocników przez stronę, musi ona wskazać jednego z nich dla doręczeń, przy braku wskazania organ może doręczać pisma tylko jednemu z pełnomocników (por. art. 145 § 3 O.p.). Takiego pełnomocnika strona winna wskazać również w razie wyjazdu za granicę na okres co najmniej 2 miesiące, pod rygorem skutecznego doręczenia pod dotychczasowym adresem⁴⁹⁵. W postępowaniu przed organami celnymi stosuje się reguły doręczania określone w art. 83 i 84 Prawa celnego, polegające m.in. na fikcji prawnej skutecznego doręczenia pisma osobie nieznannej z miejsca pobytu lub adresu po upływie 14 dni od dnia wywieszenia go w siedzibie organu celnego. W przypadku doręczania pisma w miejscu pracy, doręczenie może nastąpić do rąk osoby upoważnionej przez pracodawcę do

publicznych, gdy organy te załatwiają sprawę dotyczącą piastuna organu lub jego bliskich – *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, s. 46. Uwaga ta obecnie nie dotyczy przypadku wyłączenia dyrektora izby skarbowej, albowiem z mocy art. 131 § 3 O.p. minister właściwy do spraw finansów publicznych nie może wyznaczyć naczelnika urzędu skarbowego podlegającego dyrektorowi izby skarbowej, której dyrektora lub jego zastępcy dotyczą przesłanki wyłączenia.

⁴⁹⁴ Może to być np. doręczenie pisma za granicą przez konsula.

⁴⁹⁵ Konstrukcję tę przeniesiono także obecnie na grunt K.p.a. – por. art. 40 § 4–5 K.p.a.

odbioru korespondencji (art. 148 § 1 pkt 2 O.p.). W przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu pisma, podobnie jak w K.p.a. można doręczyć pełnoletniemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, o ile osoby te podejmą się doręczenia go adresatowi. Poprawniej użyto przy tym określenia „pełnoletni domownik” (w K.p.a. posłużono się wieloznaczną formułą „dorosły domownik”), nadto zawiadomienie o doręczeniu pisma umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub na drzwiach mieszkania adresata względnie, czego w K.p.a. nie przewidziano, „w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata” (por. art. 149 O.p.). Wyraźnie art. 150 § 1a O.p. przewiduje ponadto obowiązek dwukrotnego awizowania w razie jego niepodjęcia w terminie 7 dni po doręczeniu pierwszego awiza. Zdecydowanie pozytywnie oceniane jest rozwiązanie przyjęte w art. 151a. O.p., wedle którego jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia⁴⁹⁶. Pisma kierowane do władz właściwych w sprawach podatkowych państw Unii Europejskiej organy podatkowe mogą doręczać poprzez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organ ten wskazuje ponadto organ podatkowy właściwy do doręczenia pisma pochodzącego od obcej władzy⁴⁹⁷. W doręczeniu pism w toku postępowania podatkowego respektuje się ponadto umowy i zwyczaje międzynarodowe, w razie doręczania tych pism osobom korzystającym z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego.

W przypadku **wezwań** strony lub innych osób przez organ podatkowy zastanawia w O.p. brak odpowiednika art. 50 § 2 K.p.a.,

⁴⁹⁶ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 235; M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 290.

⁴⁹⁷ Należy w szczególności uwzględnić postanowienia Konwencji zawartej w Strasburgu o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych z 25.01.1988 r. (Dz. U. Nr 141 z 1988 r., poz. 913).

wedle którego organ winien dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe. Osoba wezwana ma obowiązek stawiennictwa na obszarze województwa zamieszkania lub przebywania, co w porównaniu do ogólnego postępowania administracyjnego ograniczającego terytorialnie ten obowiązek wyłącznie do gminy zamieszkania lub gminy sąsiedniej stanowi niewątpliwie znaczną uciążliwość⁴⁹⁸. W innych przypadkach istnieje możliwość skorzystania z pomocy prawnej między organami podatkowymi, z tym, że istnieje wówczas w takim przypadku możliwość zastrzeżenia, że strona chce stawić się osobiście przed organem właściwym do rozpatrzenia sprawy, o prawie takim winna zostać pouczona w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania (art. 156 § 2 i 3 O.p.)⁴⁹⁹. Już w wezwaniu w sprawie podatkowej na przesłuchanie poucza się osobę wezwaną o prawie odmowy wyrażenia zgody na przesłuchanie i o związanej z tym możliwości niestawienia się na wezwanie (art. 159 § 1a O.p.).

Sposób obliczania **terminów** w postępowaniu podatkowym unormowany został w art. 12 O.p., zwraca tu uwagę to, że termin nie może kończyć się nie tylko w dzień ustawowo uznany za wol-

⁴⁹⁸ Zwraca na to uwagę W. Chróścielewski, który zauważa, iż stało się to na skutek wprowadzenia trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa i znacznego w efekcie powiększenia obszarów województw – W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 236.

⁴⁹⁹ Wydaje się, że spostrzeżenie W. Chróścielewskiego, iż w przepisie art. 156 § 2 O.p. niefortunny posłużono się określeniem „osoba zobowiązana do osobistego stawiennictwa” – *ibidem*, s. 236, nie do końca jest przekonywujące. Chodzi tu o osobę, która ma obowiązek stawiennictwa, ale przed organem, który dokonywał będzie czynności na zlecenie organu właściwego do prowadzenia postępowania, którego właściwość miejscowa nie obejmuje obszaru województwa miejsca zamieszkania lub przebywania osoby wzywanej. Sformułowanie to istotnie jest niezręczne, ale w drodze wykładni funkcjonalnej można nadać mu prawidłowe znaczenie. Zdaniem M. Szubiakowskiego stwarza to osobom reprezentującym większe podmioty gospodarcze, które mają swe oddziały w różnych województwach prawo do osobistego udziału w postępowaniu – M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 291.

ny od pracy, ale także w sobotę⁵⁰⁰. W porównaniu do treści art. 57 § 5 K.p.a. wyraźnie także dodano, iż termin zostanie zachowany w przypadku złożenia pisma przed jego upływem przez osobę aresztowaną w administracji aresztu śledczego. Podobnie jak w kodeksie unormowano konstrukcję przywrócenia terminu, eksponując przy tym, że jest to dopuszczalne wyłącznie w odniesieniu do terminów procesowych (art. 162 § 4 O.p.). Uprawnienie do wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia w razie rozpatrywania wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia przypisano organowi pierwszej instancji, na gruncie K.p.a. przepis art. 60 odpowiadający art. 164 O.p. nie zawiera wskazania na właściwość organu w tym zakresie⁵⁰¹.

W zakresie sporządzania **protokołów i adnotacji** postępowanie podatkowe nie zawiera znaczących odmienności wobec K.p.a., za wyjątkiem niedopuszczalności na gruncie O.p. ustnego ogłoszenia decyzji. Również prawo do przeglądu akt sprawy nie zawiera takich odrębności, z tym, że art. 178 § 2 O.p. wyraźnie przewiduje, że wgląd w akta sprawy, sporządzanie notatek, kopii lub odpisów odbywa się w lokalu organu podatkowego w obecności pracownika. Przepis ten ma funkcję gwarancyjną wobec zachowania całości akt sprawy, wyklucza zarazem ich wynoszenie poza siedzibę organu podatkowego⁵⁰².

Stadium wszczęcia postępowania w odniesieniu do procedury podatkowej zawiera szereg rozwiązań charakterystycznych tylko dla O.p. Formą wszczęcia postępowania z urzędu jest postanowienie, jednoznacznie przesądzono w art. 165 § 4 tej ustawy, iż datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień doręczenia stro-

⁵⁰⁰ W uchwale składu siedmiu sędziów z 15.06.2011 r., I OPS 1/11 (ONSAiwsa 2011, nr 5, poz. 95) stwierdzono, iż na gruncie K.p.a. sobota jest równorzędna z dniem ustawowo wolnym od pracy.

⁵⁰¹ Szerzej por. R. Sawuła, *Suspensywność wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania i zażalenia*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 703.

⁵⁰² B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007, tom II, s. 254, dalej jako *Komentarz O.p. III*.

nie postanowienia o jego wszczęciu⁵⁰³. Istotną konstrukcję przewiduje art. 165a. O.p. wedle którego, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, postanowienie to jest w drodze zażalenia. Rozwiązanie to usunęło, pojawiające się na gruncie Kodeksu, konsekwencje nakazu umorzenia postępowania zainicjowanego przez osobę nielegitymowaną materialnie do żądania wszczęcia postępowania⁵⁰⁴, pozytywna ocena prawodawcy wprowadzenia takiej konstrukcji inspirowała jej przeniesienie na grunt K.p.a.⁵⁰⁵ Podobnie jak w K.p.a. istnieje możliwość podmiotowego połączenia i prowadzenia jednego postępowania, dotyczącego więcej niż jednej strony w tych sprawach, gdzie prawa i obowiązki wynikające z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ podatkowy, z tym że formą procesową połączenia tych spraw jest zaskarżalne zażaleniowo postanowienie (art. 166 § 1–2 O.p.). Do czasu wydania decyzji przez organ pierwszej instancji strona może wystąpić o rozszerzenie zakresu żądania lub zgłosić nowe żądanie, niez-

⁵⁰³ Nie wszczyna się postępowania podatkowego w formie postanowienia w sprawie: 1) ustalenia zobowiązań podatkowych, które zgodnie z odrębnymi przepisami ustalone są corocznie, jeżeli stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie; 2) umorzenia zaległości podatkowych w przypadkach, o których mowa w art. 67d § 1 O.p.; 3) nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności; 4) dotyczącej podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego z tytułu importu towarów, przed organami celnymi; 5) złożenia zeznania podatkowego przez podatników podatku od spadków i darowizn (por. art. 165 § 5–7 O.p.).

⁵⁰⁴ Por. uwagi w tym zakresie W. Chróścielewskiego na kanwie projektu nowelizacji kodeksu – *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 49.

⁵⁰⁵ Por. art. 61a. K.p.a.

leżnie od tego, czy żądanie to dotyczy tego samego stanu faktycznego. Odmowa uwzględnienia tego żądania podjęta w formie postanowienia prowadzić będzie do wszczęcia odrębnego postępowania podatkowego. Uwzględnienie zmiany zakresu postępowania oznaczać będzie, że termin do załatwienia sprawy podatkowej dla organu rozpocznie bieg na nowo (art. 167 § 1–2 O.p.). W kwestii składników podania oraz sposobów jego wnoszenia O.p. nie odbiega od rozwiązań kodeksowych, z tym że formą pozostawienia podania bez rozpatrzenia, które nie zostało uzupełnione w terminie 7 dni od doręczenia wezwania przez organ podatkowy, jest zaskarżalne zażaleniowo postanowienie (art. 169 § 4 w zw. z § 1 O.p.). Nie przewidziano z kolei takiej formy, jak to czynił K.p.a. w art. 65 § 1, w odniesieniu do czynności przekazania podania według właściwości innemu organowi. Warto tu podkreślić, że w wyniku nowelizacji kodeksu z 2011 r. odstąpiono od formy zaskarżalnego postanowienia o przekazaniu podania na rzecz formy zawiadomienia, wobec którego brak jest środka zaskarżenia⁵⁰⁶.

Szczególne zasady unormowano w O.p. w kwestii przeprowadzania **dowodów**. W katalogu zasad ogólnych postępowania podatkowego przewidziano zasadę prawdy materialnej w podobnym ujęciu jak w K.p.a., podobna jest także definicja dowodu (art. 180 § 1 O.p.), niemniej jednak odrębnie unormowano katalog środków dowodowych, szczególnie znaczenie przydając niektórym z nich, takim jak: księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, **informacje podatkowe**⁵⁰⁷. Naczelnicy urzędów skarbowych oraz naczelnicy urzędów celnych mogą w drodze pisemnego żądania występować do banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwe-

⁵⁰⁶ Kwestię naruszenia właściwości będzie mogła strona podnosić w odwołaniu od decyzji.

⁵⁰⁷ Zagadnienie informacji podatkowej zostało ujęte w rozdziale 11 „Informacje podatkowe” Działu III O.p. Wśród podmiotów zobowiązanych do udzielania tych informacji, przy zróżnicowanym ich zakresie przedmiotowym, zostały wymienione: osoby prawne, jednostki niemające osobowości prawnej, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. art. 82 O.p.).

stycyjnych, dobrowolnych funduszy emerytalnych, banków prowadzących działalność maklerską, domów maklerskich, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, o sporządzenie i przekazanie informacji dotyczących strony w zakresie enumeratywnie określonym w art. 182 § 1 O.p. O informację taką organy te mogą wystąpić o ile strona takich informacji nie udzieliła, nie upoważniła organu do takiego wystąpienia wobec właściwej instytucji finansowej, względnie udzieliła informacji, które wymagają uzupełnienia lub porównania. Przekazywanie odpisu żądania dyrektorowi izby skarbowej względnie dyrektorowi izby celnej (art. 184 § 4 O.p.), nakaz zwracania występujących organów na zasadę szczególnego zaufania między instytucjami finansowymi, a ich klientami (art. 184 § 1 O.p.), czy wreszcie nakaz odmowy udzielenia żądanej informacji, gdy wniosek nie spełnia kryteriów formalnych (art. 185 O.p.) – wszystko to nie stanowi specjalnej bariery przed znacznymi możliwościami, jakie zyskuje aparat skarbowy i celny, w uzyskiwaniu materiałów niezbędnych dla celów prowadzonego postępowania, stanowi także istotne ograniczenie ochrony prywatności⁵⁰⁸. **Księgi podatkowe** obejmują księgi rachunkowe, podatkową księgę przychodów i rozchodów⁵⁰⁹, ewidencje oraz rejestry, do których prowadzenia, dla celów podatkowych, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązani są podatnicy, płatnicy lub inkasenci (art. 3 pkt 4 O.p.). Księgi te, jako dokumenty prywatne, będą stanowić dowód tego, co wynika z zawartych w nich zapisów, o ile prowadzone są rzetelnie i niewadliwie. Warunek rzetelności będzie spełniony, gdy dokonywane w księgach zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty, za niewadliwe uznaje się księgi prowadzone

⁵⁰⁸ Przepisy art. 182 i 183 O.p. w zakresie obowiązków niektórych instytucji finansowych sporządzania i przekazywania informacji zostały uznane, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11.04.2000 r., K. 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86, za zgodne z Konstytucją RP.

⁵⁰⁹ Szczególne wymogi prowadzenia ksiąg podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 26.08.2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, Dz. U. Nr 152, poz. 1475 ze zm.

zgodnie z zasadami wynikającymi z odrębnych przepisów⁵¹⁰. Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć jego odpis, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez występującego w charakterze pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym (art. 194a. § 2 O.p.)⁵¹¹. Organ podatkowy może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodu będącego w jej posiadaniu, termin ten nie może być krótszy niż 3 dni. *Novum* w porównaniu do K.p.a. stanowi zastrzeżenie, iż świadkiem nie mogą być duchowni „prawnie uznanych wyznań”, co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi (art. 195 pkt 3 O.p.), w kodeksie brak takiego zastrzeżenia. W odróżnieniu od K.p.a., gdzie art. 84 § 1 przewiduje możliwość „zwrócenia się do biegłego lub biegłych”, w art. 197 § 1 O.p. statuuje się możliwość powołania na biegłego osoby dysponującej wiadomościami specjalnymi. Powołanie takie następuje z urzędu, gdy zasięgnięcie opinii wymagane jest przez przepisy prawa podatkowego⁵¹².

W postępowaniu podatkowym przewidziano swoistą klauzulę antyabuzyjną, albowiem organ podatkowy dokonując ustalenia treści czynności prawnej, uwzględnia zgodny zamiar stron i cel czynności, a nie tylko dosłowne brzmienie oświadczeń woli złożonych przez strony czynności; jeżeli pod pozorem dokonania czynności prawnej dokonano innej czynności prawnej, skutki podatkowe wywodzi się z tej ukrytej czynności prawnej (art. 199a. § 1–2 O.p.). W razie, gdy ze zgromadzonych materiałów dowodowych wynikają wątpliwości co do istnienia lub nieistnienia sto-

⁵¹⁰ Np. por. art. 9–25 ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości, Dz. U. Nr 152 z 2009 r., poz. 1223 ze zm.

⁵¹¹ Rozwiązanie to ma upraszczać postępowanie dowodowe, choć jest możliwe tylko w razie występowania fachowego pełnomocnika strony, ponadto zawsze organ podatkowy może zażądać przedstawienia oryginału dokumentu, gdy jest to uzasadnione „okolicznościami sprawy” (art. 194a. § 4 O.p.).

⁵¹² Por. np. art. 8 ust. 4 ustawy z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz. U. Nr 93 z 2009 r., poz. 768 ze zm., gdzie przewidziano powołanie biegłego celem oceny wartości nabytych rzeczy lub praw majątkowych, o ile istnieje spór między nabywcą a organem podatkowym w kwestii ich wartości.

sunku prawnego lub prawa, z którym związane są skutki podatkowe, organ podatkowy występuje do sądu powszechnego o ustalenie istnienia lub nieistnienia tego stosunku prawnego lub prawa⁵¹³.

Prawidłowość zastosowania się rozmaitych podmiotów do ich obowiązków wynikających z występowania w postępowaniu podatkowym w oznaczonym charakterze zabezpieczać mają przepisy o **karach porządkowych**. W myśl art. 262 § 1 O.p. „Strona, pełnomocnik strony, świadek lub biegły, którzy mimo prawidłowego wezwania organu podatkowego: 1) nie stawili się osobiście bez uzasadnionej przyczyny, mimo że byli do tego zobowiązani, lub 2) bezzasadnie odmówili złożenia wyjaśnień, zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności, lub 3) bez zezwolenia tego organu opuścili miejsce przeprowadzenia czynności przed jej zakończeniem, mogą zostać ukarani karą porządkową do 2 700 zł⁵¹⁴. Kary porządkowej, o której mowa w § 1, nie stosuje się w przypadku przesłuchania strony w trybie art. 199 O.p. Karę porządkową nakłada się w formie postanowienia, na które służy zażalenie, termin jej płatności wynosi 7 dni od dnia doręczenia postanowienia⁵¹⁵. Organ podatkowy, który nałożył karę porządkową, może, na wniosek ukaranego, złożony w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o nałożeniu kary porządkowej, uznać za usprawiedliwione niestawiennictwo

⁵¹³ Konstrukcja ta jest przedmiotem krytyki doktryny, zwracającej uwagę na naruszenie ekonomii procesowej w procedurze podatkowej i cywilnej, ograniczenie autonomii orzekania przez sądy administracyjne – por. B. Adamiak, [w:] *Komentarz II O.p.*, s. 794–795.

⁵¹⁴ Przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby, która wyraziła zgodę na powołanie jej na biegłego, a także stosuje się go również do osób trzecich, które bezzasadnie odmawiają okazania przedmiotu oględzin oraz uczestników rozprawy, którzy poprzez swoje niewłaściwe zachowanie utrudniają jej przeprowadzenie. W art. 262a. O.p. przewidziano mechanizm waloryzacji kwoty kary porządkowej, waloryzacji tej dokonuje w formie obwieszczeń minister właściwy do spraw finansów publicznych.

⁵¹⁵ Nałożenie kary i jej wysokość jest pozostawione uznaniu organu podatkowego – por. J. Borkowski, [w:] *Komentarz O.p. II*, s. 1021.

lub niewykonanie innych obowiązków i uchylić postanowienie nakładające karę. O nałożeniu kary porządkowej oraz o jej uchyleniu rozstrzyga organ podatkowy, przed którym toczy się postępowanie. Na postanowienie o odmowie uchylenia kary przysługuje zażalenie. Ukaranie karą porządkową nie wyklucza możliwości zastosowania wobec opornego świadka lub biegłego środków przymusu przewidzianych w przepisach szczególnych, w szczególności chodzi tu o możliwość zastosowania środków egzekucyjnych.

Zawieszenie postępowania podatkowego następuje obligatoryjnie, gdy zaistnieje jedna z przesłanek ujętych w art. 201 § 1 O.p., oprócz przesłanek znanych kodeksowi dochodzą dwie autonomiczne: związane z postępowaniem w sprawie dotyczącej odpowiedzialności osoby trzeciej oraz w razie wystąpienia, w związku z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, do organów innego państwa o udzielenie informacji niezbędnych do ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania podatkowego. Fakultatywnie zawieszenie postępowania podatkowego jest możliwe na wniosek strony w sprawie udzielenia ulg w zapłacie zobowiązań podatkowych⁵¹⁶. Zawieszenie postępowania zobowiązuje będzie organ podatkowy do powstrzymania się od wydawania decyzji w sprawie oraz niepodejmowania żadnych czynności procesowych, za wyjątkiem przypadków ujętych w art. 202 i 203 O.p.⁵¹⁷ Jeżeli w ciągu roku od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania nie zgłoszą się lub nie zostaną ustaleniu spadkobiercy zmarłej strony, organ podatkowy może zwrócić się do sądu o ustanowienie kuratora spadku, chyba że kurator taki już wcześniej został ustanowiony (art. 205a. § 2 O.p.). W razie ustania

⁵¹⁶ W postępowaniu przed organami celnymi, w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego z tytułu importu towarów, organ celny może zawiesić postępowanie, gdy zwrócił się o pomoc prawną do organu celnego lub innego uprawnionego organu obcego państwa – por. art. 204a. O.p.

⁵¹⁷ Zdaniem M. Szubiakowskiego w O.p. znajduje się luka poprzez brak przepisu odpowiadającego w swej treści art. 102 K.p.a. – M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit. s. 311.

przeszkód, jakie legły u podstaw zawieszenia postępowania podatkowego, organ podejmuje zawieszony z urzędu postępowanie.

Podobnie, jak w K.p.a. unormowano konstrukcję **współdziałania z innym organem** przy podjęciu decyzji, „kosmetyczna” odrębność polega na tym, że na gruncie O.p. termin do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający określono na 14 dni, gdy w kodeksie wynosi on dwa tygodnie. Formą współdziałania jest także zaskarżalne zażaleniowo postanowienie, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej (art. 209 § 5 O.p.)⁵¹⁸.

14.4. Rozstrzygnięcia i ich kontrola w postępowaniu podatkowym

Decyzja wydawana w postępowaniu podatkowym podobnie jak w K.p.a., rozstrzyga sprawę co do jej istoty (brak jest tu możliwości rozstrzygnięcia sprawy w części) albo w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. Przesłanki do wydania decyzji o umorzeniu postępowania podatkowego są tożsame z przesłankami kodeksowymi, z tym, że przytoczono w szczególności przesłankę przedawnienia zobowiązania podatkowego. Składniki decyzji wydawanej w reżimie O.p. zawierają te same podstawowe elementy, jakie powinna mieć decyzja wydawana na podstawie K.p.a.⁵¹⁹ Decyzja nakładająca na stronę obowiązek podlegający

⁵¹⁸ Przykładem jest art. 18 ust. 3 ustawy z 23.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 80 z 2010, poz. 526 ze zm., w którym przewidziano uprawnienie dla „przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego” w zakresie udzielania zgody na przyznanie ulgi w zakresie podatków i opłat przypadających w całości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Postanowienie wydawane w tym trybie nie jest zaskarżalne, wątpliwość należy zgłosić tylko wobec posłużenia się określeniem „przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego”, w gminach nie istnieje obecnie taki organ jak zarząd, chodzić w tym zakresie będzie o wójta lub burmistrza (prezydenta miasta).

⁵¹⁹ Jedyna dostrzegalna różnica to brak możliwości oznaczania stron, a wyłącznie strony. Wydaje się jednak, że ta różnica z kodeksem nie powinna być podstawą do wyprowadzania wniosku, że w postępowaniu podatkowym, nie

wykonaniu w trybie u.p.e. zawiera również pouczenie o odpowiedzialności karnej za usunięcie, ukrycie, zbycie, darowanie, zniszczenie, rzeczywiste lub pozorne obciążenie albo uszkodzenie składników majątku strony, mające na celu udaremnienie egzekucji obowiązku wynikającego z tej decyzji (art. 210 § 2a O.p.). Od uzasadnienia decyzji można odstąpić, gdy uwzględnia w całości żądanie strony, nie dotyczy to decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym oraz decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku. Ten ostatni przypadek podyktowany jest zapewne potrzebą transparentności w działaniu organów skarbowych. Organ podatkowy jest związany doręczaną na piśmie decyzją od chwili jej doręczenia, za wyjątkiem decyzji, wydanych na podstawie art. 67d. O.p., tj. przyznających ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych. W tym ostatnim przypadku związanie organu następuje od chwili wydania takiej decyzji.

W zakresie **rektyfikacji decyzji** art. 213 § 1 O.p. pozwala stronie domagać się w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, uzupełnienia co do rozstrzygnięcia, pouczenia o środkach zaskarżenia, względnie sprostowania pouczenia. Możliwość uzupełnienia bądź sprostowania w powyższym zakresie ma także organ podatkowy, który może to uczynić z urzędu w każdym czasie, podobne rozwiązanie w prowadzono w 2011 r. także do K.p.a., z tym że uzupełnienie decyzji może nastąpić w ograniczonym terminie. Unikając wątpliwości doktryny i judykatury na gruncie formy rozpatrzenia żądania uzupełnienia lub sprostowania decyzji⁵²⁰, w art. 213 § 2 i 4 O.p. jednoznacznie określono, iż uzupełnienie lub sprostowanie następuje w drodze decyzji⁵²¹, zaś odmowa w drodze

może uczestniczyć więcej niż jedna strona postępowania. W doktrynie wypowiedziano pogląd, wedle którego decyzja winna zawierać także oznaczenie pełnomocnika strony, który ją reprezentował w toku postępowania i do rąk którego decyzja jest doręczana – *Komentarz O.p. III*, s. 418.

⁵²⁰ Pisze o nich W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 232.

⁵²¹ Formą uzupełnienia lub odmowy uzupełnienia decyzji na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego jest postanowienie – por. art. 111 § 1a K.p.a.

zaskarżalnego zażaleniu o postanowienie. Jednoznacznie ustawodawca przesądził także, iż nie tylko błędne pouczenie w decyzji o środkach zaskarżenia nie może jej szkodzić, ale również takiego skutku nie może powodować sam brak pouczenia (art. 214 O.p.). Znaczącą w skutkach różnicą, między K.p.a. a postępowaniem podatkowym w zakresie przepisów dotyczących **postanowień**, było rozciągnięcie przepisów odnośnie do wzruszenia w trybie wzniesienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji, na postanowienia nie tylko zaskarżalne w myśl O.p. zażaleniu, ale i postanowienia wydane przez organ odwoławczy w I fazie badania odwołania, tj. postanowienia oparte o dyspozycję art. 228 § 1 O.p.⁵²² W wyniku nowelizacji K.p.a. i ta różnica została usunięta⁵²³.

Odwołanie od decyzji organu podatkowego jest środkiem prawnym daleko bardziej sformalizowanym, niż w ujęciu kodeksowym, powinno bowiem zawierać zarzuty przeciw decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie (art. 222 O.p.). Konsekwencją takich wymagań formalnych jest to, że kompletność odwołania bada organ odwoławczy, który stwierdziwszy, że odwołanie nie spełnia wymogów cyt. przepisu postanawia o pozostawieniu go bez rozpatrzenia. Postanowienie w tej kwestii jest ostateczne (por. art. 228 § 1 pkt 3, § 2 O.p.). Jak już wcześniej wskazano przy okazji omówienia zasady ogólnej dwuinstancyjności postępowania podatkowego, odwołanie w niektórych przypadkach nie będzie stanowiło środka dewolutywnego, skoro właściwym do jego rozpoznania będzie ten sam organ, który orzekał w pierwszej instancji⁵²⁴. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od

⁵²² Chodzi tu o postanowienia, w których organ odwoławczy: 1) stwierdza niedopuszczalność odwołania, 2) stwierdza uchybienie terminowi do wniesienia odwołania, 3) pozostawia odwołanie bez rozpatrzenia.

⁵²³ Por. obecne brzmienie art. 126 K.p.a.

⁵²⁴ Jeśli organem I instancji będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych, dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej lub samorządowe kolegium odwoławcze odwołanie od decyzji wydanych przez te organy rozpoznaje ten sam organ, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu odwoławczym (por. art. 221 O.p.). Por. także uwagi Z. Kmiecika, *Odwołania w postępo-*

dnia doręczenia decyzji, względnie zawiadomienia spadkobierców o wniesionym odwołaniu przez spadkodawcę (art. 103 § 1 pkt 3 O.p.). Odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu pierwszej instancji, organ ten powinien skorzystać z konstrukcji autokontroli wydanej przez siebie decyzji, o ile uzna odwołanie za zasługujące w całości na uwzględnienie⁵²⁵. Organ ten ma na to termin 14 dni, jeżeli z tej możliwości nie skorzysta, jest zobowiązany przekazać odwołanie oraz akta sprawy organowi odwoławczemu, ma przy tym obowiązek ustosunkowania się do przedstawionych zarzutów (art. 227 O.p.). Nie przekazanie odwołania w ustawowym terminie skutkować będzie nie naliczaniem odsetek za zwłokę za okres od dnia następnego po upływie tego terminu (art. 54 § 1 pkt 2 O.p.).

Swoistą konstrukcją dla odwoławczego postępowania podatkowego jest możliwość zwrotu sprawy celem dokonania tzw. **wymiaru uzupełniającego**. Zgodnie z art. 230 § 1 O.p. „W przypadku gdy w toku postępowania odwoławczego organ rozpatrujący odwołanie stwierdzi, że zobowiązanie podatkowe zostało ustalone lub określone w wysokości niższej albo kwota zwrotu podatku została określona w wysokości wyższej, niż to wynika z przepisów prawa podatkowego, lub że określono stratę w wysokości wyższej od poniesionej, zwraca sprawę organowi pierwszej instancji w celu dokonania wymiaru uzupełniającego poprzez zmianę wydanej decyzji. Postanowienie o przekazaniu sprawy organ odwoławczy doręcza stronie”⁵²⁶. Dalsza część cyt. przepisu okre-

waniu..., s. 142 i n. Rozwiązanie to w odniesieniu do dyrektora izby skarbowej oraz dyrektora izby celnej jest poddane surowej krytyce – por. J. P. Tarno, *Zasada dwuinstancyjności postępowania...*, s. 10 i n.

⁵²⁵ O ile na gruncie art. 132 K.p.a. można mówić o uznaniowości zastosowania instytucji samokontroli, o tyle brzmienie art. 226 § 1 O.p. zdaje się nie pozostawiać wątpliwości, że organ podatkowy I instancji jest zobowiązany uwzględnić odwołanie we własnym zakresie, przy spełnieniu przesłanek zawartych w cyt. przepisie („...wyda nową decyzję...”).

⁵²⁶ Zgodnie z § 1a cyt. przepisu „Przepis § 1 stosuje się odpowiednio, w przypadku gdy różnica między podatkiem naliczonym a należnym w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, obniżająca podatek należny za

śła, iż nowa decyzja wydawana jest zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dniu powstania obowiązku podatkowego, od nowej decyzji służy stronie odwołanie, które podlega rozpatrzeniu łącznie z odwołaniem wniesionym od zmienionej decyzji, a jeżeli strona nie złożyła odwołania od nowej decyzji, organ odwoławczy rozpatruje odwołanie od decyzji, która uległa zmianie. W judykaturze zwraca się uwagę na szczególne znaczenie omawianej konstrukcji w odwoławczym postępowaniu podatkowym⁵²⁷. Nieco inaczej także niż w K.p.a., w postępowaniu podatkowym rozwiązano kwestię związaną z cofnięciem odwołania. Strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, organ ten jednak odmawia cofnięcia odwołania, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo pozostawienia w mocy decyzji wydanej z naruszeniem przepisów, które uzasadniają jej uchylenie lub zmianę (art. 232 § 1–2 O.p.)⁵²⁸.

następne okresy rozliczeniowe, została określona w wysokości wyższej, niż to wynika z przepisów o podatku od towarów i usług”. Rozwiązanie to spotkało się z krytyczną oceną doktryny, w aspekcie słabszej ochrony strony korzystającej z odwołania, przed możliwością pogorszenia jej sytuacji prawnej – *Ibidem*, s. 18 i n.

⁵²⁷ W wyroku NSA z 9.06.2009 r., II FSK 285/08, LEX nr 511139, stwierdzono, że przepis z art. 230 O.p. ma złożony charakter. W zakresie, w jakim reguluje sposób działania organu odwoławczego jest przepisem procesowym, natomiast z uwagi na skutki, jakie wywołuje (odstępstwo od zagwarantowanego w art. 234 O.p. zakazu niepogarszania sytuacji strony wnoszącej odwołanie) jest przepisem prawa materialnego. Jako przepis o charakterze wyjątkowym (odstępstwo od zasady) musi być interpretowany ściśle. Zezwala on na zwrot sprawy i dokonanie wymiaru uzupełniającego tylko wówczas, gdy zobowiązanie podatkowe zostało określone (ustalone) w kwocie niższej niż to wynika z przepisów prawa podatkowego. Różnica ta powinna wynikać z oceny rozstrzygnięcia w aspekcie zastosowanego przepisu prawa materialnego, ale nie z odmiennej oceny materiału dowodowego dokonanej przez organ odwoławczy.

⁵²⁸ Strona nie ma uprawnienia, aby cofnąć odwołanie także, gdy organ odwoławczy wyda postanowienia w trybie art. 228 § 1 O.p. Odmowa uwzględnienia cofnięcia odwołania wydana powinna być w formie postanowienia, skoro zapada w toku postępowania, a nie rozstrzyga o istocie sprawy, na takie postanowienie nie będzie służyć zażalenie.

W wyniku nowelizacji O.p. od 1 stycznia 2007 r. dodano w Dziale IV ustawy rozdział 11a „**Rozprawa**”, co przy tym interesujące ta forma działania organu podatkowego jest możliwa jedynie w toku postępowania odwoławczego. W myśl art. 200a. § 1–2 O.p. organ odwoławczy przeprowadzi w toku postępowania rozprawę: 1) z urzędu – jeżeli zachodzi potrzeba wyjaśnienia istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin, lub sprecyzowania argumentacji prawnej prezentowanej przez stronę w toku postępowania, 2) na wniosek strony, która uzasadnia potrzebę jej przeprowadzenia, wskazuje jakie okoliczności sprawy powinny być wyjaśnione i jakie czynności powinny być dokonane na rozprawie. Organ odwoławczy może w formie niezaskarżalnego postanowienia odmówić przeprowadzenia rozprawy, jeżeli przedmiotem rozprawy mają być okoliczności niemające znaczenia dla sprawy albo okoliczności te są już wystarczająco potwierdzone innym dowodem. W rozprawie uczestniczy upoważniony pracownik organu I instancji, od którego decyzji wniesiono odwołanie (art. 200c. § 3 O.p.), co zdaje się sugerować kontradyktryjność odwoławczego postępowania podatkowego⁵²⁹. Przesłanki przeprowadzenia rozprawy, ograniczenie tej formy wyłącznie do postępowania odwoławczego budzi duże wątpliwości odnośnie przydatności takiej formy działania organów podatkowych⁵³⁰.

Katalog decyzji organu odwoławczego w postępowaniu podatkowym ujęty został dyspozycją art. 233 O.p. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy decyzję organu I instancji, albo 2) uchyla decyzję organu I instancji w całości lub w części – i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, lub 3) uchylając decyzję organu I instancji – umarza postępowanie w sprawie, albo 4) uchyla decyzję organu I instancji w całości i sprawę prze-

⁵²⁹ Wynika to pośrednio z wymogów odnośnie do składników samego odwołania – por. B. Adamiak, [w:] *Komentarz O.p. II*, s. 800.

⁵³⁰ Szersze omówienie tej instytucji por. R. Sawuła, *Rozprawa w postępowaniu podatkowym – uwagi na tle nowelizacji ordynacji podatkowej*, CASUS 2006, nr 42, s. 18–21.

kazuje do rozpatrzenia właściwemu organowi I instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, albo, 5) umarza postępowanie odwoławcze, względnie 6) uchyla w całości decyzję organu I instancji, a sprawę przekazuje temu organowi do ponownego rozpatrzenia. W porównaniu do katalogu decyzji organu odwoławczego podejmowanych na podstawie art. 138 K.p.a. zwraca uwagę, że uchylając decyzję organu I instancji organ odwoławczy nie tyle umarza postępowanie przed tym organem, (art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. *in fine*) ile umarza „postępowanie w sprawie” (art. 233 § 1 pkt 2 lit. a. O.p. *in fine*). Dostrzeżenie przez organ odwoławczy, że w sprawie orzekał niewłaściwy organ pozwala, na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. b. O.p., po uchyleniu decyzji I instancji przekazać sprawę organowi właściwemu do rozpatrzenia. Odmiennością w porównaniu do K.p.a. jest ograniczenie uprawnień do orzekania co do istoty sprawy samorządowego kolegium odwoławczego jako organu odwoławczego, gdy organ ten rozpoznaje odwołanie od decyzji opartej na uznaniu⁵³¹.

Zakaz *reformatio in peius* w postępowaniu odwoławczym, abstrahując od konstrukcji tzw. wymiaru uzupełniającego, jest podobny do ujęcia tej instytucji w K.p.a. – nie można wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny (art. 234 O.p.)⁵³². Praktyczne – i jak się wydaje niedostrzegalne przez doktrynę

⁵³¹ Samorządowe kolegium odwoławcze uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji. Skomplikowany i kontrowersyjny legislacyjnie sposób pozostawienia tego przepisu w tekście O.p. oświetla W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 242–243. Warto pamiętać, że przepis o podobnym znaczeniu ujęty w art. 138 § 3 K.p.a. został skreślony z kodeksu, por. uwagi w Rozdziale IX.

⁵³² Odpowiadający temu przepisowi art. 139 K.p.a. stanowi, że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

w swych skutkach – znaczenie ma dyspozycja art. 234a. O.p., wedle którego organ odwoławczy zwraca akta sprawy organowi I instancji nie wcześniej niż po upływie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Ponieważ termin na wniesienie skargi sądowoadministracyjnej na decyzję lub postanowienie wynosi 30 dni, przeto organ odwoławczy faktycznie poprzez zatrzymanie akt w tym terminie⁵³³, nawet w przypadku wydania decyzji, konsekwencją której ma być kontynuowanie postępowania podatkowego przed właściwym organem I instancji, w skutkach doprowadza do zatrzymania toku postępowania.

Problematyka **wykonania decyzji** została ujęta w odrębnym rozdziale 16a⁵³⁴ Działu IV, od 1 stycznia 2009 r. radykalnie uległ zmianie model wykonania decyzji organu podatkowego⁵³⁵. O ile przed tą datą wniesienie odwołania nie wstrzymywało wykonania decyzji, to obecnie, z mocy art. 239a. O.p. „Decyzja nieostateczna, nakładająca na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie podlega wykonaniu, chyba że decyzji nadano **rygor natychmiastowej wykonalności**”. Decyzji nieostatecznej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy: 1) organ podatkowy posiada informacje, z których wynika, że wobec strony toczy się

⁵³³ Skoro użyto sformułowania „nie wcześniej niż” to faktycznie organ odwoławczy po upływie terminu 30 dni od dnia doręczenia własnej decyzji (postanowienia) oczekuje jeszcze kilka dni na ewentualną skargę złożoną za pośrednictwem poczty. Brak jest jakichkolwiek argumentów, z których wynikałoby, z jakiej to specyfiki postępowania podatkowego, ma wynikać uzasadnienie do swoistego przetrzymywania akt sprawy przez organ odwoławczy w oczekiwaniu na ewentualną skargę sądowoadministracyjną.

⁵³⁴ Przepisy tego rozdziału stosuje się odpowiednio do wykonania postanowień.

⁵³⁵ Zdaniem Z. Kmieciaka wstępna ocena przyjętych rozwiązań prowadzi do wniosku, że wzmacniają one gwarancje ochrony interesu podatnika związane z instytucją kontroli rozstrzygnięć w administracyjnym toku instancji, gdyż doprowadzenie do wykonania decyzji wymaga inicjatywy organu podatkowego I instancji – Z. Kmieciak, *Wykonanie decyzji administracyjnej w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego...*, *op. cit.*, s. 199.

postępowanie egzekucyjne w zakresie innych należności pieniężnych, lub 2) strona nie posiada majątku o wartości odpowiadającej wysokości zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, na którym można ustanowić hipotekę przymusową lub zastaw skarbowy, które korzystałyby z pierwszeństwa zaspokojenia, lub 3) strona dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku znacznej wartości⁵³⁶, lub 4) okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż 3 miesiące (art. 239b. § 1 O.p.). Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji nadawany jest przez organ podatkowy pierwszej instancji w drodze postanowienia⁵³⁷, jeżeli organ ten uprawdopodobni, że zobowiązanie wynikające z decyzji nie zostanie wykonane. Na organie podatkowym I instancji ciąży zatem obowiązek uzasadnienia, że zachodzi chociażby jedna z przesłanek nadania decyzji rygoru, albowiem na postanowienie w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności służy zażalenie⁵³⁸. Jeśli chodzi o skutki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, to wyraźnie przewidziano, iż nie skraca to terminu płatności, wynikającego z decyzji lub przepisu prawa (art. 239b. § 5 O.p.). Z mocy art. 239c. O.p. decyzja o zabezpieczeniu ma rygor natychmiastowej wykonalności z mocy prawa, chyba że przyjęto zabezpieczenie, o którym mowa w art. 33d. § 2 cyt. ustawy. Wyłączenie od nadania rygoru natychmiastowej wykonalności odnosi się do decyzji ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego, wysokość zwrotu podatku lub wysokość odsetek za zwłokę albo orzekającej o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta, osoby trzeciej albo spadkobiercy, w zakresie objętym wnioskiem, o którym mowa w art. 14m. § 3 cyt. ustawy (art. 239d. O.p.)⁵³⁹.

⁵³⁶ Pojęcie to nie jest zdefiniowane w O.p.

⁵³⁷ W przypadku wydawania decyzji w trybie przepisów K.p.a. nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności może nastąpić w samej decyzji organu I instancji.

⁵³⁸ Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania decyzji (art. 239 § 4 O.p.).

⁵³⁹ Chodzi tu o sytuację, w której na wniosek podatnika, który zastosował się do interpretacji indywidualnej, wydanej przez Ministra Finansów, w decyzji określającej lub ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego organ podat-

W postępowaniu podatkowym jednoznacznie unormowano także kwestię wykonania decyzji ostatecznej, skoro art. 239e. O.p. stanowi, iż „Decyzja ostateczna podlega wykonaniu, chyba że wstrzymano jej wykonanie”. Ustawodawca przesądził jednocześnie przy tym, że ustanowienie hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego nie stanowi wykonania decyzji. Przesłanki wstrzymania decyzji, chociażby w związku z prowadzeniem procedury wznowienia postępowania lub toczącego się postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji pozostają poza rozdziałem 16a. Ordynacji podatkowej, co oznacza, że przepisy tego rozdziału nie normują kompleksowo wszystkich procesowych zagadnień związanych z wykonaniem decyzji. W art. 239f. O.p. unormowano za to szczególną przesłankę wstrzymania wykonania decyzji w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁵⁴⁰.

W art. 239g. O.p. utrzymano regułę, wedle której wstrzymanie wykonania decyzji nie pozbawia strony możliwości dobrowolnego

kowy określa również wysokość podatku objętego zwolnieniem w zakresie wynikającym ze zdarzenia będącego przedmiotem interpretacji, albo – w przypadku uiszczenia podatku w zakresie objętym tym zwolnieniem – określa wysokość nadpłaty.

⁵⁴⁰ Cyt. przepis stanowi następująco: „§ 1. Organ podatkowy pierwszej instancji wstrzymuje wykonanie decyzji ostatecznej w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego: 1) na wniosek – po przyjęciu zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę, o którym mowa w art. 33d. § 2 – do wysokości zabezpieczenia i na czas jego trwania lub 2) z urzędu – po prawomocnym wpisie hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego korzystających z pierwszeństwa zaspokojenia, które zabezpieczają wykonanie zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę – do wysokości odpowiadającej wartości przedmiotu hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego. § 2. Wniosek, o którym mowa w § 1 pkt 1, podlega załatwieniu bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni. Niezałatwienie wniosku w tym terminie powoduje wstrzymanie wykonania decyzji do czasu doręczenia postanowienia w sprawie przyjęcia zabezpieczenia, chyba że przyczyny niezałatwienia wniosku w terminie zostały spowodowane przez stronę. § 3. W sprawach nieuregulowanych w § 1 przepisy art. 33d.–33g. stosuje się odpowiednio. § 4. W sprawie wstrzymania wykonania decyzji wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie”.

wykonania decyzji, co ma znaczenie dla strony, albowiem wstrzymanie to nie ma wpływu na naliczanie odsetek za zwłokę.

Przesłanki wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją organu podatkowego zostały ukształtowane nieco inaczej, niż w K.p.a., część z nich, odpowiadająca przepisom art. 145 § 1 pkt 1–6 kodeksu została w istocie powtórzona w art. 240 § 1 pkt 1–6 O.p.⁵⁴¹ Brak jest powtórzenia przesłanki ujętej w art. 145 § 1 pkt 6 K.p.a., uzasadniającej wznowienie postępowania z tego względu, że zagadnienie wstępne zostało inaczej rozstrzygnięte, niż to przyjął *a priori* organ, albowiem organ podatkowy w razie wystąpienia tej podstaw do zawieszenia, nie jest uprawniony do poczynienia hipotetycznego założenia, jak to może uczynić organ administracji publicznej na zasadzie art. 100 § 2 i 3 K.p.a. Przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 7 K.p.a., dająca podstawę do wznowienia, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione, poza nieco zmienioną formułą gramatyczną, uzupełniono w art. 240 § 1 pkt 7 O.p. o istotne zastrzeżenie „w sposób mogący mieć wpływ na treść wydanej decyzji”. To uzupełnienie przesłanki zdaje się ograniczać z góry dopuszczalność wznowienia, jeśli zmiana decyzji lub orzeczenia sądu, w oparciu o które wydawano decyzję w postępowaniu objętym żądaniem wznowienia, miała charakter nieistotny i nie wpływała na treść wydanej decyzji⁵⁴². Przesłanka ujęta w art. 145a. § 1 K.p.a. została zmodyfi-

⁵⁴¹ Za nieznaczącą uznaje się różnicę przesłanki ujętej w art. 240 § 1 pkt 4 O.p., gdzie posłużono się sformułowaniem „strona nie z własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”, analogiczny przepis art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. używa określenia „strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu” – por. M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 320.

⁵⁴² Pojawia się jednak obawa, czy przed formalnym wznowieniem postępowania z powołaniem się na tę przesłankę organ podatkowy właściwy w sprawie wznowienia będzie uprawniony do oceny zakresu zmiany innej decyzji lub orzeczenia sądu i jej wpływu na treść źródłowej decyzji, skoro w myśl art. 243 § 2 O.p. postanowienie o wznowienie stanowi podstawę do przeprowadzenia

kowana w postępowaniu podatkowym, skoro art. 240 § 1 pkt 8 O.p. stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli „została wydana na podstawie przepisu, o którego niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową orzekł Trybunał Konstytucyjny”. Katalog podstaw wznowienia, w porównaniu do K.p.a. został poszerzony o dodatkowe trzy przesłanki, dające podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną, jeżeli: 1) ratyfikowana umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania lub inna ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji; 2) wynik zakończonej procedury wzajemnego porozumiewania lub procedury arbitrażowej, prowadzonych na podstawie ratyfikowanej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji; 3) orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji. Zdaniem W. Chróścielewskiego rozszerzenie podstaw wznowieniowych należy ocenić pozytywnie, „ponieważ dostosowuje ono tryb weryfikacji ostatecznych decyzji podatkowych do nowego – istniejącego od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej – systemu źródeł prawa, w którym normom wpływającym z umów międzynarodowych przysługuje pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym”⁵⁴³.

Wznowienie postępowania podatkowego następuje z urzędu lub na żądanie strony, w trzech przypadkach wznowienie możliwe jest wyłącznie na żądanie strony: gdy ratyfikowana umowa o po-

przez właściwy organ postępowania co do przesłanek wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

⁵⁴³ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 244. Gwoli ścisłości katalog źródeł prawa ujęty w Konstytucji RP nie uległ zmianie od chwili jej uchwalenia i wejścia w życie, co nastąpiło zanim Polska wstąpiła do Unii Europejskiej. Sądzę, że wypowiedź powyższą należy rozumieć jako generalną aprobatę Autora dla rozszerzenia podstaw wznowienia postępowania w aspekcie „europeizacji” prawa podatkowego.

dwójnym opodatkowaniu lub inna ratyfikowana umowa, której stroną jest RP ma wpływ na treść decyzji, jeżeli strona nie z własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, oraz gdy podstawą wznowienia są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dwa ostatnie przypadki wznowienia są ograniczone dla strony terminami, które wynoszą odpowiednio miesiąc od dnia dowiedzenia się o decyzji oraz miesiąc od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub publikacji sentencji orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” (art. 241 § 2 O.p.)⁵⁴⁴.

Po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia właściwy organ⁵⁴⁵ wydaje decyzję, w której: 1) uchyła w całości lub w części decyzję dotychczasową, jeżeli stwierdzi istnienie przesłanek określonych w art. 240 § 1, i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy lub umarza postępowanie w sprawie; 2) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej w całości lub w części, jeżeli nie stwierdzi istnienia przesłanek określonych w art. 240 § 1; 3) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej w całości lub w części, jeżeli stwierdzi istnienie przesłanek określonych w art. 240 § 1, lecz: a) w wyniku uchylenia mogłaby zostać wydana wyłącznie decyzja rozstrzygająca istotę sprawy tak jak decyzja dotychczasowa, albo b) wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68 lub art. 70⁵⁴⁶. Odmawiając uchylenia decyzji

⁵⁴⁴ Brak ustanowienia ograniczenia terminem do składania żądania wznowienia postępowania przez stronę w przypadku innych przesłanek wznowieniowych W. Chróścielewski określa mianem niewątpliwego niedopatrzenia ustawodawcy – *ibidem*, s. 244.

⁵⁴⁵ Nawet, gdy przyczyną wznowienia jest działanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub samorządowego kolegium odwoławczego, a ten organ był organem, który jako ostatni orzekał w sprawie podatkowej, to te właśnie organy są właściwe do prowadzenia postępowania wznowieniowego – por. art. 244 § 1 i 3 O.p.

⁵⁴⁶ Chodzi tu o upływ 3 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (art. 68 § 1 O.p.) skutkujący tym, że zobowiąza-

w przypadkach wymienionych w § 1 pkt 3 cyt. przepisu, organ podatkowy w rozstrzygnięciu stwierdza istnienie przesłanek określonych w art. 240 § 1 oraz wskazuje okoliczności uniemożliwiające uchylenie decyzji.

Przesłanki do **stwierdzenia nieważności** decyzji wydanej przez organ podatkowy w art. 247 § 1 O.p. w istocie powtarzają przesłanki opisane dyspozycją art. 156 § 1 K.p.a., a unikając wątpliwości na gruncie rozwiązań kodeksowych wyraźnie wskazuje się, że konstrukcja ta dotyczy decyzji ostatecznej⁵⁴⁷. Właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, chyba że decyzja została wydana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub samorządowe kolegium odwoławcze – wówczas te organy są właściwe do orzekania w tym trybie względem własnych decyzji. Minister właściwy do spraw finansów publicznych jest organem właściwym do stwierdzania nieważności decyzji wydanych przez dyrektorów izb skarbowych oraz dyrektorów izb celnych, ale wyłącznie, gdy działa z urzędu. W myśl art. 249 § 1 O.p. „organ podatkowy wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, jeżeli w szczególności: 1) żądanie zostało wniesione po upływie 5 lat od dnia doręczenia decyzji, lub 2) sąd administracyjny oddalił skargę na tę decyzję, chyba że żądanie oparte jest na przepisie art. 247 § 1 pkt 4”⁵⁴⁸. Sformułowanie z § 2 cyt. przepisu, iż okoliczności powyższe uwzględnia się „również w zakresie wszczęcia postępowania z urzędu” nakazują przyjąć, że organ właściwy nie powinien wszczynać postępowania o stwierdzenie

nie nie powstaje oraz o upływ 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (art. 70 § 1 O.p.), skutkujący przedawnieniem zobowiązania podatkowego.

⁵⁴⁷ Por. wcześniejsze uwagi w Rozdziale X.

⁵⁴⁸ Zdaniem B. Adamiak nie będzie podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, gdy nie będzie ona ostateczna, tak samo wtedy, gdy będzie ostateczna, ale żądanie wskazuje na wady stanowiące podstawę wznowienia postępowania, czy też dotyczy innych przypadków wzruszenia decyzji ostatecznej – *Komentarz O.p. II*, s. 990.

nieważności, jeżeli ma świadomość, że zachodzą przeszkody ujęte w art. 249 § 1 O.p. Na gruncie unormowanego w cyt. ustawie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji nie występuje możliwość ujęta w art. 158 § 2 K.p.a., a więc nie jest dopuszczalne ograniczenie się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Organ podatkowy oceniając wadliwość zakwestionowanej decyzji musi wziąć pod uwagę jaki charakter miałyby decyzja na nowo rozstrzygająca o istocie sprawy. Organ odmówi stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z powodu upływu terminów, o jakich mowa w art. 68 lub w art. 70 O.p. (art. 247 § 2 O.p.). W takim przypadku decyzja zawiera dwa rozstrzygnięcia – pierwsze o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji, drugie o stwierdzeniu określonej wady oraz wskazanie okoliczności uniemożliwiającej stwierdzenie nieważności decyzji.

Uchylenie lub zmiana niewadliwych decyzji ostatecznych unormowane przepisami procedury podatkowej wykazuje pewne odstępstwa od modelu uregulowania takich kwestii prezentowanych w kodeksie. Uchylenie lub zmiana decyzji nie tworzącej praw nabytych (art. 253 § 1 O.p.) jest dopuszczalna, jeżeli przemawia za tym interes publiczny lub ważny interes podatnika. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo (art. 253a. § 1 O.p.) jest dopuszczalna za jej zgodą, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się wzruszeniu decyzji i przemawia za tym interes publiczny lub ważny interes strony, zwraca ponadto uwagę, że wyraźnie przesądzono, że zmiana lub uchylenie decyzji nie może nastąpić na niekorzyść strony. W obu przypadkach może to nastąpić w drodze decyzji, wyłącznie przez organ, który ją wydał⁵⁴⁹. Uprawnienia do stosowania tych konstrukcji nie posiada samorządowe kolegium odwoławcze. Zwraca uwagę, że o ile w przypadku konstruowania przesłanki wzruszania decyzji ostatecznej nie tworzącej uprawnień posłużono się terminem „ważny interes

⁵⁴⁹ W wyniku nowelizacji w 2011 r. także w kodeksie wykluczono, aby kompetencja wzruszenia w powyższych trybach niewadliwej decyzji ostatecznej przysługiwała organowi wyższego stopnia – por. art. 154 § 1 i 155 K.p.a.

podatnika”, o tyle w przypadku wzruszania decyzji uprawniających użyto terminu „ważny interes strony”⁵⁵⁰. Obu trybów wzruszenia decyzji ostatecznej nie można zastosować do określonego typu decyzji enumeratywnie wymienionych w art. 253b. O.p.⁵⁵¹ W sposób szczególny określone są także przesłanki zmiany decyzji ostatecznej, ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego na dany okres⁵⁵². Decyzję, która została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonych czynności, gdy strona ich nie dopełniła w wyznaczonym terminie, uchyla w drodze decyzji organ podatkowy I instancji⁵⁵³. Po upływie 5 lat od doręczenia decyzji ostatecznej nie jest dopuszczalne jej uchylenia lub zmiana, gdy żądanie zastosowania takiego trybu wniesie strona, organ podatkowy w drodze decyzji odmówi wszczęcia postępowania w tej sprawie (por. art. 256 O.p.).

Zmodyfikowano w porównaniu do K.p.a. konstrukcję **wygaśnięcia decyzji**, w myśl art. 258 § 1 O.p. organ podatkowy, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie w drodze decyzji, jeżeli: 1) stała się bezprzedmiotowa; 2) została wydana

⁵⁵⁰ Zdaniem J. Borkowskiego „w drodze wykładni korygującej trzeba przyjąć, że zarówno w art. 253 (*ab initio*, a także *in fine*), jak i w art. 253a. chodzi o ochronę ważnego interesu podmiotu będącego stroną postępowania podatkowego niezależnie od tego, czy ma ona pozycję podatnika, płatnika, inkasenta, czy np. osoby trzeciej” – *Komentarz O.p. II*, s. 997.

⁵⁵¹ Chodzi tu o decyzję: 1) ustalającą albo określającą wysokość zobowiązania podatkowego, 2) o odpowiedzialności podatkowej płatników lub inkasentów, 3) o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, 4) określającą wysokość należnych odsetek za zwłokę, 5) o odpowiedzialności spadkobiercy, 6) określającą wysokość zwrotu podatku.

⁵⁵² Może ona zostać zmieniona przez organ, który ją wydał, jeżeli po jej doręczeniu nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych mających wpływ na ustalenie lub określenie wysokości zobowiązania, a skutki wystąpienia tych okoliczności zostały uregulowane w przepisach prawa podatkowego obowiązujących w dniu wydania decyzji; zmiana może dotyczyć tylko okresu, za który ustalono lub określono wysokość zobowiązania podatkowego (por. art. 254 § 1 i 2 O.p.).

⁵⁵³ W literaturze zwraca się uwagę, że nie posłużono się w tym przypadku sformułowaniem zaczerpniętym z art. 162 § 1 K.p.a. – „organ pierwszej instancji, który wydał decyzję”, ma to istotne implikacje dla właściwości organu stosującego art. 255 O.p. – por. J. Borkowski, [w:] *Komentarz O.p. II*, s. 1006.

z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku; 3) strona nie dopełniła przewidzianych w tej decyzji lub w przepisach prawa podatkowego warunków uprawniających do skorzystania z ulg; 4) strona nie dopełniła określonych w przepisach prawa podatkowego warunków uprawniających do skorzystania z ryczałtowych form opodatkowania. W przypadkach, o których mowa w § 1 pkt 3 i 4 cyt. przepisu, decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji wywołuje skutki prawne od dnia doręczenia decyzji, której wygaśnięcie się stwierdza. Bez potrzeby wydawania decyzji wygaśnięcie nastąpi w określonych przypadkach *ex lege*. W art. 259 § 1 O.p. określono, że w razie niedotrzymania terminu płatności odroczonego podatku lub zaległości podatkowej bądź terminu płatności którejkolwiek z rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji: 1) o odroczeniu terminu płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – w całości; 2) o rozłożeniu na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej – w części dotyczącej raty niezapłaconej w terminie płatności⁵⁵⁴.

Składniki **kosztów postępowania podatkowego** są podobnie ujęte, jak w K.p.a., wyraźnie natomiast stwierdzono, iż koszty postępowania przed organami podatkowymi ponosi Skarb Państwa, województwo, powiat lub gmina, o ile nie będą to koszty, którymi zostanie obciążona strona lub inny podmiot⁵⁵⁵. Enumeratywnie określono także koszty, jakie będzie zobowiązana ponieść strona postępowania, względnie inny podmiot⁵⁵⁶. W porównaniu do

⁵⁵⁴ Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do odroczonego lub rozłożonego na raty należności płatników lub inkasentów.

⁵⁵⁵ Por. szczegółowe rozważania na ten temat D. Mączyńskiego, [w:] A. Treła i M. Swora (red.), *Koszty i opłaty w postępowaniach administracyjnych i postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2007, s. 33 i n.

⁵⁵⁶ Może to być np. pełnomocnik strony, świadek lub biegły, którzy pomimo prawidłowego wezwania organu, nie stawili się bez uzasadnionej przyczyny, względnie bez zezwolenia organu opuścili miejsce przeprowadzania czynności przed jej zakończeniem, czym spowodowali dodatkowe koszty postępowania.

K.p.a. organ podatkowy będzie mógł nie tylko umorzyć w całości lub w części koszty postępowania, ale będzie je mógł także rozłożyć na raty, na wniosek osoby obowiązanej do ich zwrotu, w przypadku gdy jest to uzasadnione jej ważnym interesem lub interesem publicznym.

Kwestię **odpowiedzialności odszkodowawczej** O.p. nie normuje odrębnie, odsyłając w tym względzie do przepisów prawa cywilnego (art. 260 O.p.).

Obciążenie dodatkowymi kosztami następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie – por. art. 268 O.p.

Część druga

POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

ROZDZIAŁ XV. PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY ZAKRES EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

15.1. Uwagi ogólne

W nauce prawa administracyjnego zwykle się przyjmować, że **postępowanie egzekucyjne to uregulowany prawem procesowym ciąg czynności podejmowanych przez właściwe organy i inne podmioty w celu wykonania przez zastosowanie środków przymusu państwowego obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej**. Egzekucja administracyjna, co do zasady, ma za przedmiot świadczenia o charakterze pieniężnym i niepieniężnym wynikające ze stosunków publicznoprawnych, za wyjątkiem czynności egzekucyjnych przekazanych sądom, a także wtedy, gdy np. wskutek zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej egzekwuje świadczenia o charakterze prywatnoprawnym⁵⁵⁷. Zwraca się przy tym uwagę, że aby administracja mogła skutecznie wykonywać swoje zadania, akty administracyjne muszą posiadać sankcję ich wykonania, jeżeli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie „wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”⁵⁵⁸. Przepisy o postępowaniu egzekucyjnym znajdują swoje zastosowanie wówczas, gdy podmiot, na którym ciąży określony obowiązek nie wykona go dobrowolnie w przewidzianym terminie i w przewidziany sposób. Zdaniem J. Zimmermanna „w momencie ostatecznego skonkretyzowania obowiązku administracyjnego następuje między właściwym organem administracji pu-

⁵⁵⁷ P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 24.

⁵⁵⁸ M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 400.

blicznej (organem egzekucyjnym) a zobowiązanym zawarcie **stosunku egzekucyjnego**, zgodnie z którym do obowiązku jest dołączone uprawnienie organu administracyjnego do zastosowania przymusu w razie niewykonania tego obowiązku w sposób dobrowolny⁵⁵⁹. Nie zawsze jednak zachodzi potrzeba uciekania się do przymusu, częstokroć adresat dobrowolnie wykonuje dany akt administracyjny, gdyż leży to w jego interesie⁵⁶⁰. Dotyczy to przede wszystkim aktów uprawniających. Jeżeli obowiązek został nałożony w formie decyzji administracyjnej, to należy przypomnieć, że z mocy art. 11 K.p.a. „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”. Odpowiednia argumentacja organu, wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji mogą spowodować, że strona wykona obowiązek dobrowolnie i nie będzie potrzeby wszczynania postępowania egzekucyjnego.

Wykonanie obowiązków może być także wspomagane przez zagrożenie zastosowaniem sankcji karno-administracyjnych. Środki te mają jednak walor tylko przymuszający, celem zaś egzekucji administracyjnej jest osiągnięcie pewnego stanu w rzeczywistości społecznej, zgodnego z treścią aktu administracyjnego lub innego, który tej egzekucji jest poddany. W nauce wskazuje się, że za koniecznością istnienia mechanizmów zabezpieczających wykonywanie obowiązków natury publicznoprawnej przemawiają względy praworządności i umocnienia porządku prawnego, względy wychowawcze, dążenie do podnoszenia prestiżu samej administracji⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 392.

⁵⁶⁰ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 6 i n. Inwestor posiadający ostateczne pozwolenie na budowę może przystąpić do robót budowlanych, nie można go jednak do podjęcia tych robót przymuszać.

⁵⁶¹ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 14–15.

Możliwość prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie wystawianych przez nią tytułów wykonawczych, bez konieczności uzyskania orzeczenia sądu jest wyjątkiem od zasady stosowania przymusu egzekucyjnego wyłącznie na zlecenie sądu⁵⁶². Stawia to administrację w sytuacji pewnego uprzywilejowania, szczególnie gdy obowiązek wynika wprost z przepisu prawa i nie zachodzi potrzeba jego konkretyzacji w drodze postępowania jurysdykcyjnego (orzekającego). Także niektóre obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, z mocy ustawy, mogą być realizowane w trybie egzekucji administracyjnej, zapewnia to bowiem szybkość i skuteczność ich realizacji, zwłaszcza wobec masowości zjawiska, choć wywoływać może obawy o zakres ochrony podmiotu, na którym ciąży obowiązek. W szczególnych, określonych ustawowo, wypadkach egzekucja sądowa może służyć przymusowemu wykonaniu obowiązków administracyjnych, a egzekucja administracyjna przymusowemu wykonaniu obowiązków cywilnych⁵⁶³.

Charakterystykę rozwoju przepisów o postępowaniu egzekucyjnym trzeba rozpocząć od momentu odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. Problematyka przymusowego wykonywania obowiązków o charakterze administracyjnym znajdowała wówczas swą regulację w aktach prawnych byłych państw zaborczych. Dopiero ustawa z 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych⁵⁶⁴ zawierała przepisy określające tryb egzekwowania należnych podatków i opłat skarbowych. Pierwszym rodzimym aktem o charakterze kodyfikacyjnym, normującym postępowanie egzekucyjne w administracji było rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji⁵⁶⁵. Obejmowało ono zarówno egzekucję obowiązków pieniężnych jak i obowiązków natury

⁵⁶² P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 49.

⁵⁶³ Przykłady te podaje A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 55 i n.

⁵⁶⁴ Dz. U. Nr 5 z 1924, poz. 37.

⁵⁶⁵ Dz. U. Nr 36, poz. 342 ze zm.

niepieniężnej. Ustawą z 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych⁵⁶⁶ wprowadzono odrębny tryb egzekucji dla niektórych świadczeń pieniężnych. Po 1945 r. utrzymano obowiązywanie w tym zakresie aktów przedwojennych, które rychło jednak uległy istotnym modyfikacjom. Egzekucja obowiązków natury pieniężnej została scalona dekretem Rady Ministrów z 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych⁵⁶⁷, egzekucję administracyjną obowiązków niepieniężnych dalej normowało zaś rozporządzenie z 1928 r.

Podjęcie w drugiej połowie lat pięćdziesiątych ożywionej dyskusji nad kształtem polskiego postępowania administracyjnego nie ominęło także problematyki egzekucji administracyjnej. W trakcie prac nad uchwaleniem K.p.a. pojawiły się propozycje włączenia egzekucji do jednej ustawy, ujmującej stadium postępowania orzekającego i wykonawczego. Zwyciężyła jednak koncepcja odrębnych regulacji, mająca oparcie w dotychczasowej tradycji, nadto formułowane były obawy o obszerność takiego wspólnego aktu prawnego i zdolność pracowników administracji do posługiwania się tego typu ustawą⁵⁶⁸. Nie bez znaczenia było i to, że prace nad projektem K.p.a. były bardziej zaawansowane. Ostatecznie przepisy egzekucyjne zostały zunifikowane w **ustawie z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.)**⁵⁶⁹. Ustawa ta przez lata podlegała stosunkowo niewielkim nowelizacjom, gruntowne zmiany wprowadziła dopiero ustawa z 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁷⁰. U podstaw tej nowelizacji legły przede

⁵⁶⁶ Dz. U. Nr 32, poz. 328.

⁵⁶⁷ Dz. U. Nr 21, poz. 84 ze zm.

⁵⁶⁸ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, nr 4, s. 635–636.

⁵⁶⁹ Dz. U. Nr 24, poz. 151 ze zm., szerzej por. K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 266–271. Powoływane w niniejszej części książki przepisy bez bliższego określenia oznaczają odpowiednie przepisy u.p.e.

⁵⁷⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 126.

wszystkim potrzeby harmonizowania przepisów o egzekucji administracyjnej ze zmianami wynikającymi z reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego, zwiększenia skuteczności środków egzekucyjnych poprzez odstąpienie od preferencji dla tzw. jednostek gospodarki uspołecznionej (miało to także integralną więź z ówczesną nowelizacją kodeksu cywilnego), wiele przepisów szczegółowych po latach obowiązywania wymagało niezbędnych korekt i uzupełnień⁵⁷¹. Większe zmiany w u.p.e. wprowadzone zostały na mocy art. 3 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁵⁷². Zmiany te miały swe uzasadnienie przede wszystkim w konieczności uwzględnienia nowego ustroju administracji publicznej w Polsce. Następna nowela motywowana była – oprócz potrzebą dokonania doraźnych zmian – koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej⁵⁷³. W ramach tej nowelizacji rozszerzono m.in. zakres przedmiotowy egzekucji oraz uregulowano obszernie zasady udzielania pomocy obcemu państwu przy dochodzeniu należności pieniężnych powstałych na jego terytorium oraz korzystanie z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu takich należności, które powstały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawą z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁵⁷⁴ dokonano głębokiej nowelizacji u.p.e., wprowadzając m.in. słów-

⁵⁷¹ Szerzej R. Sawuła, *Egzekucja administracyjna po nowelizacji*, ST 1991, nr 9, s. 10–18.

⁵⁷² Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

⁵⁷³ Por. ustawę z 8.12.2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 122, poz. 1315.

⁵⁷⁴ Dz. U. Nr 125, poz. 1368.

niczek wyrażen ustawowych⁵⁷⁵, przeniesiono do ustawy wiele rozwiązań mających do tej pory miejsce w aktach wykonawczych, rozszerzono wydatnie katalog środków egzekucji pieniężnej. Większe zmiany przyniosła również ustawa z 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁷⁶. Nowelizacja ta na nowo unormowała w u.p.e. przepisy dotyczące udzielania pomocy obcemu państwu oraz korzystania z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych. Ustawa podlega także wielu doraźnym nowelizacjom, co z pewnością nie sprzyja poczuciu stabilizacji i pewności, co do stanu obowiązującego prawa⁵⁷⁷.

Wzrost objętości ustawy pod względem liczby przepisów, a także nieunikniona kazuistyka nie sprzyja jej komunikatywności. U.p.e. nadal jednak jest aktem wymagającym odpowiedniego stosowania K.p.a., zawiera także szereg odesłań do kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego oraz do szeregu innych ustaw. W jej treści przewidziano także szereg upoważnień do wydania przepisów wykonawczych, nie wszystkie z tych delegacji ustawowych zostały wypełnione⁵⁷⁸. Cechą charakterystyczną ustawy jest to, że czynności postępowania egzekucyjnego nie mają jednolitego charakteru, wiele z nich to czynności faktyczne, określane mianem czynności wykonawczych⁵⁷⁹. Warto zauważyć, że niejednokrotnie

⁵⁷⁵ Na temat funkcji słowniczka wyrażen ustawowych por. *Komentarz u.p.e. I*, s. 12 i n.

⁵⁷⁶ Dz. U. Nr 193, poz. 1884.

⁵⁷⁷ Zdecydowanie krytycznie taką działalność ustawodawcy oceniają K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Polski model egzekucji administracyjnej – mit czy rzeczywistość?*, [w:] *System egzekucji*, s. 34 oraz W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 284. **Tekst jednolity u.p.e.** został ogłoszony w **Dz. U. Nr 229 z 2005 r., poz. 1954**. Od tego momentu ustawa ta była nowelizowana kilkanaście razy.

⁵⁷⁸ Por. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2011, s. 23 i n.

⁵⁷⁹ Rozumiane jako te czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego, które będą zmierzać do zrealizowania środka egzekucyjnego, nawet jeżeli nie są skierowane bezpośrednio do zobowiązanego, por. R. Suwaj, [w:] J. Dembczyńska,

przepisy prawa materialnego zawierają odesłania do przepisów u.p.e.⁵⁸⁰.

15.2. Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Ustawa, w myśl jej art. 1, określać ma kilka elementów: 1) po pierwsze, normuje sposób postępowania przez wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków, 2) po drugie, postępowanie prowadzone przez organy egzekucyjne i stosowane przez nich środki przymusu stosowane przez te organy środki przymusu celem doprowadzenia do wykonania obowiązków realizowanych w trybie tej ustawy lub ich zabezpieczenia, 3) po trzecie, określa także sposób i zakres udzielania pomocy obcemu państwu lub korzystania z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia pewnych dyrektyw Wspólnot Europejskich⁵⁸¹.

P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 153.

⁵⁸⁰ Por. art. 32 ustawy z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz. U. Nr 178 z 2003 r., poz. 1749 ze zm. – „W razie uniemożliwienia objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie albo niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

⁵⁸¹ Chodzi tu o: 1) dyrektywę 2001/44/WE z dnia 15.06.2001 r. zmieniającą dyrektywę 76/308/EWG w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń wynikających z czynności stanowiących część systemu finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz opłat rolnych i ceł oraz w odniesieniu do podatku od wartości dodanej i podatków akcyzowych, 2) dyrektywę 2002/94/WE z dnia 9.12.2002 r. ustalającą szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów dyrektywy 76/308/EWG w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych środków – por. art. 2 ustawy z 20.04.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 96, poz. 959.

W zakresie obowiązywania u.p.e. należy rozróżnić kryterium przedmiotowe i podmiotowe, pierwsze z nich jest pomocne przy udzieleniu odpowiedzi na pytanie jakie obowiązki podlegają egzekucji administracyjnej, drugie wyznacza krąg podmiotów, wchodzących w stosunki prawne na gruncie postępowania egzekucyjnego. Zakres obowiązywania u.p.e. unormowany jest w rozdziale 1. tej ustawy zatytułowanym „Zasady ogólne”. Brak wyróżnienia odrębnej jednostki redakcyjnej w ustawie odnoszącej się jedynie do zakresu obowiązywania ustawy przypomina swym kształtem pierwotną wersję K.p.a., nie ulega jednak wątpliwości, że art. 1–5 u.p.e. nie stanowią „zasad prawa” w znaczeniu jakie temu terminowi nadaje teoria prawa, lecz wyznaczają zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązywania u.p.e. Znajduje tu także miejsce słowniczek wyrażeń ustawowych (art. 1a) – pojęcia definiowane na użytek ustawy usystematyzowano alfabetycznie.

Zakres przedmiotowy u.p.e. określony został w art. 2 ustawy, będzie to katalog obowiązków do wykonania ich przez zobowiązanego, który nie uczynił tego dobrowolnie w przepisany terminie. Obowiązki te mogą mieć dwojaką naturę: będą to **obowiązki o charakterze pieniężnym**, co ustawodawca rozumie jako uiszczenie należności pieniężnych, oraz **obowiązki o charakterze niepieniężnym**.

Charakter obowiązków niepieniężnych jest rozmaity, ustawa bliżej tych obowiązków nie określa. Mogą one polegać np. na obowiązku znoszenia (poddanie się kontroli celnej), obowiązku określonego zachowania lub zaniechania podejmowania działań (opróżnienie lokalu, wydania rzeczy – np. dostarczenie środka transportu objętego zapasem mobilizacyjnym, wstrzymanie prowadzonych robót budowlanych, gdy wynika to z orzeczenia organu nadzoru architektoniczno-budowlanego).

Egzekucji administracyjnej podlegają następujące obowiązki:

- 1) podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy Działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (...);

- 2) niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...);
- 3) należności z tytułu przychodów z prywatyzacji;
- 4) grzywny i kary pieniężne, wymierzone przez organy administracji publicznej;
- 5) należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają w zakresie właściwości rzeczowej organów administracji publicznej;
- 6) należności przypadające od jednostek budżetowych, wynikające z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych z zobowiązaniami tych jednostek;
- 7) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw⁵⁸²;
- 8) wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów;
- 9) należności pieniężne z tytułu składek do Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego;
- 10) należności pieniężne wynikające z tytułu:
 - a) zwrotów, interwencji i innych środków będących częścią systemu całkowitego lub częściowego finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji lub Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, łącznie z sumami, które mają być pobrane w związku z tymi działaniami,
 - b) opłat i innych należności przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru,
 - c) należności przywozowych,

⁵⁸² Por. np. art. 56 ust. 7 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. Nr 89 z 2006 r., poz. 625 ze zm., przewidujący, że kary pieniężne za czyny szczegółowo określone w ust. 1 cyt. przepisu podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

- d) należności wywozowych,
 - e) podatku od towarów i usług,
 - f) podatku akcyzowego,
 - g) podatku od dochodu lub podatku od majątku,
 - h) podatku od składek ubezpieczeniowych,
 - i) odsetek, kar i grzywien administracyjnych, kosztów i innych należności związanych z należnościami, o których mowa w lit. a–h, z wyłączeniem wszelkich sankcji o charakterze karnym określonym w prawie państwa udzielającego pomocy;
- 11) należności przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska;
 - 12) obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego;
 - 13) obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy (art. 2 § 1),
 - 14) obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Określone w cytowanym przepisie zastrzeżenie, że należności pieniężne bądź obowiązki o charakterze niepieniężnym mają „pozostawać we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego” oznacza, że albo o tych obowiązkach lub należnościach orzekają te właśnie organy, albo są one właściwe do podejmowania czynności zmierzających do zastosowania określonych środków przymusowych (np. odebrania prawa jazdy przez policjanta, pozyskania świadczeń rzeczowych w razie klęski żywiołowej). Tak szeroki i kazuistyczny katalog obowiązków pod-

danych egzekucji ma wykluczać ewentualne wątpliwości, co do właściwego trybu postępowania egzekucyjnego.

Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków wcześniej wymienionych, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 u.p.e.)⁵⁸³. Pod pojęciem przepisu prawa należy rozumieć akty mieszczące się w konstytucyjnej kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, egzekucji poddane będą także obowiązki wynikające z aktów prawa miejscowego, jeśli można je zaliczyć do jednej z kategorii wskazanych w art. 2 § 1 u.p.e.⁵⁸⁴ **Najczęściej źródłem obowiązku będzie decyzja lub postanowienie, ale niejednokrotnie egzekucja będzie mogła być wszczęta bez potrzeby wydania orzeczenia, albowiem obowiązek będzie przedmiotowo i podmiotowo skonkretyzowany w przepisie prawa**⁵⁸⁵. Wszelkie wątpliwości w tym względzie powinny być wyjaśnione przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, w tych zaś wypadkach, w któ-

⁵⁸³ Ewenementem może być brzmienie art. 24 ust. 2 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 205 z 2009 r., poz. 1585 ze zm., stanowiący, że „Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej „należnościami z tytułu składek”, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej”. Oznacza to możliwość wyboru trybu egzekucji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁵⁸⁴ Por. *Komentarz u.p.e. II*, s. 46.

⁵⁸⁵ Przykładem prowadzenia egzekucji z mocy samej ustawy może być realizacja tzw. obowiązku szkolnego, którego źródłem jest art. 15 ust. 2 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. Nr 256 z 2004 r., poz. 2572 ze zm., wedle którego ukończenie przez dziecko 7 roku życia rodzi ów obowiązek. Innym przykładem jest egzekucja opłat od osób, które nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 22.05.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. Nr 124, poz. 1152 ze zm., szerzej na ten temat: J. Jagieła, *Ochrona dłużnika przed egzekucją administracyjną w ustawie o działalności ubezpieczeniowej*, PiP 2000, nr 12, s. 78–87.

rych zostaną one ujawnione w toku tego postępowania – przed jego zakończeniem⁵⁸⁶. Warto przypomnieć, że wątpliwości, co do treści decyzji wyjaśnia – na żądanie organu egzekucyjnego (lub strony postępowania) – organ, który wydał tę decyzję, w drodze zaskarżalnego postanowienia (art. 113 § 2 K.p.a.). Egzekucję administracyjną stosuje się również w zakresie zobowiązań: 1) wynikających z deklaracji lub zeznania złożonego przez podatnika lub płatnika⁵⁸⁷, 2) wynikających z długu celnego w przypadku zgłoszenia celnego złożonego przez zobowiązanego⁵⁸⁸, 3) wynikających z deklaracji rozliczeniowej złożonej przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, 4) wynikającego z informacji o opłacie paliwowej⁵⁸⁹, 5) wynikających z informacji o dopłatach⁵⁹⁰. Możliwość egzekucji tych obowiązków uzależniona jest od zamieszczenia w deklaracji, zeznaniu, deklaracji rozliczeniowej, informacji paliwowej, informacji o dopłatach i zgłoszeniu celnym pouczenia, iż stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 3a § 1 i 2) oraz od uprzedniego upomnienia zobowiązanego przez wierzyciela. Źródłem obowiązku może być także zatwierdzona ugoda administracyjna, skoro wywołuje ona takie same skutki, jak decyzja (art. 121 K.p.a.). Egzekucję administracyjną stosuje się także do należności pieniężnych, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 i 9 u.p.e., jeśli wynikają z orzeczeń lub innych aktów prawnych wydanych przez obce państwa.

Poddanie obowiązku trybowi egzekucji administracyjnej nie przesądza o wyłączeniu sporu co do jego istnienia lub wysokości spod rozpoznania przez sąd powszechny, jeżeli z charakteru obowiązku wynika, że do rozpoznania właściwy jest ten sąd (art. 2 § 3).

⁵⁸⁶ Wyrok NSA z 26.05.1995, III SA 1101/94, OSP 1996, nr 6, poz. 106.

⁵⁸⁷ W przypadkach wskazanych w art. 8 i 21 § 1 pkt 1 O.p.

⁵⁸⁸ W przypadkach wskazanych w art. 201 ust. 1 i 209 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 12.10.1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne, Rozdział 2, tom 4, s. 307 ze zm.

⁵⁸⁹ Przewidzianej w ustawie z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. Nr 256 z 2004 r., poz. 2571 ze zm.

⁵⁹⁰ Przewidzianych w ustawie z 19.11.2009 r. o grach hazardowych, Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

Według art. 4 u.p.e. egzekucję administracyjną stosuje się również do obowiązków wynikających z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń nie wymienionych w art. 3 i 3a ustawy, „tylko wówczas, gdy odrębne ustawy tak stanowią”. Innymi słowy, z mocy szczególnego przepisu zakres przedmiotowy egzekucji administracyjnej może być rozciągnięty także na inne przypadki, może on dotyczyć także egzekucji obowiązków orzeczonych przez sąd powszechny. Tryb egzekucji administracyjnej będzie dopuszczalny w tych przypadkach tylko w razie istnienia w tej kwestii przepisu *expressis verbis* tak stanowiącego⁵⁹¹, jego brak oznaczać będzie konieczność skorzystania z egzekucji sądowej. W razie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej może dojść i do takiej sytuacji, gdy sąd rejonowy powierzy łączne prowadzenie egzekucji organowi administracyjnemu – organowi egzekucyjnemu. Będzie wówczas w trybie administracyjnym prowadzona egzekucja obowiązków natury cywilnoprawnej. Trzeba zaznaczyć, że występują w prawie i takie sytuacje, w których decyzje administracyjne stanowić mogą tytuły wykonawcze realizowane w drodze egzekucji sądowej⁵⁹².

Podmiotowy zakres obowiązywania u.p.e. odnosi się do podmiotów, które w ramach postępowania wchodzi w rozmaite stosunki prawne, można przy tym wymienić **uczestników stosunku egzekucyjnego obligatoryjnych** (występujących w każdym przypadku stosunku egzekucyjnego) i **fakultatywnych** (występujących tylko w przypadku ziszczenia się określonej sytuacji faktycznej w toku egzekucji). Do pierwszej z nich zaliczyć należy: zobowiązanego, wierzyciela i organ egzekucyjny.

⁵⁹¹ Przykładem jest art. 170 ust. 5 ustawy z 18.07.2001 r. Prawo wodne, Dz. U. Nr z 2012 r., poz. 145, stanowiącego, że do egzekucji składek i świadczeń na rzecz spółki wodnej stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji należności podatkowych.

⁵⁹² Por. uchwałę SN z 7.02.1997 r., III CZP 1/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 98 oraz *głosę* do niej W. Sługiewicza „Rejent” 1998, nr 1, s. 101. Uchwała ta dotyczyła decyzji o odszkodowaniu wydawanej na podstawie uchylonego obecnie art. 160 § 4 K.p.a.

U.p.e. definiuje wprost, kto jest **zobowiązany**: jest nim osoba prawna albo jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, który nie wykonała w terminie obowiązku (pieniężnego lub niepieniężnego), a w postępowaniu zabezpieczającym również osoba lub jednostka, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają (art. 1a pkt 20). Stosunkowo łatwo ustalić osobę zobowiązanego, jeżeli obowiązek wynika z decyzji, postanowienia, zatwierdzonej ostatecznie ugody lub orzeczenia sądowego – jest to adresat aktu. Takiemu podmiotowi mogą służyć środki prawne, za pomocą których wykazywać może, iż nie podlega on danemu obowiązkowi. Może wzruszyć źródło obowiązku, np. w trybie stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 K.p.a. lub art. 247 § 1 pkt 5 O.p. (podnosząc skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie)⁵⁹³, może także korzystać z powództwa przeciwegzekucyjnego (w razie egzekucji obowiązków o charakterze cywilnoprawnym – art. 2 § 3) w trybie art. 840 K.p.c. Zobowiązany jest tym podmiotem, do którego wierzyciel wysłał upomnienie (art. 15 § 1), wierzyciel musi wskazać zobowiązanego w tytule wykonawczym (art. 27 § 1 pkt 2). Jeżeli tytuł wykonawczy dotyczy należności spółki nieposiadającej osobowości prawnej, w tytule wykonawczym podaje się również imiona i nazwiska oraz adresy wspólników (art. 27 § 2). Ponadto w razie dopuszczalności prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego małżonków, jak wobec ich majątków osobistych, w tytule wykonawczym wskazuje się oboje małżonków (art. 27c). W takich sytuacjach dochodzi w praktyce do zjawiska rozszerzania zakresu podmiotowego egzekucji administracyjnej⁵⁹⁴. Pod-

⁵⁹³ Np. skierowanie decyzji do pełnomocnika zostało uznane w orzecznictwie za skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie – por. wyrok NSA z 10.11.1992 r., V SA 494/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 102.

⁵⁹⁴ Powstać mogą wątpliwości, czy współmałżonek nie będący zobowiązanym może np. korzystać ze środków prawnych przysługujących zobowiązanemu.

miot, wobec którego skierowano egzekucję, może bronić się przed nią, wywodząc zaistnienie błędu, co do osoby zobowiązanego. Jest to podstawa środka prawnego – zarzutu wnoszonego na podstawie art. 33 pkt 4 u.p.e. Ustalenie, iż rzeczywiście błędnie podmiotowo skierowano egzekucję, stanowi przesłankę do umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 1 pkt 4). Stwierdzenie błędu, co do osoby zobowiązanego jest także podstawą do odstąpienia od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 1).

Obligatoryjny charakter uczestnictwa zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym wywodzić należy z nakazu umorzenia postępowania egzekucyjnego w razie śmierci zobowiązanego, gdy egzekwowany obowiązek miał charakter osobisty – był ściśle związany z osobą zmarłego (art. 59 § 1 pkt 6). Pewne **ograniczenia podmiotowe** w zakresie możliwości traktowania danej osoby za zobowiązanego **odnoszą się do osób korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych**. Egzekucja administracyjna wobec takich osób może być wszczęta tylko wówczas, gdy chodzi o sprawę, w której podlegać one będą orzecznictwu polskich organów administracyjnych, a w przypadku możliwości prowadzenia egzekucji administracyjnej w wyniku zrzeczenia się wobec tych osób przywileju lub immunitetu przez państwo wysyłające lub organizację międzynarodową, to zrzeczenie winno wyraźnie obejmować dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej. Nawet w tym przypadku egzekucja nie może dotyczyć mienia przeznaczonego do użytku służbowego, nie są także dopuszczalne środki egzekucyjne w stosunku do osoby zobowiązanego (art. 14). W sytuacjach wątpliwych minister właściwy do spraw zagranicznych niezaskarżalnym postanowieniem rozstrzyga o dopuszczalności prowadzenia egzekucji wobec takich osób.

mu, skoro także i do jego majątku skierowano egzekucję. Por. także T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Zobowiązany w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 169, którzy wskazują, że w przypadku stosowania egzekucji z rzeczy ruchomej, środek egzekucyjny stosuje się w praktyce nie tylko wobec zobowiązanego, ale i wobec osoby, w której władaniu rzecz się znajduje.

Inne ograniczenia odnoszące się do osoby zobowiązanego dotyczą np.:

- 1) szczególnego trybu nakładania grzywny w celu przymuszenia, gdy zobowiązanym jest osoba fizyczna działająca przez ustawowego przedstawiciela – grzywnę nakłada się na tego przedstawiciela (art. 120 § 2), np. gdy zobowiązanym jest małoletni, grzywnę w celu przymuszenia nakłada się na rodzica,
- 2) szczególnego trybu korzystania z przymusu bezpośredniego wobec żołnierza w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusza Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Straży Granicznej (art. 153 § 1)⁵⁹⁵,
- 3) szczególnego trybu dochodzenia należności pieniężnej, gdy zobowiązanym jest państwowa jednostka budżetowa (art. 69 ust. 1).

U.p.e. w art. 28a normuje prowadzenie egzekucji administracyjnej w przypadku przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego. Dotyczy to jednak tylko takiej sytuacji, gdy następstwo prawne po stronie zobowiązanego nastąpiło już w trakcie toczącego się postępowania egzekucyjnego – z mocy prawa egzekucja jest wówczas kontynuowana, niemniej zastosowanie dalszych środków egzekucyjnych może nastąpić jedynie po wystawieniu przez wierzyciela nowego tytułu wykonawczego. Dotychczasowe czynności pozostają w mocy. Następstwo prawne musi wskazać wierzyciel w formie „urzę-

⁵⁹⁵ Zwraca uwagę pominięcie w cyt. przepisie funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Innym przykładem może być przeszukanie odzieży na żołnierzu w czynnej służbie wojskowej albo funkcjonariuszu Policji, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Straży Granicznej – może tego dokonać w obecności egzekutora odpowiednio żołnierz Żandarmerii Wojskowej lub wojskowego organu porządkowego albo osoba wyznaczona przez przełożonego funkcjonariusza (art. 48 § 5).

dowego dokumentu”. Może to być decyzja administracyjna lub wyrok sądowy. Niekiedy kwestia ta może stanowić przedmiot odrębnego postępowania⁵⁹⁶.

Wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym (art. 1a pkt 13). Zasadniczym celem działania wierzyciela jest podjęcie czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Z. Leoński zwraca uwagę, że termin „wierzyciel” sugeruje, iż chodzi tu o podmiot uprawniony do żądania od dłużnika świadczenia w stosunku zobowiązaniowym, w istocie jednak termin ten na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego ma inne znaczenie⁵⁹⁷. Pozycja wierzyciela nie jest jednolita, spełnia on funkcje charakterystyczne dla organu państwowego, a zarazem jego pozycja jest zbliżona do pozycji strony w postępowaniu administracyjnym⁵⁹⁸. W myśl art. 5 § 1 u.p.e. wierzycielem jest:

- 1) w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ pierwszej instancji, z zastrzeżeniem pkt 4;
- 2) dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej beczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku;

⁵⁹⁶ Na temat następstwa w prawie administracyjnym por. monografię E. Szczygłowskiej, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, por. także P. Ostojki, *Następstwo prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, PiP 2001, nr 7–8, s. 113 i n.

⁵⁹⁷ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 107, *op. cit.*

⁵⁹⁸ *Ibidem*, s. 109, por. także R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu...*, s. 20 i n.

- 3) dla obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz art. 16 ustawy o udzielaniu przez Skarb państwa wsparcia instytucjom finansowym – minister właściwy do spraw finansów publicznych;
- 4) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celnego decyzji, postanowień lub mandatów karnych oraz z przyjętych przez naczelnika urzędu celnego zgłoszeń celnych, deklaracji albo informacji o opłacie paliwowej – właściwy dla tego naczelnika dyrektor izby celnej.

W drugim przypadku sprawa bycia wierzycielem może nastroić wątpliwości interpretacyjne, przymiot ten mogą uzyskać rozmaite podmioty, często nawet wskutek faktów np. wobec bezczynności lub braku jednostki zainteresowanej lub powołanej do czuwania nad wykonaniem przez zobowiązanego obowiązku. Skoro bezczynność jednostki, która miała czuwać nad wykonaniem obowiązku powoduje nabycie przymiotu wierzyciela, to realna jest sytuacja, w której tych wierzycieli może być wielu, np. wiele osób wywodzących, że ich interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonywania obowiązku przez obowiązanego, a egzekucja nie była podejmowana, nadto brak jest wskazówki, ile trwać ma owa „bezczytność” powodująca nabycie przymiotu wierzyciela⁵⁹⁹. Ustawodawca przyznał takim podmiotom prawo wniesienia skargi na bezczynność wierzyciela, jeśli narusza ona ich interes prawny lub tylko faktyczny. Taką skargę może również wnieść organ zainteresowany wykonaniem obowiązku. Skargę rozstrzy-

⁵⁹⁹ Por. M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 156. Przykładem może być sytuacja, w której starosta dokonał wywłaszczenia z uwagi na istnienie celu publicznego, a następnie nie podejmuje egzekucji w stosunku do nieruchomości wywłaszczonej, czym narusza interesy podmiotu, na którego rzecz dokonano wywłaszczenia. Por. także *Komentarz u.p.e. III*, s. 196 i n.

gać ma postanowieniem organ wyższego stopnia, na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie (art. 5 § 1a)⁶⁰⁰. Do mniemywać należy, iż chodzi o organ wyższego stopnia wobec wierzyciela. Taka judycjalizacja beczynności wierzyciela budzi istotne zastrzeżenie, co do zasadności mnożenia środków prawnych realizowanych w trybie u.p.e. Sądzić można, że wystarczającym środkiem służącym zwalczaniu beczynności wierzyciela, będącego organem administracji publicznej, byłaby skarga do sądu administracyjnego.

Skierowanie upomnienia do zobowiązanego przez podmiot, który w świetle art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e. *in fine* może być traktowany jako wierzyciel, przy braku aktywności jednostki zobowiązanej do podjęcia czynności zmierzających do uruchomienia egzekucji administracyjnej, w praktyce zdaje się pozbawiać tę jednostkę przymiotu wierzyciela. Ma to znaczenie, skoro niektóre środki prawne przysługują tylko wierzycielowi (np. możliwość żądania zawieszenia postępowania – art. 56 § 1 pkt 4) lub wymagają jego czynnego udziału (np. wypowiedzenie się, co do złożonych zarzutów – art. 34 § 1).

Częstą sytuacją jest taka, w której wierzyciel jest zarazem organem egzekucyjnym. W takim przypadku tok postępowania egzekucyjnego ulega niekiedy modyfikacjom (np. w razie wystawiania tytułu wykonawczego – art. 26 § 4). Pozycja prawna wierzyciela z tego względu jest dość złożona, ma on interes przeciwstawny do zobowiązanego, jego prawa i obowiązki dotyczą uczestnika stosunku egzekucyjnego, zarazem w niektórych przypadkach realizuje kompetencje władcze wyznaczające tok egzekucji. Wierzycielem w odniesieniu do należności wskazanych w art. 2 § 1 pkt 8 i 9 u.p.e. jest obce państwo, a jego prawa wykonuje tzw. organ wykonujący⁶⁰¹, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa,

⁶⁰⁰ Problematykę tę podejmuje M. Miłosz, *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia beczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, ST 2007, nr 7–8, s. 136 i n.

⁶⁰¹ Por. art. 1a pkt 8b u.p.e. – jest nim minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 66b § 2).

której stroną jest Rzeczpospolita Polska lub przepisy ustawy stanowią inaczej.

W drodze rozporządzenia Minister Finansów określił sposób postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu środków egzekucyjnych⁶⁰².

Organ egzekucyjny jest centralną postacią egzekucji administracyjnej, u.p.e. zawiera legalną definicję organu egzekucyjnego w słowniczku wyrażeń ustawowych (art. 1a pkt 7). Wedle tej definicji organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków. Z takiego określenia wyprowadza się wniosek, że obejmuje ono zarówno element procesowy czynności egzekucyjnych, jak i faktyczną stronę takich czynności, co sprawia, iż chodzić ma o organ wydający akty procesowe oraz dokonujący czynności faktycznych w postępowaniu służących osiągnięciu celu egzekucji⁶⁰³. Charakterystyczną cechą organów egzekucyjnych jest ich zróżnicowanie pod względem uprawnień do stosowania środków egzekucyjnych oraz możliwość wykonywania czynności egzekucyjnych przez pracowników tych organów. Organ egzekucyjny jest zarazem organem właściwym do dokonania zabezpieczenia⁶⁰⁴. Rozdział 2 Działu I u.p.e. zatytułowany „Organy egzekucyjne” w swej

⁶⁰² Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm. W rozporządzeniu tym zobowiązano wierzyciela m.in. do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, szczegółowo określając tryb ich postępowania.

⁶⁰³ M. Szubiakowski, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, 12. wydanie, Warszawa 2008, s. 338.

⁶⁰⁴ Por. jednak wyrok NSA z 10.01.2008 r., I GSK 2154/06, LEX nr 484789, gdzie wykluczono, aby dyrektor izby celnej jako organ egzekucyjny, był zarazem właściwy do dokonania zabezpieczenia należności celnych i podatkowych na importowanym towarze.

treści zawiera wskazanie właściwości rzeczowej i miejscowej organów egzekucyjnych, normuje również problematykę nadzoru nad egzekucją administracyjną⁶⁰⁵.

Właściwość rzeczowa organów egzekucyjnych jest zróżnicowana i zależna od tego, czy przedmiotem egzekucji są obowiązki pieniężne czy też niepieniężne. Organem egzekucyjnym **w zakresie obowiązków o charakterze pieniężnym** jest:

- 1) **naczelnik urzędu skarbowego,**
- 2) **właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego**⁶⁰⁶,
- 3) **przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji,**
- 4) **dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,**
- 5) **dyrektor izby celnej,**
- 6) **dyrektor rejonowego oddziału Wojskowej Agencji Mieszaniowej,**
- 7) **inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami.**

Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucji obowiązków natury pieniężnej uprawnionym do stosowania wszyst-

⁶⁰⁵ Por. R. Sawuła, *Organy egzekucyjne w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 172–178.

⁶⁰⁶ Ta część art. 19 § 2 u.p.e. budzi wątpliwości z uwagi na treść ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm. Art. 15 tej ustawy zniósł m.in. gminy warszawskie utworzone na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z 25.03.1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 185 ze zm.), zaś jej art. 16 ust. 1 zniósł powiat warszawski. Miasto stołeczne Warszawa jest gminą, mającą status miasta na prawach powiatu (art. 1 ust. 1 ustawy z 15.03.2002 r.) zatem nie istnieje obecnie „gmina wchodząca w skład m. st. Warszawy”. Art. 31 cyt. ustawy stanowi, że „Ilekcroć w odrębnych przepisach jest mowa o m.st. Warszawie – związku komunalnym, m.st. Warszawie – obligatoryjnym związku gmin lub powiecie warszawskim, należy przez to rozumieć m. st. Warszawę”. Wykładnia funkcjonalna pozwala uznać, że prezydent m.st. Warszawy jest organem egzekucyjnym w zakresie wyznaczonym dyspozycją art. 19 § 2 u.p.e.

kich środków egzekucyjnych, jeżeli organem egzekucyjnym nie jest jeden z pozostałych organów egzekucji należności pieniężnych wymienionych w art. 19 § 2–8 u.p.e. Do dnia 1 stycznia 1999 r. organem egzekucyjnym obowiązków natury pieniężnej był urząd skarbowy. Uczynienie z naczelnika urzędu skarbowego organu egzekucyjnego rodzić może pewne wątpliwości interpretacyjne związane z właściwością organu wyższego stopnia nad naczelnikiem urzędu skarbowego. W myśl art. 5 ust. 7 pkt 2 ustawy o urządach i izbach skarbowych⁶⁰⁷ do zadań dyrektora izby skarbowej należy „rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do urzędów skarbowych”, ponadto art. 5 ust. 8 cyt. ustawy stwierdza jednoznacznie, że „Izba skarbowa jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego”. Żaden jednak przepis ustrojowy nie określa organu wyższego stopnia wobec naczelnika urzędu skarbowego. Rzecz nie jest bez znaczenia, skoro organy wyższego stopnia mają określone w u.p.e. uprawnienia procesowe w stosunku do organów właściwych do wykonywania egzekucji. Rozstrzygnięcia pojawiających się na tym tle wątpliwości należy oczekiwać w związku z ewentualnymi orzeczeniami sądowymi⁶⁰⁸.

Naczelnik urzędu skarbowego jako jedyny z organów może stosować wszelkie środki egzekucyjne, w tym na zasadzie wyłączności – egzekucję z nieruchomości. Pozostałe organy egzekucji należności pieniężnych mają oznaczony przedmiotowo zakres

⁶⁰⁷ Dz. U. Nr 121 z 2004 r., poz. 1267 ze zm.

⁶⁰⁸ Rozwiązanie to pozytywnie ocenia M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, T. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, s. 66, wskazując, że urząd skarbowy nie powinien być traktowany jako organ administracyjny. Wydaje się, że stanowisko to nie uwzględnia całości ustawy ustrojowej odnoszącej się do organów skarbowości. Warto zaznaczyć, że poborcą skarbowym ma być „pracownik organu egzekucyjnego” – nie będzie wszak nim pracownik naczelnika urzędu, lecz pracownik urzędu skarbowego. W wyroku z 2.09.2004 r., I SA/Wr 3535/02, LEX nr 290405 stwierdzono, że w istocie mamy do czynienia z dwoma odrębnymi organami: naczelnikiem urzędu skarbowego i urzędem skarbowym. Rozwiązanie przyjęte w u.p.e. koresponduje z rozwiązaniem przyjętym w art. 13 § 1 O.p. wedle którego naczelnik urzędu skarbowego jest także organem podatkowym.

działania, enumeratywnie wskazano także dopuszczalny katalog środków egzekucyjnych, które mogą stosować, jest on węższy niż katalog dostępny dla naczelnika urzędu skarbowego.

Organem egzekucyjnym obowiązków pieniężnych w ograniczonym zakresie jest organ „gminy o statusie miasta wymienionej w odrębnych przepisach”. Możliwość prowadzenia egzekucji w zakresie obowiązków pieniężnych uzyskały samorzady gminne w ramach tzw. „ustawy pilotażowej”⁶⁰⁹, a ściślej noweli do tej ustawy⁶¹⁰. Na mocy art. 2 ust. 4 „ustawy pilotażowej” do właściwości organów miast wymienionych w załączniku do tej ustawy przeszły jako zadania własne zadania i kompetencje należące do tej pory do urzędów skarbowych, określone w art. 19 u.p.e. (chodzi o przymiot organu egzekucyjnego w zakresie obowiązków pieniężnych) w zakresie należności z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalenia i pobrania. Z mocy art. 87 i 88 ustawy z 13 września 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁶¹¹ uprawnienia te pozostały zadaniami miast uczestniczących w pilotażu samorządowym, a także przeszły do właściwości gmin tworzących ówczesnie powiat warszawski, jako zadania własne. W obecnym stanie prawnym tylko nieliczne organy gmin o charakterze dużych aglomeracji miejskich, są organami egzekucyjnymi w zakresie podatków i opłat, gdzie równocześnie pełnią rolę organu podatkowego, właściwego do ustalania, określania i pobierania

⁶⁰⁹ Chodzi tu o ustawę z 24.11.1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. Nr 141, poz. 692, późniejszy tekst jednol. Dz. U. Nr 36 z 1997 r. poz. 224 ze zm. Nazwa tej ustawy wywodzi się od zamiaru przebadania zdolności samorządów dużych miast do przejęcia zadań i kompetencji od organów administracji rządowej (istniejących do czasu reformy powiatowej urzędów rejonowych) oraz możliwości wykonywania zadań przez tzw. miejskie strefy usług publicznych, w zamyśle traktowane wówczas jako załączki powiatów.

⁶¹⁰ Zmiana ta wynikła z art. 1 pkt 2 lit. d ustawy z 5.12.1996 r. zmieniającej ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. Nr 156, poz. 773, ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1997 r.

⁶¹¹ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

zobowiązania pieniężnego⁶¹². Odnosi się to w szczególności do podatku rolnego, podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku od posiadania psów, podatku leśnego oraz opłaty targowej, miejscowej i uzdrowskiej. Organy te jako organy egzekucyjne nie mogą stosować egzekucji z nieruchomości – przywilej ten posiada jedynie naczelnik urzędu skarbowego.

Przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji może stosować tylko egzekucję z wynagrodzenia za pracę zobowiązanego na poczet orzeczonych wobec niego kar pieniężnych i kosztów postępowania. Orzekanie to odbywa się w trybie przepisów ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶¹³. Zgodnie z art. 46 cyt. ustawy w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w I instancji orzekają komisje orzekające, którymi są: wspólna komisja orzekająca, międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, przy Ministrze Sprawiedliwości, komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁶¹⁴ jest rzeczowo właściwy do prowadzenia egzekucji z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek, a także nienależnie pobranych świadczeń lub innych wypłaconych, których nie można potrącić ze świadczeń bieżących. Do-

⁶¹² Np. w województwie podkarpackim będzie to tylko Prezydent Miasta Rzeszowa.

⁶¹³ Dz. U. Nr 14 z 2005 r., poz. 114 ze zm.

⁶¹⁴ Zakład jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną, w jego skład wchodzi: 1) centrala i 2) jednostki terenowe (por. art. 66 ust. 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W myśl § 8 statutu ZUS-u (załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13.01.2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych – Dz. U. Nr 18, poz. 93) terenowymi jednostkami są oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe, oddziałem kieruje dyrektor.

stępne środki egzekucyjne dla tego organu obejmują: egzekucję z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z wiarytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych.

Dyrektor izby celnej może stosować wszystkie środki egzekucyjne, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, egzekwując obowiązki w zakresie należności pieniężnych, do których poboru zobowiązane są organy celne na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁶¹⁵ dyrektor izby celnej jest organem tej służby, jako jednolitej i umundurowanej formacji, utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, a także wykonywania obowiązków przewidzianych w odrębnych przepisach.

Dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszaniowej jest uprawniony do stosowania – jako środka egzekucyjnego – egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego albo z ubezpieczenia społecznego, w egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich związanych z zajmowaniem przez żołnierzy lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji tej Agencji. Agencja ta działa na podstawie ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹⁶, jest państwową jednostką organizacyjną, a dyrektor oddziału regionalnego jest jednym z organów Agencji.

Ustawa nie zamyka katalogu organów egzekucyjnych, jeśli chodzi o przymusowe dochodzenie należności pieniężnych, zakres stosowania środków egzekucyjnych w takim przypadku został pozostawiony ustawodawcy, skoro może to nastąpić w odrębnych ustawach (art. 19 § 8)⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Dz. U. Nr 168, poz. 1323.

⁶¹⁶ Dz. U. Nr 206 z 2010 r., poz. 1367 ze zm.

⁶¹⁷ Organem egzekucyjnym będzie jednostka organizacyjna Straży Granicznej lub Policji, „w stosunku do środków pieniężnych cudzoziemca znajdujących się w depozycie” tej jednostki, gdy egzekucji podlegają należności z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemca – por. art. 96b ust. 1 ustawy z 13.06.2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. Nr 264 z 2011 r., poz. 1573 ze zm.

Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest:

- 1) **wojewoda,**
- 2) **właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne,**
- 3) **kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień,**
- 4) **kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień (art. 20 § 1).**

Właściwość rzeczowa organu egzekucyjnego do przymusowego wykonania obowiązku niepieniężnego jest więc pochodną właściwości rzeczowej do załatwienia sprawy, o jakiej była mowa w art. 20 K.p.a. Zdaniem P. Przybysza u.p.e. nie przyjęła koncepcji prowadzenia egzekucji przez organ administracji, który wydał decyzję ostateczną stanowiącą podstawę do wszczęcia egzekucji, ponieważ doprowadziłoby to do sytuacji, w której obowiązki tego samego rodzaju byłyby egzekwowane przez organy administracji różnego stopnia⁶¹⁸. W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2000 r. jako organ egzekucyjny wymieniany był „rzeczowo właściwy terenowy organ administracji rzeczowej pierwszej instancji”. Pojawiały się wówczas wątpliwości odnośnie właściwości organu egzekucyjnego w przypadku, gdy organem orzekającym w I instancji jest minister. W doktrynie można było spotkać stanowiska akceptujące właściwość ministra jako organu egzeku-

⁶¹⁸ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, s. 107.

cyjnego⁶¹⁹, jak i stanowiska przeciwne⁶²⁰. Obecna regulacja wyklucza tego rodzaju wątpliwości – wydana decyzja przez ministra podlega przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji prowadzonej przez jeden z organów, wskazanych w art. 20 § 1 u.p.e. W praktyce wydaje się, iż organem tym będzie jedynie wojewoda.

Jeżeli obowiązek niepieniężny został określony w decyzji z zakresu administracji rządowej, a wydającym było przedsiębiorstwo państwowe, inne państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenie, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne, organem egzekucyjnym jest także wojewoda (art. 20 § 3).

Ustawodawca rozstrzygnął w słowniczku wyrażeń ustawowych, który z organów jednostki samorządu terytorialnego ma prowadzić egzekucję, usuwając wcześniej pojawiające się na tym tle wątpliwości – będzie to odpowiednio wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta i marszałek województwa.

W przypadkach określonych przepisami szczególnymi, jako organ egzekucyjny obowiązków natury niepieniężnej działać może każdy organ Policji⁶²¹, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu⁶²² lub Straży Granicznej⁶²³, Generalny Inspektor

⁶¹⁹ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992, s. 44.

⁶²⁰ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Kompendium dla urzędników i studentów administracji*, Zielona Góra 1999, s. 242.

⁶²¹ Może to być np. zatrzymanie nielegalnie posiadanej broni lub materiałów wybuchowych, podstawą działania organów policji jest ustawa z 6.04.1990 r. o Policji, Dz. U. Nr 287 z 2011 r., poz. 1687 ze zm.

⁶²² Por. ustawę z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 29 z 2010 r., poz. 154 ze zm.

⁶²³ Por. art. 15 ust. 3 ustawy z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz. U. Nr 12 z 2009 r., poz. 67, uprawniający funkcjonariuszy Straży Granicznej do przejrzania przedmiotów, bagaży i środków transportu oraz przeprowadzenia kontroli osobistej wobec osób przekraczających granice państwa w razie podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

Ochrony Danych Osobowych⁶²⁴, organ Państwowej Inspekcji Pracy⁶²⁵ wydający decyzję w I instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą⁶²⁶, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego i mienia społecznego (art. 20 § 2). Przykładem tych ostatnich może być organ straży gminnej⁶²⁷.

Właściwość miejscową organów egzekucyjnych określa kilka reguł unormowanych w art. 22. Gdy egzekucja dotyczy obowiązków natury pieniężnej, a stosuje się egzekucję z nieruchomości, właściwym miejscowo jest naczelnik urzędu skarbowego na obszarze działania którego położona jest nieruchomość, albo jej większa część. Gdy w ten sposób nie można ustalić właściwości organ egzekucyjny do przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości wyznacza minister właściwy do spraw finansów publicznych. W pozostałych przypadkach prowadzenie egzekucji należności

⁶²⁴ Por. ustawę z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych. Dz. U. Nr 101 z 2002 r., poz. 926 ze zm. W myśl art. 12 pkt 3 cyt. ustawy do zadań Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych należy m.in. zapewnienie wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji, przez stosowanie środków egzekucyjnych

⁶²⁵ Por. ustawę z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm. Egzekucji podlegać będą obowiązki w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę oraz innych świadczeń przysługujących pracownikowi, mające swą podstawę w nakazach (decyzjach) inspektorów pracy, szerzej por. M. Liwo, *Pracodawcy w postępowaniu egzekucyjnym przed organami Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, pod red. El. Ury, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Iwonicz-Zdrój, 6–8 maja 2002, s. 323–332.

⁶²⁶ Por. art. 25 ust. 1 ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. Nr 178 z 2009 r., poz. 1380 ze zm. – „Kierujący działaniem ratowniczym może: 1) zarządzić ewakuację ludzi i mienia, 2) wstrzymać ruch drogowy oraz wprowadzić zakaz przebywania osób trzecich w rejonie działania ratowniczego, 3) przejąć w użytkowanie na czas niezbędny dla działania ratowniczego nieruchomości i ruchomości, środki transportu, sprzęt, ujęcia wody, inne środki gaśnicze, a także przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym”.

⁶²⁷ Por. ustawę z 29.08.1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

pieniężnych należy do organu egzekucyjnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zobowiązanego. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy przed wszczęciem egzekucji znany jest fakt, że przynajmniej większa część majątku zobowiązanego znajduje się na terenie działania innego organu egzekucyjnego, w tym przypadku właściwość miejscowa zdeterminowana jest miejscem położenia składników majątku zobowiązanego⁶²⁸. W egzekucji obowiązków natury niepieniężnej właściwość miejscową określa się według miejsca zamieszkania (siedziby) zobowiązanego, a w braku miejsca zamieszkania w kraju – według miejsca jego pobytu. Jeżeli prowadzona jest egzekucja o odebranie rzeczy lub opróżnienie budynków i pomieszczeń, właściwość miejscową określa się według miejsca wykonania obowiązku. Właściwość miejscową organu egzekucyjnego „w sprawach dotyczących wykonywanej działalności gospodarczej”, jeżeli jest ona wykonywana w innym miejscu niż domicyl zobowiązanego, określać będzie „stałe miejsce wykonywania działalności gospodarczej” (art. 22 § 5 pkt 3). Ustawowe określenie właściwości miejscowej nie w pełni koreluje z rodzajami środków egzekucyjnych (stosuje się środek w postaci „opróżnienia lokali i innych pomieszczeń”, ustawa rozróżnia także „odebranie rzeczy ruchomej” i „odebranie nieruchomości”)⁶²⁹. Ma ono i takie znaczenie, że w danej sprawie może pojawić się zjawisko wielości organów egzekucyjnych, np. zajęciu podlegają ruchomości położone na obszarze właściwości miejscowej różnych organów egzekucyjnych⁶³⁰.

⁶²⁸ Por. *Komentarz u.p.e. III*, s. 327.

⁶²⁹ Zupełnie nietrafnie w art. 22 § 5 pkt 2 u.p.e. określając właściwość organu egzekucyjnego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym w sprawach dotyczących nieruchomości oraz obiektów budowlanych posłużono się sformułowaniem „egzekucja z nieruchomości”. Taki środek egzekucyjny można stosować wyłącznie w egzekucji obowiązków pieniężnych. Chodzi tu o uregulowanie właściwości miejscowej organu, który miałby zastosować środek egzekucyjny w postaci „odebrania nieruchomości”.

⁶³⁰ Takie ukształtowanie właściwości miejscowej organów egzekucji obowiązków niepieniężnych rodzi w praktyce wiele komplikacji – np. przymusowe wykonanie obowiązku przywrócenia pasa drogi będzie prowadził nie organ

Niektóre czynności egzekucyjne mogą być wykonywane nie przez organ egzekucyjny, ale poprzez działający na jego zlecenie tzw. **organ rekwizycyjny**. Ma to być organ tej samej właściwości rzeczowej, co organ egzekucyjny, któremu „organ egzekucyjny zlecił przeprowadzenie czynności egzekucyjnych” (art. 1a pkt 8). Jest to organ uprawniony do wykonania czynności w zakresie majątku zobowiązanego położonego na obszarze jego działania. Organ egzekucyjny sporządza w tym celu odpis tytułu wykonawczego „oznaczając cel, któremu ma służyć” i zakreśla kwotowo zakres zlecenia (art. 31 § 1). Takie sformułowanie sugeruje, że z działalnością organu rekwizycyjnego będzie można spotkać się na gruncie egzekucji obowiązków natury pieniężnej. Organ rekwizycyjny korzysta z praw i obowiązków organu egzekucyjnego w zakresie zleconych mu przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych.

Pracownik organu egzekucyjnego, który wykonuje czynności egzekucyjne nosi nazwę **egzekutora**. W przypadku egzekucji obowiązków pieniężnych jest to **poborca skarbowy**. Przepisy ustawy odnoszące się do egzekutora mają zastosowanie również do poborcy skarbowego. Pracownicy organu egzekucyjnego są zobowiązani bez wezwania okazywać zobowiązanemu zaświadczenie organu egzekucyjnego lub legitymację służbową, które upoważniają do prowadzenia czynności egzekucyjnych. Egzekutor prowadzi wiele czynności faktycznych w ramach postępowania przymusowego np. doręcza odpis tytułu wykonawczego, dokonuje otwarcia schowków, prowadzi czynność przeszukania, wzywa organy asystujące, czuwa nad prawidłowością postępowania, w razie bezskuteczności upomnienia wydala osoby zakłócające przebieg czynności egzekucyjnych, przybiera do czynności świadków, sporządza protokół z czynności egzekucyjnych, odstępuje od czynno-

właściwy ze względu na miejsce wykonania tego obowiązku, lecz organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedziby zobowiązanego. *De lege refenda* zgłosić należy postulat wprowadzenia generalnej zasady, że właściwość organu egzekucji obowiązków natury niepieniężnej winna w pierwszej kolejności być determinowana miejscem wykonania obowiązku. Organy egzekucyjne uniknęłyby w ten sposób, jak się wydaje, wielu zbędnych kosztów.

ści w razie okazania dowodów świadczących o jej niedopuszczalności lub bezprzedmiotowości. Na czynności egzekutora można wnieść skargę za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Należy zwrócić uwagę, że niektóre czynności egzekucyjne należą wyłącznie do organu egzekucyjnego (np. wydawanie w toku egzekucji postanowień, badanie dopuszczalności wszczęcia egzekucji), inne mogą być dokonywane zarówno przez sam organ jak i przez egzekutora (np. doręczenie odpisu tytułu wykonawczego), wreszcie będą i takie czynności, które będzie wykonywał jedynie egzekutor (np. przeszukanie odzieży na zobowiązanym⁶³¹, sporządzenie protokołu z czynności egzekucyjnych). Rozdzielenie tych kompetencji, jak i niekiedy ich zamiennosc wskazywałaby, że intencją ustawodawcy jest w tym aspekcie powierzenie pracownikom organu egzekucyjnego prowadzenia niejako technicznych, wykonawczych elementów samej egzekucji. Skutki tych czynności obciążają sam organ egzekucyjny, są jednak dokonywane w jego imieniu, a niekiedy na wyraźne polecenie lub za zgodą organu egzekucyjnego (np. przeszukanie odzieży na zobowiązanym poza mieszkaniem, przedsiębiorstwem, zakładem lub gospodarstwem zobowiązanego – art. 48 § 2).

Inne podmioty mogą, co do zasady występować fakultatywnie w trakcie postępowania egzekucyjnego, tzn. ich udział będzie miał miejsce tylko w razie wystąpienia określonego stanu faktycznego w toku postępowania egzekucyjnego⁶³². W pierwszej kolejności będą to **świadkowie**. Udział świadków regulują art. 51, 52 § 2

⁶³¹ Z wyjątkiem, gdy zobowiązanym jest funkcjonariusz Policji, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej oraz żołnierz w służbie czynnej. Przeszukania wówczas może dokonać wyłącznie żołnierz Żandarmerii Wojskowej lub wojskowego organu porządkowego albo osoba wyznaczona przez przełożonego funkcjonariusza – por. art. 48 § 5 u.p.e.

⁶³² Np. gdy egzekwując należności pieniężne dojdzie do zajęcia dobra kultury, poborca skarbowy odda ją pod dozór właściwej państwowej jednostki kultury – por. art. 100 § 3 u.p.e. Ziszczenie się takiego stanu faktycznego będzie obli-gować do podjęcia określonych działań tej instytucji kultury w ramach postępowania egzekucyjnego.

u.p.e. Świadka przywołuje egzekutor celem jego obecności przy czynnościach egzekucyjnych, może to uczynić na wniosek zobowiązanego (co znaczy, że nie jest związany tym wnioskiem) lub wtedy, gdy sam „uzna to za konieczne” (art. 51 § 1). Świadcami mogą być także pełnoletni członkowie rodziny i domownicy zobowiązanego; świadkowie nie otrzymują wynagrodzenia (art. 51 § 3). Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem, wedle którego egzekutor „przywołuje świadka” wskazuje, że instytucja świadka w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest zasadniczo odrębna niż świadka w postępowaniu orzekającym. W trakcie postępowania przymusowego udział świadka ma zagwarantować obiektywizm działania egzekutora⁶³³. W dwóch przypadkach udział świadków jest obligatoryjny:

- 1) dokonywanie czynności egzekucyjnych w porze nocnej (od 21 do 7 rano) możliwe jest tylko z udziałem świadka,
- 2) udział dwóch świadków jest konieczny w razie nieobecności zobowiązanego albo, gdy został on wydalony z miejsca tych czynności, a nie zachodzi obawa udaremnienia wskutek tego egzekucji.

Ustawa nie określa bezpośrednio skutków prowadzenia czynności egzekucyjnych bez wymaganego prawem udziału świadka (świadków). Można przypuszczać, że zobowiązany będzie mógł skorzystać w takim przypadku ze skargi na czynności egzekutora; z drugiej strony egzekutor może odpowiadać za naruszenie wymogu przywołania świadków służbowo lub dyscyplinarnie. W praktyce często zdarza się, że egzekutor przewidując np. nieobecność zobowiązanego, który w ten sposób chce przeciwdziałać skuteczności egzekucji, niejako „przygotowuje” sobie świadków, których w momencie stwierdzenia nieobecności zobowiązanego przywołuje do udziału w czynnościach.

⁶³³ Udział świadka w trakcie czynności egzekucyjnych będzie umożliwiał, np. organowi nadzoru nad organem egzekucyjnym, przesłuchanie takiego świadka i wyrobienie sobie poglądu, co do zgodności z prawem działania swego pracownika w trakcie czynności egzekucyjnych.

W trakcie czynności egzekucyjnych może okazać się uzasadniony udział właściwych **organów asystujących**⁶³⁴. Egzekutorowi i organowi egzekucyjnemu służy w razie potrzeby, prawo wezwania pomocy organu Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu, jeżeli natrafił na opór, który utrudnia lub uniemożliwia przeprowadzenie egzekucji. Ustawa nie precyzuje, który z tych organów będzie udzielającym asysty, zależec to może w praktyce od charakteru obowiązku, osoby zobowiązanego czy też miejsca jego wykonywania. Takie samo uprawnienie przysługuje w razie obawy na natrafienie takiego oporu już przed dokonaniem czynności egzekucyjnych, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór się natrafi (art. 46 § 1). Asystę można zapewnić sobie przed przystąpieniem do czynności egzekucyjnych w razie prawdopodobieństwa oporu przed nimi (niezależnie czy ten opór deklaruje zobowiązany, czy też inne osoby). W przypadku stawiania oporu przez żołnierza w służbie czynnej, który uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenia egzekucji należy wezwać pomocy właściwego organu wojskowego, chyba że zwłoka groziłaby udaremieniem egzekucji, a na miejscu nie ma organu wojskowego. Organy asystujące nie mogą odmówić udzielenia pomocy egzekutorowi. Obowiązki organów asystujących regulują właściwi ministrowie lub Prezes Rady Ministrów na podstawie upoważnień zawartych w art. 46 § 3 i art. 50 § 3 u.p.e.⁶³⁵ Pomoc taka, w pilnych wypadkach udzielana

⁶³⁴ Por. T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Organy udzielające pomocy i organy asystujące w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 211–217.

⁶³⁵ Por. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 11.03.2010 r. w sprawie asystowania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji, Dz. U. Nr 54, poz. 324, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9.11.2007 r. w sprawie udzielania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, asysty organowi egzekucyjnemu oraz egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych, Dz. U. Nr 212, poz. 1561, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 29.08.2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych, Dz. U. Nr 101, poz. 1106. Brak jest obecnie rozporządzenia określającego

nawet na ustną prośbę egzekutora, polegać będzie najczęściej na zapewnieniu dostępu do miejsce podejmowania środka egzekucyjnego, porządku w miejscu prowadzenia czynności egzekucyjnych, osobistego bezpieczeństwa organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi, nie jest także wykluczone stosowanie przez organy asystujące przysługujących im z mocy przepisów prawa innych środków np. przymusu bezpośredniego, zatrzymania danej osoby.

Udział innych podmiotów, takich jak: **osoby trzeciej** zgłaszającej roszczenia do rzeczy lub prawa podlegającego egzekucji, **wykonawcy zastępczego**, **dozorcy** lub **biegłego**, zostanie omówiony w dalszej części książki. **Prokurator** może brać udział w postępowaniu egzekucyjnym na zasadach przewidzianych w Dziale IV K.p.a., stosowanych odpowiednio na gruncie u.p.e. Będą mu służyć niektóre uprawnienia uczestników postępowania przymusowego, tj. zobowiązanego i wierzyciela. Będzie więc uprawniony np. do składania zażaleń na postanowienia, może domagać się zawieszenia lub umorzenia postępowania, korzystać ze sprzeciwu prokuratorskiego.

15.3. Nadzór nad prowadzeniem egzekucji administracyjnej

Prawidłowość stosowania środków egzekucyjnych, przestrzeganie procedury postępowania przymusowego, potrzeba zapewnienia ochrony praw zobowiązanych uzasadniają określenie systemu nadzoru nad egzekucją administracyjną. Przepisy o takim nadzorze ustawodawca zawarł w art. 23 i art. 25 u.p.e.

Funkcje nadzorcze powierzone są organom wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania egzekucji. W zależności od charakteru organu egzekucyjnego i wykonywanej egzekucji kształtuje się właściwość nadzorczych organów nad prowadzeniem egzekucji, np. organem nadzoru wobec naczelnika

udzielanie pomocy oraz asystowanie przy czynności egzekucyjnych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu.

urzędu skarbowego jest dyrektor izby skarbowej, wobec dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej – prezes tej Agencji. W razie braku organu wyższego stopnia wobec organu egzekucyjnego, prowadzącego egzekucję należności pieniężnych organem wyższego stopnia jest miejscowo właściwy dyrektor izby skarbowej⁶³⁶. Organ ten sprawuje także nadzór nad egzekucją należności pieniężnej, prowadzoną przez dyrektora izby celnej, o ile jest właściwy miejscowo ze względu na siedzibę tego dyrektora izby celnej. Gdy egzekucję należności pieniężnych prowadzi organ jednostki samorządu terytorialnego nadzór nad nią sprawuje samorządowe kolegium odwoławcze⁶³⁷. W pozostałych przypadkach ustalenie organu nadzoru wymagać będzie sięgnięcia do art. 17 K.p.a. i przepisów ustrojowych, a także materialnoprawnych. Organy nadzoru ustawodawca definiuje jako jednocześnie „organy odwoławcze dla postanowień wydawanych przez nadzorowane organy egzekucyjne” oraz organy uprawnione do kontroli przestrzegania przepisów u.p.e. przez wierzycieli i organy egzekucyjne w toku podejmowanych czynności egzekucyjnych⁶³⁸. Użycie określenia „organ odwoławczy” wydaje się nieuprawnione, skoro w ramach postępowania egzekucyjnego nie wydaje się decyzji administracyjnych, od których służyć miałyby odwołanie, lecz postanowienia, zaskarżalne zażaleniu. „Organem odwoławczym dla postanowień” wydawanych w I instancji

⁶³⁶ Np. wobec dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

⁶³⁷ Chodzi tu o przypadek prowadzenia egzekucji należności pieniężnej przez organ wskazany w art. 19 § 2 u.p.e. Wydaje się, że ustawodawca winien zaznaczyć, że chodzi tu o miejscowo właściwe samorządowe kolegium odwoławcze – por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17.11.2003 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. Nr 198, poz. 1925.

⁶³⁸ Por. art. 83c ust. 1 cyt. uprzednio ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – „Dla postanowień, od których przysługuje zażalenie, wydanych przez kierownika terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu działającego jako organ egzekucyjny na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organem odwoławczym jest dyrektor izby skarbowej”.

przez dyrektora izby skarbowej jest minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 23 § 5).

Organy sprawujące nadzór mogą, „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”⁶³⁹, **wstrzymać** na czas określony, **czynności egzekucyjne lub samo postępowanie** podległego organu⁶⁴⁰. Formą wstrzymania czynności egzekucyjnych jest postanowienie, na które zobowiązanemu i wierzycielowi (nie będącemu jednocześnie organem egzekucyjnym) służyć ma zażalenie. Ponieważ w wielu przypadkach organem nadzoru będzie s.k.o., to zażalenie nie będzie przysługiwało, uprawniony podmiot będzie natomiast mógł wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wstrzymania czynności egzekucyjnych (art. 127 § 3 K.p.a. w zw. z art. 18 i art. 23 § 3 u.p.e.). Ustawa nie wskazuje, na jaki okres czasu może nastąpić wstrzymanie czynności egzekucyjnych, zarówno termin ten, jak i samo skorzystanie z uprawnienia do wstrzymania czynności egzekucyjnych należą do sfery uznania organu nadzoru. Kompetencja dyrektora izby skarbowej do wstrzymania czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego w innym przypadku, niż prowadzenie egzekucji należności pieniężnych pozostających we właściwości urzędów skarbowych, ograniczona jest zgodą wierzyciela. W razie jej braku (np. gdy prowadzi się egzekucję składek na ubezpieczenie społeczne) dyrektor izby skarbowej takiego rozstrzygnięcia wydać nie może.

Szczególne upoważnienie do wstrzymania czynności egzekucyjnych każdego organu egzekucyjnego (a więc i każdego podmio-

⁶³⁹ Kwestię tę szeroko omawiają T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Gdańsk 2000, s. 69.

⁶⁴⁰ W słowniczku wyrażeń ustawowych zdefiniowano zarówno wstrzymanie czynności egzekucyjnych, jak i samego postępowania egzekucyjnego – por. art. 1a pkt 15 i 16 u.p.e. Przez wstrzymanie czynności egzekucyjnych rozumie się „wstrzymanie wykonania wszystkich lub części zastosowanych środków egzekucyjnych, które nie powoduje uchylecia dokonanych czynności egzekucyjnych”, natomiast wstrzymanie postępowania egzekucyjnego to „wstrzymanie wykonania zastosowanych środków egzekucyjnych, które nie powoduje uchylecia dokonanych czynności egzekucyjnych, oraz niepodejmowanie nowych środków egzekucyjnych”.

tu upoważnionego z mocy przepisów szczególnych do prowadzenia egzekucji administracyjnej) ma wojewoda. Uprawnienie to normuje art. 27 u.w. Wstrzymanie to następuje w drodze decyzji administracyjnej⁶⁴¹. Wstrzymanie czynności egzekucyjnych przez wojewodę może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na czas określony. W odniesieniu do egzekucji należności pieniężnych może to nastąpić tylko jednorazowo wobec danej należności i na okres nie dłuższy niż 30 dni. O fakcie wstrzymania egzekucji należności pieniężnej wojewoda niezwłocznie informuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych, podając przyczynę wstrzymania⁶⁴².

Kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e. przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji świadczeń pieniężnych, sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Taką samą kontrolę w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym sprawować mają „właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej oraz inne centralne organy administracji publicznej, a także organy sprawujące nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego” (art. 25 § 1 i 2)⁶⁴³. Ustawa nie wskazuje, w jaki sposób ta kontrola może być sprawowana, ani jakie są jej środki. Wydaje się, że w wyniku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości w działaniu wierzycieli lub organów egzekucyjnych, właściwe organy kontroli będą mogły stosować środki przewi-

⁶⁴¹ Rodzi to wątpliwości, co do natychmiastowego skutku wstrzymania, skoro od takiej decyzji będzie można złożyć odwołanie na zasadach ogólnych przewidzianych w K.p.a., a wniesione odwołanie będzie skutkowało wstrzymaniem wykonania decyzji o wstrzymaniu egzekucji administracyjnej (por. art. 130 § 1 i 2 K.p.a.).

⁶⁴² Wstrzymanie czynności egzekucyjnych może być także skutkiem postępowania przed TK (por. art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z 1.09.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Na ten temat por. szerzej R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 430 i n.

⁶⁴³ W literaturze sporne jest, czy chodzi tu o organy nadzoru sprawujące nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustrojowych dotyczących tego samorządu – por. *Komentarz u.p.e. III*, s. 341.

dziane w przepisach innych ustaw. Warto zauważyć, że przepis art. 25 w wyniku nowelizacji ustawy w 2001 r. powrócił do kształtu sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. stanowiąc obecnie także o „zwierzchnim nadzorze” ministra właściwego do spraw finansów publicznych nad egzekucją administracyjną należności pieniężnych. U.p.e. nie definiuje na czym w praktyce ma polegać ów zwierzchni nadzór⁶⁴⁴.

15.4. Zbieg egzekucji

Istnienie w polskim porządku prawnym odrębnych trybów postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do obowiązków natury publicznoprawnej i cywilnoprawnej, dopuszczalność szczególnych rozwiązań pozwalających realizować obowiązki o charakterze cywilnoprawnym w egzekucji administracyjnej, rodzi realną obawę wystąpienia tzw. **zbiegu egzekucji**, który występuje wówczas, gdy do tej samej rzeczy lub prawa prowadzone są czynności egzekucyjne przez dwa różne organy, a każdy z nich działa w ramach swojej właściwości rzeczowej. Może to przybrać postać zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej⁶⁴⁵. Wystąpienie takiego zbiegu skutkuje obowiązkiem organu egzekucyjnego wstrzymania czynności egzekucyjnych, na wniosek wierzyciela, zobowiązanego lub z urzędu oraz przekazaniem akt egzekucji administracyjnej do sądu rejonowego zgodnie z przepisami k.p.c. (art. 62).

Obowiązek wstrzymania czynności egzekucyjnych i przekazania akt obowiązuje także komornika sądowego. Akta przejmuje sąd rejonowy, w którego okręgu wszczęto egzekucję. Sąd ten ma wydać rozstrzygnięcie, który z organów egzekucyjnych przejmie do łącznego prowadzenia obie egzekucje w trybie właściwym dla danego organu. Rozstrzygnięcie to przybiera postać postanowie-

⁶⁴⁴ Przy istniejącym organizacyjnym podporządkowaniu możliwe jest wydawanie np. wytycznych, na ogół tłumaczone jest to koniecznością zapewnienia jednolitości w stosowaniu przepisów ustawy – *Komentarz u.p.e. II*, s. 132.

⁶⁴⁵ Por. M. Romańska, *Zbieg egzekucji oraz egzekucji i zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, s. 289 i n.

nia, ma być ono wydane w terminie czternastu dni. Sąd przy jego wydaniu uwzględni stan każdego z postępowań egzekucyjnych oraz rodzaj obowiązków, rozstrzygając jednocześnie, jakie czynności egzekucyjne już dokonane pozostają w mocy (art. 773 § 1 K.p.c.)⁶⁴⁶. W przypadku jednakowego zaawansowania obu postępowań dodatkowym kryterium rozstrzygającym zbieg ma być wysokość egzekwowanych kwot i kolejność ich zaspokojenia⁶⁴⁷.

Na postanowienie sądu zażalenie przysługuje zobowiązanemu i wierzycielom „administracyjnemu oraz „sądowemu”, a także administracyjnemu organowi egzekucyjnemu (art. 773 § 3 K.p.c.)⁶⁴⁸. Możliwa będzie sytuacja, w której dalszą egzekucję będzie prowadził komornik albo przejmie ją do dalszego prowadzenia administracyjny organ egzekucyjny. Ten z organów, który przejmie egzekucję wyda również postanowienie o kosztach dotychczasowych czynności egzekucyjnych, chociażby nie zostały one utrzymane w mocy (art. 774 K.p.c.). Raz wyznaczony organ, przy okazji pierwszego zbiegu egzekucji, prowadzi ją nadal, w przypadku wystąpienia kolejnych zbiegów.

Innego rodzajem zbiegiem egzekucyjnym jest sytuacja skierowania egzekucji do tej samej rzeczy lub prawa przez organy egzekucyjne należności pieniężnych. Pojawiające się uprzednio spory, co do właściwości do prowadzenia egzekucji z tej samej rzeczy lub prawa majątkowego⁶⁴⁹ ustawodawca rozstrzygnął poprzez nadanie nowej treści art. 63. W razie takiego zbiegu łączne prowadze-

⁶⁴⁶ J. Jankowski, *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego. Struktura postępowań w układzie dynamicznym*, Kraków 1999, s. 127.

⁶⁴⁷ Gdy egzekucje prowadzone są w celu zrealizowania zastawu rejestrowego lub skarbowego, łączne prowadzenie egzekucji przejmuje organ egzekwujący należność korzystającą z pierwszeństwa zaspokojenia (art. 773 § 2 k.p.c.), za wyjątkiem sytuacji, gdy tytułem wykonawczym jest orzeczenie wydane w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

⁶⁴⁸ Postanowienie w sprawie rozstrzygnięcie zbiegu egzekucyjnego może wydać także referendarz sądowy, wówczas środkiem zaskarżenia będzie skarga.

⁶⁴⁹ Por. R. Sawuła, *Glosa do postanowienie NSA z 1.10.1999 r., III SA 1526/99*, OSP 2000, nr 7–8, s. 367–369.

nie egzekucji ma przejmować naczelnik urzędu skarbowego, który pierwszy zastosował środek egzekucyjny, a jeśli ten organ tego nie dokonał, to łączną egzekucję należności pieniężnych przejmuje naczelnik urzędu skarbowego właściwego ze względu na domicyl zobowiązanego. Wyjątek od takiego sposobu rozstrzygnięcia zbiegu dwóch i więcej egzekucji należności pieniężnych stanowi sytuacja, w której środek zastosował organ egzekucyjny właściwy ze względu na miejsce położenia majątku zobowiązanego. Pierwszy rozstrzygnięty zbieg egzekucyjny w sposób określony w art. 63 § 1 lub § 2 u.p.e. daje legitymację do właściwości wyznaczonego organu w razie wystąpienia kolejnego zbiegu egzekucji.

ROZDZIAŁ XVI. POSTĘPOWANIE I ŚRODKI KONTROLI W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

16.1. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego

Rozdział 1 u.p.e. zatytułowany jest „Zasady ogólne”, niemniej jednak nie wszystkie przepisy tego rozdziału można potraktować jako zasady ogólne postępowania egzekucyjnego – wszak znajduje tu swe uregulowanie zakres obowiązywania samej ustawy. Rola i znaczenie tych zasad zdaje się być taka sama jak w przypadku zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego – są to zasadnicze wyznaczniki ustawy, normy, które mają mieć współzastosowanie z każdym innym przepisem ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁵⁰. Ich ilość i nazwa mają charakter konwencjonalny i wynikają z określonego, doktrynalnego ujęcia. Od zasad ogólnych wyprowadzanych przez naukę i orzecznictwo z rozdziału 1 u.p.e. należy odróżnić „Zasady prowadzenia egzekucji”, stanowiące treść rozdziału 3 działu I „Przepisy ogólne”.

Zasada obligatoryjności postępowania egzekucyjnego (art. 6 § 1 u.p.e.). Zasada ta nakłada na wierzyciela obowiązek podjęcia działań zmierzających do wszczęcia egzekucji i zastosowania środków egzekucyjnych „w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku”. Wierzycielowi nie pozostawia się w tym zakresie żadnej swobody. W szczególności winien on dążyć do

⁶⁵⁰ Por. inaczej M. Szubiakowski, który stawia tezę, że odmiennie od zasad ogólnych postępowania administracyjnego czy podatkowego zasady postępowania egzekucyjnego są to szczegółowe postanowienia ustawy, które z powodu funkcji i znaczenia zostały uznane w doktrynie za zasady ogólne – M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, s. 122.

prawidłowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Obowiązku wierzyciela odpowiada obowiązek organu egzekucyjnego prowadzenia egzekucji, o ile tylko jest dopuszczalna; organ egzekucyjny nie może jednak badać zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 u.p.e.). Z cyt. wcześniej rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynika m.in. obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, przesyłania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego systematycznie i bez zwłoki oraz do bezzwłocznego dokonywania czynności egzekucyjnych, o ile wierzyciel jest do tego upoważniony we własnym zakresie. W razie beczynności wierzyciela, który nie podejmuje czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji, podmiotowi, którego interes prawny, a nawet faktyczny został naruszony w wyniku niewykonywania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku, służy prawo wniesienia skargi na wierzyciela do jego organu wyższego stopnia. Postanowienie oddalające taką skargę jest zaskarżalne zażaleniewo. Wyczerpanie takiego trybu otworzy także możliwość skargi sądowoadministracyjnej na beczynność wierzyciela w zakresie nie podejmowania egzekucji.

Zasada wyłącznego stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie (art. 7 § 1 u.p.e.). Zasada ta stanowi niejako odbicie legalizmu działania organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (art. 6 K.p.a.), wykluczając stosowanie środków egzekucyjne innych niż zawarte w ustawie. Podmiotowy aspekt tej zasady ma takie znaczenie, że niektóre organy egzekucyjne mogą stosować tylko enumeratywnie wskazane rodzaje środków⁶⁵¹. Skutkiem zastosowania środka egzeku-

⁶⁵¹ Por. wcześniejsze uwagi, co do właściwości organów prowadzących egzekucję należności pieniężnej. Nie wszystkie środki egzekucyjne dopuszczalne są w każdym stadium postępowania przymusowego – w postępowaniu zabezpieczającym niedopuszczalne jest stosowanie przymusu bezpośredniego.

cyjnego niedopuszczalnego będzie nakaz umorzenia postępowania (art. 59 § 1 pkt 7 u.p.e.).

Zasada niezbędności (art. 7 § 3). Wynika ona bezpośrednio z celu samej egzekucji administracyjnej – chodzi tu o osiągnięcie pewnego stanu faktycznego, wykonanie obowiązku. Art. 7 § 3 u.p.e. zakazuje prowadzenia egzekucji („stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne”), gdy egzekwowany obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy⁶⁵². Wykonanie obowiązku lub jego bezprzedmiotowość będą w pierwszej kolejności przedmiotem uwzględnienia z urzędu tego faktu przez organ egzekucyjny na etapie badania dopuszczalności egzekucji. Pozytywne ustalenia w tym zakresie skutkować muszą umorzeniem postępowania egzekucyjnego. Wprawdzie art. 59 § 1 pkt 1 nakazuje umorzyć postępowanie, „jeżeli obowiązek został przed wszczęciem postępowania wykonany” (tu pojawia się wątpliwość natury logicznej: jak można umorzyć postępowanie, skoro do jego wszczęcia niezbędny jest element istnienia obowiązku), to wydaje się oczywiste, że wykonanie obowiązku w trakcie postępowania przymusowego winno skutkować jego umorzeniem. Wykonanie obowiązku może podnosić zobowiązany w formie zarzutów wobec egzekucji (art. 33 pkt 1), okazanie przez niego dowodów na wykonanie lub nieistnienie obowiązku zobowiązuje organ egzekucyjny lub egzekutora do odstąpienia od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 1). Brak jest w u.p.e. wyraźnej przesłanki do umorzenia postępowania egzekucyjnego w razie zaistnienia stanu bezprzedmiotowości egzekwowanego obowiązku. Skoro jednak w takim przypadku stosowanie środków egzekucyjnych jest niedopuszczalne, to można przyjąć, że zachodzi tu „inny przypadek przewidziany w niniejszej ustawie” (art. 59 § 1 pkt 10), a to prowadzi do nakazu umorzenia postępowania. Wykonanie obowiązku przez zobowiązanego skutkuje także umorzeniem nałożonych, a nieściągniętych lub nieuiszczonych grzywien w celu przymusze-

⁶⁵² Obszernie kwestię tę oświetla L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.

nia (art. 125 § 1), a w odniesieniu do grzywien ściągniętych lub uiszczonych istnieje możliwość ich zwrotu (art. 126).

Zasada celowości stosowania środków egzekucyjnych (art. 7 § 2). Postępowanie przymusowe nie ma być prowadzone z nastawieniem się na wyrządzenie zobowiązanemu krzywdy, korzystanie z form represyjnych. Podejmowane środki mają jedynie na celu zmuszenie zobowiązanego do wykonania tego, co stanowi istotę administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Z tych względów ustawodawca nakazuje stosować środek egzekucyjny, który prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku (**środek zaspokajający**). Jeśli więc organ egzekucyjny stanie przed wyborem czy zastosować środek przymuszający np. grzywnę w celu przymuszenia czy też środek zaspokajający np. wykonanie zastępcze (o ile taka alternatywa jest dopuszczalna), winien wybrać ten drugi. Warto odnotować, że stosowanie egzekucji z nieruchomości będzie dopuszczalne tylko wtedy, gdy stosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne (art. 110 § 1 u.p.e.). Z zasadą celowości koresponduje nakaz wyboru spośród kilku środków egzekucyjnych, tego środka lub środków, które są najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Z tej przyoczyny traktowany jest jako odrębna zasada ogólna postępowania egzekucyjnego **stosowania środka najłagodniejszego dla zobowiązanego**⁶⁵³. Ustawa nie wskazuje, kto ma oceniać stopień łagodności środka egzekucyjnego dla zobowiązanego, w orzecznictwie NTA prawo do tej oceny przyznawano organowi egzekucyjnemu⁶⁵⁴, można do wyprowadzać z brzmienia art. 30. Organ egzekucyjny nie jest związany wskazanym przez wierzyciela środkiem egzekucyjnym we wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Może więc zastosować inny, niż wskazany środek, „jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku”; o tym wyborze należy zawi-

⁶⁵³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 161; R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu...*, s. 53 i n.

⁶⁵⁴ Wyrok NTA z 11 XII 1930, I.1270/29, Zbiór Wyroków NTA nr 324A, podają za Z. Leońskim, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 124.

domić wierzyciela (art. 30 zd. 2). Zobowiązanemu służy jednocześnie prawo do własnej oceny stopnia dolegliwości przymusu, skoro po wszczęciu egzekucji może w drodze zarzutów podnosić zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego na podstawie art. 33 pkt 8 u.p.e., jego uwzględnienie skutkować będzie zastosowaniem innego, mniej uciążliwego środka.

Zasada przedmiotowego ograniczenia egzekucji (art. 8–13). Zasada ta sprowadza się do istnienia w ustawie, jak i w przepisach szczególnych, szerokiego katalogu wyłączeń rzeczy lub praw, które nie mogą podlegać egzekucji. Względny humanitaryzmu nakazuje przyjąć pewien minimalny standard życiowy zobowiązanego. Chodzi tu o to, żeby zobowiązanego i jego rodziny nie pozbawić podstaw do egzystowania. Często zasada ta zamiennie bywa określana jako **zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego**. Ustawodawca zdaje sobie sprawę, że upadek zobowiązanego mógłby prowadzić np. do stanu, w którym stanie się on podopiecznym opieki społecznej względnie doprowadzi do zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej na minimalnym nawet poziomie. Zobowiązanemu należy także zapewnić swobodę wykonywania zawodu, nauki, praktyk religijnych. Upe zawiera kazuistyczne wskazania przedmiotów lub praw, które nie podlegają egzekucji administracyjnej. Nie podlegają egzekucji np. przedmioty urządzenia domowego, pościel, bielizna i ubranie niezbędne dla zobowiązanego i pozostających na jego utrzymaniu członków rodziny, papiery osobiste, po jednej obrączce zobowiązanego i jego małżonka; szczególne wyłączenia spod egzekucji dotyczą rolników⁶⁵⁵. Wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach Ko-

⁶⁵⁵ Uchylony w wyniku nowelizacji w 2001 r. przepis art. 11 u.p.e. stanowił delegację ustawową dla Rady Ministrów do tego, by katalog wyłączeń określić w rozporządzeniu. Normujące tę sprawę § 2 i 3 rozporządzenia RM z 23.12.1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostały w zasadzie inkorporowane do samej u.p.e.

deksu pracy⁶⁵⁶, natomiast zakres dopuszczalnej egzekucji świadczeń pieniężnych przewidzianych przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym, określają te przepisy⁶⁵⁷. Nie podlegają egzekucji świadczenia alimentacyjne, świadczenia pieniężne wypłacane w razie bezskuteczności alimentów, świadczenia rodzinne oraz dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe, dla sierot zupełnych oraz świadczenia z pomocy społecznej. Ustawodawca określa także, jakie przedmioty, w szczególności nie uważa się za niezbędne zobowiązaniem (art. 8 § 2)⁶⁵⁸. W doktrynie słusznie zauważa się, że tego rodzaju technika regulacji, ujmująca szczegółowo w kazuistyczny sposób zakres wyłączeń nie pozwala usunąć wszelkich wątpliwości interpretacyjnych⁶⁵⁹. Katalog rzeczy objętych „minimum socjalnym” może zostać poszerzony w drodze działania samego zobowiązanego. Może on skierować żądanie wydania postanowienia w sprawie zwolnienia określonych składników mająt-

⁶⁵⁶ W myśl art. 87 § 3 pkt 2 Kodeksu pracy (ustawa z 26.06.1974 r., Dz. U. Nr 21 z 1998 r., poz. 94 ze zm.) w razie egzekucji potrącenia mogą być dokonywane w granicach do wysokości połowy wynagrodzenia (w przypadku świadczeń alimentacyjnych do wysokości 3/5 wysokości wynagrodzenia). Zgodnie z art. 87¹ § 1 pkt 1 Kodeksu pracy wolna od potrąceń jest kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przysługującego pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.

⁶⁵⁷ Emerytury i renty są wolne od egzekucji w zasadzie do wysokości 50% kwoty najniższej emerytury lub renty – por. art. 141 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 153 z 2009 r., poz. 1227 ze zm.

⁶⁵⁸ Pojawiać się mogą na tym tle wątpliwości, co do określenia np. pojęcia „mebli stylowych i stylizowanych” albo konieczności posiadania przez posiadaczy telewizorów do odbioru programu w kolorze dokumentów pozwalających wykazać, że od daty produkcji telewizora upłynęło 5 lat, aby uznać, że nie jest to przedmiot „luksusowy”.

⁶⁵⁹ *Komentarz u.p.e. I*, s. 55–56. Wątpliwości budzi np. dychotomia wyłączenia trzech owiec u „nierolnika”, a dwóch owiec i tryka u rolnika. Mimo kazuistyki niektóre przedmioty określone są w sposób, który przewiduje uznanie egzekutora – np. poprzez określenie przedmiotów niezbędnych do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego.

kowych przez organ egzekucyjny spod egzekucji, na które służy zażalenie (art. 13). Podstawą do wystąpienia z taką prośbą jest „ważny interes zobowiązanego”. Zwolnienie to uzależnione jest od zgody wierzyciela. Postanowienie w tym zakresie jest zaskarżalne zażaleniowo.

Zasada uprzedniego zagrożenia (art. 15 § 1). Egzekucja jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy uprzednio wierzyciel doręczył zobowiązanemu, po upływie terminu do wykonania obowiązku, pisemne upomnienie, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. W upomnieniu tym, którego wzory w odniesieniu do egzekucji należności pieniężnych określają załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r., znajduje się wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Pod pojęciem przepisów szczególnych, które pozwalają wszcząć egzekucję bez potrzeby zachowania trybu uprzedniego zagrożenia, należy rozumieć cyt. wcześniej rozporządzenie określające katalog przypadków, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁶⁶⁰. Upomnienie jest zbędne np. gdy zobowiązany ma ustawowy obowiązek obliczenia i uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania lub gdy egzekucja dotyczy kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych. Egzekucję

⁶⁶⁰ Por. § 13 cyt. rozporządzenia – Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadkach, gdy: 1) należność pieniężna została określona w orzeczeniu, 2) zobowiązany ma ustawowy obowiązek obliczenia lub uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 3a ustawy, 3) egzekucja dotyczy należności z tytułu: a) grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, b) grzywien wymierzonych mandatem karnym i innych należności pieniężnych orzeczonych w postępowaniu karnym skarbowym, c) kar pieniężnych i kosztów postępowania orzeczonych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, d) odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych, e) grzywien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym, 4) egzekucja dotyczy kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych.

można wszcząć dopiero po upływie siedmiu dni od daty doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia⁶⁶¹.

Do tytułu wykonawczego, stanowiącego podstawę prowadzenia egzekucji należy dołączyć dowód doręczenia upomnienia lub stwierdzić w tytule, że doręczenie nie było konieczne, powołując stosowną podstawę prawną braku tego obowiązku (art. 27 § 3). Zasada ta nie ma zastosowania w razie prowadzenia egzekucji na podstawie zagranicznego tytułu wykonawczego (art. 66za § 4 *in fine*). Brak wymaganego przepisami skutecznego doręczenia pisemnego upomnienia może być podstawą wnoszenia przez zobowiązanego zarzutu, co do prowadzenia egzekucji (art. 33 pkt 7), zarzut wniesiony skutecznie na tej podstawie jest przesłanką do umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 1 pkt 7). Zasada uprzedniego zagrożenia pozwala zobowiązanemu dobrowolnie wykonać obowiązek, bez potrzeby narażenia się na chociażby koszty egzekucji, skuteczność upomnienia pozwoli nie wszczynać procedury egzekucyjnej, nie angażując także samego aparatu egzekucyjnego. Nie przypadkiem zasada ta nazywana jest także obrazowo zasadą „ostatniej szansy” dla zobowiązanego, szansy na uniknięcie konsekwencji, jakie niesie egzekucja administracyjna.

Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych (art. 16). Zastosowanie środka egzekucyjnego nie wyklucza wymierzenia kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub orzeczenia kary dyscyplinarnej. Ten sam czyn, który uzasadnia wszczęcie postępowania egzekucyjnego, może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego pod groźbą sankcji natury

⁶⁶¹ Upomnienie doręczane jest za pośrednictwem „Poczty Polskiej” w formie przesyłki poleconej ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru względnie doręczyć go może sam wierzyciel. Koszty upomnienia wynoszą czterokrotność wartość opłaty dodatkowej pobieranej przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” za polecenie przesyłki listowej – por. rozporządzenie Ministra Finansów z 27.11.2001 r. w sprawie wysokości upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, Dz. U. Nr 137, poz. 1543.

karnej lub dyscyplinarnej⁶⁶². Nawet więc wyegzekwowanie danego obowiązku w drodze przymusu administracyjnego nie zwalnia zobowiązanego od innej odpowiedzialności. Sądzić należy, że w praktyce chodzi o zwrotną niezależność stosowania środków egzekucyjnych i środków karno-represyjnych. Samo ukaranie nie przesądza o niedopuszczalności egzekucji administracyjnej, skuteczne wyegzekwowanie obowiązku nie niweczy postępowania zmierzającego do wymierzenia kary.

Zasada odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 18)⁶⁶³. W postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy K.p.a., jeżeli przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej. Odpowiednie stosowanie przepisów K.p.a. będzie polegać na tym, że w tych kwestiach, w których u.p.e. nie znajduje własnej regulacji, przepisy kodeksu znajdą zastosowanie, w sposób uwzględniający cel i charakter egzekucji administracyjnej. Posiłkowe stosowanie K.p.a. ma swoje uzasadnienie chociażby w tym, że nie ma potrzeby regulacji na nowo tych instytucji, które w chwili uchwalania ustawy miały już swe miejsce w kodeksie. Wydaje się, że bezpośrednio zastosowanie będą miały na gruncie ustawy następujące przepisy K.p.a.: o rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych, o wyłączeniu pracownika i organu, o przedstawicielstwie i pełnomocnictwie, o doręczaniu i wezwaniach, o terminach, o protokołach i adnotacjach, o udostępnianiu akt, o skargach i wnioskach. W innych przypadkach zastosowanie

⁶⁶² Por. art. 193 pkt 1 ustawy z 18.07.2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2012 r., poz. 145, przewidujący karę grzywny za „nie utrzymywanie w należyтым stanie wód lub urządzeń wodnych”. Ukazanie nie wyklucza podjęcia czynności egzekucyjnych, mających na celu wyegzekwowanie obowiązku utrzymywania urządzeń wodnych w „należyтым stanie”.

⁶⁶³ W literaturze kwestionuje się zasadność ujmowania normy art. 18 u.p.e. jako „zasady ogólnej” – por. M. Kobak, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji*, Lublin 2011, niepublik. tekst rozprawy doktorskiej, s. 254–272.

danego przepisu K.p.a. w egzekucji administracyjnej może być obarczone znacznym ryzykiem interpretacyjnym⁶⁶⁴.

16.2. Środki kontroli (ochrony) występujące w postępowaniu egzekucyjnym

Przez **pojęcie środków kontroli (ochrony)** występujących w postępowaniu egzekucyjnym należy rozumieć **ogół środków prawnych⁶⁶⁵ służących ochronie praw uczestników tego postępowania, zapewniających kontrolę przestrzegania przepisów ustawy jak również realizowanych poza tym postępowaniem, ale mających zasadniczy wpływ na tok postępowania egzekucyjnego i skuteczność podejmowanych czynności przez organy egzekucyjne.**

Środki te dzielą się na **środki kontroli o charakterze administracyjnoprawnym i środki kontroli sądowej⁶⁶⁶**. Pierwsze z nich realizowane są na podstawie samej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz na podstawie przepisów K.p.a. (stosownie do nakazu posiłkowego stosowania kodeksu w egzekucji administracyjnej), drugie to środki przewidziane do realizacji na drodze postępowania przed sądami administracyjnymi, jak i przed sądem powszechnym.

Do środków przewidzianych w samej u.p.e. należą: **zarzuty, skarga na czynności organu egzekucyjnego i egzekutora, zażalenie, żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji.**

⁶⁶⁴ Por. R. Sawuła, *Stosowanie zasad ogólnych K.p.a. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, OMT 1990, nr 8–9, s. 7–9; R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji*, s. 104–110.

⁶⁶⁵ Por. na powyższy temat obszerną monografię – P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.

⁶⁶⁶ Na temat klasyfikacji tych środków por. E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, s. 21 i n.; P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne...*, s. 303 i n.

Takie środki nazywa się ogólnymi, sama u.p.e. zawiera także środki o szczególnym zakresie stosowania⁶⁶⁷. Większość z tych środków służy ochronie praw zobowiązanego, co nie powinno dziwić, skoro ten podmiot dotknięty jest z natury rzeczy największymi w toku postępowania egzekucyjnego dolegliwościami. Cechą wspólną środków kontroli przewidzianych ustawą jest **względna suspensywność**, bowiem tylko w wyjątkowych wypadkach, zależnych najczęściej od uznania organu egzekucyjnego, mogą one skutkować wstrzymaniem czynności egzekucyjnych. Wyjątek stanowi wniosek o wyłączenie rzeczy lub prawa spod egzekucji (art. 38 § 3) i niektóre zażalenia (np. na naruszenie przepisów o prowadzeniu licytacji – art. 107 § 2c). **Niedewolutywne** są zarzuty oraz żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji, w pierwszej kolejności rozpoznaje je organ egzekucyjny.

Przesłanki i tryb korzystania z **zarzutów**, przewidziane są w art. 32–35 u.p.e., nadmienić należy, że środek ten występuje także na gruncie postępowania zabezpieczającego⁶⁶⁸. W literaturze wskazuje się, że zarzuty mają zbliżoną funkcję do odwołań w postępowaniu administracyjnym⁶⁶⁹. Prawo skorzystania z zarzutów służy wyłącznie zobowiązanemu⁶⁷⁰ w terminie siedmiu

⁶⁶⁷ J. Lang zalicza do nich: zarzut w sprawie oszacowania wartości praw, skargę na oszacowanie wartości nieruchomości, skargę na naruszenie przepisów o licytacji, zarzut odnośnie do opisu i oszacowania wartości nieruchomości, skargę na czynności poborcy skarbowego – por. J. Lang, *Środki zaskarżenia w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 502.

⁶⁶⁸ Por. art. 156 § 1 pkt 8 u.p.e.

⁶⁶⁹ L. Żukowski, [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 135. Wskazuje się w literaturze, że szczególna rola odwołania i zarzutu sprowadza się do tego, że dla właściwych postępowań mają znaczenie podstawowe, skierowane są przeciwko istocie postępowania, zarzut zmierza do zakończenia postępowania egzekucyjnego bez zrealizowania jego podstawowego celu – M. Kobak, *Zarzuty w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, *Administracja. T.D.P.* 2009, nr 1(14), s. 136, *op. cit.*

⁶⁷⁰ W piśmiennictwie wskazuje się, że prawo to posiada również i ta osoba, wobec której błędnie skierowano tytuł wykonawczy, traktując ją jako zobowiązanego – por. A. Cudak, *Podmioty legitymowane do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, [w:] *ZNSA* 2009, nr 4, s. 29.

dni od daty doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego wraz z klauzulą skierowania go do egzekucji lub odpisu orzeczenia sądowego, będącego podstawą postępowania egzekucyjnego. Równocześnie z doręczeniem tytułu poucza się zobowiązanego o prawie zgłoszenia zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego – jest to jeden z elementów tytułu egzekucyjnego (art. 27 § 1 pkt 9). Warto przypomnieć, że z mocy odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. błędne pouczenie nie może szkodzić podmiotowi, który się do niego zastosował (art. 112 K.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.), wnioskując z przesłanki mniejszej na większą, brak pouczenia o prawie do składania zarzutów także nie może szkodzić zobowiązanemu⁶⁷¹.

Zarzuty wnosi się do organu egzekucyjnego. **Podstawy zarzutów enumeratywnie określa art. 33.** Zobowiązany może oprzeć zarzuty, powołując się na: 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4⁶⁷²; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie wymogów określonych w art. 27⁶⁷³.

⁶⁷¹ W praktyce nakaz posłużenia się tytułem wykonawczym w formie druku, określonego jako załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 22.11.2001 r. eliminuje możliwość powoływania się na brak pouczenia, skoro w treści tego druku zawarto treść pouczenia, choć nie do końca w sposób wierny samej u.p.e.

⁶⁷² Np. orzeczenia sądowego lub orzeczenia organu państwa obcego.

⁶⁷³ Chodzi tu o braki formalne w tytule wykonawczym.

Zarzuty oparte na podstawach wymienionych w art. 33 pkt 1–7, 9 i 10, a w przypadku egzekucji niepieniężnej, także na podstawie art. 33 pkt 8, organ egzekucyjny rozpatruje po uzyskaniu wypowiedzi wierzyciela (oczywiście tylko wtedy, gdy jednocześnie organ egzekucyjny nie jest wierzycielem). W przypadku zarzutów opartych na dyspozycji art. 33 pkt 1–5 wypowiedź wierzyciela jest wiążąca dla organu egzekucyjnego. Jeśli zatem np. zobowiązany powoła się na odroczenie terminu wykonania obowiązku, a zarzut ten wierzyciel uzna za uzasadniony, to organ egzekucyjny będzie musiał umorzyć wszczęte postępowanie egzekucyjne. Stanowisko wierzyciela przybiera postać postanowienia zaskarżalnego zażaleniu⁶⁷⁴, ma ono zostać wydane w terminie 14 dni od dnia powiadomienia o wniesionych zarzutach. W razie jego nie wydania w tym terminie organ egzekucyjny zawiesza postępowanie. Zgodnie z art. 34 § 1a u.p.e. jeżeli zarzut zobowiązanego jest lub był przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym lub sądowym albo zobowiązany kwestionuje w całości lub w części wymagalność należności pieniężnej z uwagi na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługują środki zaskarżenia, wierzyciel wydaje postanowienie o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu. *Ratio legis* takiego rozwiązania tkwi w uproszczeniu procedury rozpatrywania zarzutu, skoro merytorycznie sprawa ta była już rozpoznawana we właściwym trybie⁶⁷⁵. Dodać należałoby, że nie chodzi o to, że zarzut podlegał już rozpatrzeniu, jakby to wynikało z gramatycznej wykładni cyt. przepisu, ale w istocie treść tego zarzutu stanowiła przedmiot odrębnego orzeczenia.

Rozpatrzenie zarzutów przybiera postać postanowienia, zaskarżalnego zażaleniu tak przez zobowiązanego jak i wierzyciela. Ustawa wskazuje jedynie na skutek uwzględnienia zarzutów

⁶⁷⁴ W myśl art. 83c ust. 2 cyt. wcześniej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „od wydanych w trakcie postępowania egzekucyjnego postanowień Zakładu w sprawie stanowiska wierzyciela zażalenie nie przysługuje”.

⁶⁷⁵ E. Komorowski, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 514.

– według art. 34 § 4 w takim przypadku organ egzekucyjny wydaje postanowienie o jego umorzeniu, względnie o zastosowaniu innego, mniej uciążliwego środka egzekucyjnego. Treść tego postanowienia determinuje podstawa zarzutów. Organ egzekucyjny może także nie uznać zarzutów za uzasadnione. Na postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów służy zobowiązanemu i wierzycielowi (nie będącemu organem egzekucyjnym) prawo wniesienia zażalenia. Nowelizacja u.p.e. z 2001 r. sprawiła, że ustawa w zakresie terminów załatwienia zarzutu przewiduje, że zażalenie na postanowienie w sprawie zarzutów podlega rozpatrzeniu w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odwoławczemu, jest to termin maksymalny, jego przekroczenie uprawniać będzie do wywodzenia o bezczynności organu odwoławczego, którą można zwalczać na zasadach określonych w K.p.a.

Skorzystanie przez zobowiązanego z zarzutów nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, z uzasadnionych powodów organ egzekucyjny może jednak je wstrzymać, jak również może wstrzymać niektóre czynności egzekucyjne do czasu jego rozpatrzenia. Takie samo uprawnienie posiada organ właściwy do rozpoznania zażalenia na postanowienie organu egzekucyjnego – wstrzymanie w tym przypadku może trwać do czasu rozpoznania zażalenia (art. 35 § 2). Zarzuty są więc środkiem względnie suspensywnym, wstrzymanie następuje w formie uznaniowego postanowienia, niezaskarżalnego zażaleniu.

Skargę na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego i egzekutora normuje art. 54 u.p.e. Przedmiotem skargi mają być „czynności egzekucyjne”, ponieważ nie jest to jedyny środek prawny przewidziany w u.p.e., to należy przyjąć, że w skardze można podnieść te okoliczności, które nie są podstawą do wniesienia innego środka zaskarżenia⁶⁷⁶. Skarga taka przysługuje zobowiązanemu w terminie 14 dni od dokonania czynności egzeku-

⁶⁷⁶ Por. wyrok NSA z 14.06.1996 r., I SA/Kr 206/96, niepubl., wszystkie orzeczenia cyt. w tej części pracy jako niepublikowane zaczerpnięto z opracowania P. Kierończyka, *Postępowanie egzekucyjne, orzecznictwo*, Sopot 1999, s. 509.

cyjnej, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej⁶⁷⁷. Skarga jest względnie suspensywna – organ egzekucyjny lub organ wyższego stopnia w razie jej wniesienia może wstrzymać prowadzenie postępowania egzekucyjnego „w uzasadnionych przypadkach”.

Skarga służy zobowiązanemu, wierzycielowi (nie będącemu organem egzekucyjnym) oraz podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony nie wykonywaniem obowiązku oraz zainteresowanemu organowi **na przewlekłość postępowania egzekucyjnego** (art. 54 § 1 *in fine*, § 2). Dopuszczalność wniesienia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego ograniczona jest w czasie nie zwykłym terminem liczoną w jednostkach czasowych, lecz stanem czynności egzekucyjnych w sprawie. Wyegzekwowanie obowiązku czyni skargę spóźnioną, bowiem nawet jej merytoryczna zasadność nie może prowadzić do odwrócenia ostatecznego efektu postępowania egzekucyjnego w postaci przymusowego wyegzekwowania obowiązku⁶⁷⁸.

Formą załatwienia zarówno skargi na czynności egzekucyjne, jak i skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego jest postanowienie, które wydaje organ nadzoru; na postanowienie o oddaleniu skargi służy zażalenie. Ustawodawca nie wskazuje treści postanowienia uwzględniającego skargę. Wydaje się, że gdy np. przedmiotem skargi wierzyciela będzie przewlekłość postępowania egzekucyjnego, formą załatwienia skargi będzie zastosowanie skutecznego środka egzekucyjnego⁶⁷⁹, niewykluczone będzie także skorzystanie z innych środków dostępnych organom nadzoru, na podstawie odrębnych przepisów, nie można także wykluczyć nakazania podjęcia określonych czynności organowi egzekucyjnemu⁶⁸⁰. Zdaniem M. Romańskiej problemy na tle zakresu orze-

⁶⁷⁷ Por. art. 99 § 2 przewidujący skargę na oszacowanie biegłego rzeczy ruchomej, którą wnosi się w terminie 5 dni od daty zajęcia.

⁶⁷⁸ Tak NSA w wyroku z 14.03.1997 r., I SA/Gd 166/96, niepubl.

⁶⁷⁹ Warto tu zaznaczyć, że u.p.e. w brzmieniu sprzed 1990 r. przewidywała, że organ egzekucyjny w razie uwzględnienia skargi wydawał „niezbędne zarządzenia”.

⁶⁸⁰ *Komentarz u.p.e. III*, s. 471.

kania w sprawach ze skarg na czynności organu egzekucyjnego wynikają ze specyfiki przedmiotu zaskarżenia, którym nie jest orzeczenie, a czynność faktyczna, której formę wyznaczają przepisy ustawy, zaniechanie czynności lub przewlekłość postępowania, to z kolei implikuje ograniczoną możliwość działania reformatorskiego organu nadzoru⁶⁸¹.

Przedmiotem **zażalenia** wnoszonego w trybie u.p.e. będą postanowienia wydawane w toku postępowania egzekucyjnego lub dotyczące tego postępowania, jeżeli ustawa albo K.p.a. tak stanowią. Ustawodawca przyjmuje podobną, jak w art. 141 § 1 K.p.a., regułę dopuszczalności zażalenia, służy ono wówczas jeżeli jest wyraźnie przewidziane przez prawo. U.p.e. przewiduje wiele rozmaitych przypadków, w których wydawane są zaskarżalne postanowienia⁶⁸². W poszczególnych przypadkach prawo do skorzystania z tego środka prawnego jest wyraźnie określone podmiotowo, np. z art. 122 § 3 wynika, że tylko zobowiązany może wnieść zażalenie na postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, określone w art. 40 § 1 zażalenie przysługuje jedynie osobie trzeciej, która żąda wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji. W innych przypadkach ustawodawca nie określa kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia zażalenia (przykładem może być postanowienie z art. 64c § 7 *in fine* w sprawie kosztów postępowania egzekucyjnego), co nakazuje badać interes prawny podmiotu korzystającego z tego środka prawnego⁶⁸³.

Zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia; jego złożenie nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, niemniej jednak organ egzekucyjny lub organ odwoławczy może wstrzymać postępowanie „w uzasadnionych przy-

⁶⁸¹ M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, s. 543.

⁶⁸² Szczegółowo wymienia je D. Dąbek, *Zażalenie w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 527–528.

⁶⁸³ Opowiada się za tym Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 172, *op. cit.*

padkach”. Zażalenie jest środkiem względnie suspensywnym. Właściwym do rozpatrzenia zażalenia jest organ wyższego stopnia. Stosując odpowiednio przepisy K.p.a. należy przyjąć, że organ egzekucyjny winien przekazać akta sprawy wraz z zażaleniem w terminie do siedmiu dni, od dnia jego wniesienia, chyba że uwzględni go w całości we własnym zakresie (art. 132 § 1 K.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.). W tym też tylko terminie, jak się wydaje, organ egzekucyjny może wstrzymać postępowanie egzekucyjne, po przekazaniu zażalenia z aktami postępowania egzekucyjnego, uprawnienie to przejmuje organ wyższego stopnia. W razie niedopuszczalności zażalenia lub uchybienia terminu do jego wniesienia organ zażaleniowy wydaje postanowienie, o którym mowa w art. 134 K.p.a. O ile przepisy nie stanowią inaczej, do zażaleń na postanowienia, o których mowa w art. 34 § 2, wydanych przez wierzycieli, dla których organem wyższego stopnia jest minister, stosuje się odpowiednio art. 127 § 3 K.p.a. (dotyczący wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), z tym że termin do wniesienia zażalenia wynosi 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 17 § 1a). Przepis powyższy modyfikuje tok instancji przy rozpatrywaniu środka prawnego na postanowienie wierzyciela w ten sposób, że nie angażuje się w tym przypadku ministra w orzekanie odnośnie incydentalnej kontroli postanowień, a wierzyciel rozpoznaje sam zażalenie wniesione na jego postanowienie.

Środkiem prawnym chroniącym interesy osoby trzeciej w postępowaniu egzekucyjnym jest możliwość **żądania wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji** (art. 38 u.p.e.). Uprawnionym jest każdy, kto nie jest zobowiązany i rości sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, do którego skierowano czynności egzekucyjne. W celu skorzystania z tego uprawnienia osoba trzecia winna wystąpić do organu egzekucyjnego ze stosownym żądaniem w terminie czternastu dni od daty uzyskania wiadomości o skierowaniu egzekucji do rzeczy lub prawa. Do tego żądania winna dołączyć lub powołać dowody na jego poparcie. Żądanie osoby trzeciej rozpoznaje organ egzekucyjny w terminie czternastu dni od jego złożenia, termin ten może być przedłużony o dal-

sze czternaście dni, „gdy zbadanie dowodów w tym terminie nie było możliwe” (art. 38 § 2). Formą rozpoznania żądania będzie postanowienie, w którym organ egzekucyjny wyłącza rzecz lub prawo majątkowe spod egzekucji, ewentualnie odmawia takiego wyłączenia. Osoba trzecia może żądać wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji tylko w okresie trwania postępowania egzekucyjnego, po jego zakończeniu – w razie przeprowadzenia egzekucji z rzeczy lub zrealizowania prawa – pozostaje jej dochodzenie od zobowiązanego odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 44⁶⁸⁴ w zw. z art. 168a).

Podanie osoby trzeciej w sprawie wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego rozstrzyga organ w formie postanowienia, na postanowienie o odmowie wyłączenia służy wyłącznie tej osobie zażalenie. Ostateczne postanowienie w sprawie odmowy wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego nie jest zaskarżalne do sądu administracyjnego (art. 40 § 2 u.p.e.)⁶⁸⁵. W razie wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji, gdy prowadzono egzekucję obowiązku niepieniężnego, a przedmiot egzekucyjny objęty był wskazanym przez wierzyciela środkiem egzekucyjnym, postanowienie o wyłączeniu doręcza się wierzycielowi, który jest uprawniony do jego zaskarżenia w drodze zażalenia, do czasu jego rozpoznania dokonane czynności pozostają w mocy (art. 39).

⁶⁸⁴ Przepis art. 44 u.p.e. stanowi, że żądanie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego nie może być zgłoszone, jeżeli z rzeczy lub prawa przeprowadzona została egzekucja przez sprzedaż rzeczy lub wykonanie prawa majątkowego. W literaturze wskazuje się, że podanie osoby trzeciej w takim przypadku organ pozostawi bez rozpatrzenia – por. A. Korzeniowska, *Ochrona osób trzecich w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, s. 549. Wydaje się jednak, że opowiedzieć należałoby się, w sytuacji toczącego się jeszcze postępowania egzekucyjnego za odmową wyłączenia. W przypadku zakończenia egzekucji zasadne byłoby odmówienie wszczęcia postępowania w tym zakresie, wobec nakazu odpowiedniego zastosowania konstrukcji z art. 61a K.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.

⁶⁸⁵ Chodzi tu o postanowienie organu wyższego stopnia nad organem egzekucyjnym utrzymujące w mocy odmowę wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji. Cyt. przepis ma walor *lex specialis* wobec art. 3 § 2 pkt 3 p.s.a.

Ustawodawca przewidział także sytuację dotyczącą egzekucji należności pieniężnej, w której osoba trzecia roszcząc sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, wpłaca do depozytu równowartość rzeczy (zgodnie z oszacowaniem) albo kwotę, na którą opiewa prawo majątkowe (wraz z kosztami egzekucyjnymi) w tym celu, by uchylić dokonane czynności egzekucyjne skierowane już do tej rzeczy lub prawa. Gdy zostanie uwzględnione żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego, kwota z depozytu podlega zwrotowi; w przeciwnym wypadku egzekucję prowadzi się do tej kwoty depozytowej (art. 42).

Żądanie wyłączenia spod egzekucji, o jakim mowa w art. 38 § 1, skutkuje zaniechaniem czynności egzekucyjnych organu w stosunku do rzeczy lub prawa; wcześniej dokonane czynności pozostają w mocy. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniu egzekucyjnym i w okresie czternastu dni po tym postanowieniu oraz w okresie od skierowania pozwu o zwolnienie rzeczy lub prawa spod egzekucji, rzeczy objęte żądaniem wyłączenia nie podlegają sprzedaży, a prawa majątkowe nie podlegają wykonywaniu. Rzeczy ulegające szybkiemu zepsuciu mogą być sprzedane, a kwota z ich sprzedaży podlega złożeniu do depozytu, w razie nieuwzględnienia żądania wyłączenia, egzekucję prowadzi się do kwoty złożonej w depozycie.

Zagadnienie **dopuszczalności zastosowania środków prawnych przewidzianych w K.p.a. na gruncie egzekucji administracyjnej** ma swe źródło w zasadzie posiłkowego stosowania przepisów kodeksu (art. 18 u.p.e.). Zgodnie w literaturze na ogół wskazuje się, że będą miały tu zastosowanie: skargi i wnioski (Dział VIII K.p.a.), wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności⁶⁸⁶. Stosowanie odpowiednio nadzwyczajnych trybów

⁶⁸⁶ T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, s. 281; M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 386 i n.; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 542; E. Pierzchała, *Środki prawne...*, s. 139. Niekiedy do środków tych zalicza się wnioski o przy-

weryfikacji ostatecznych postanowień organów egzekucyjnych za dopuszczalne uznaje judykatura⁶⁸⁷. Kwestia ta nie jest jednak zupełnie oczywista. Przed wejściem w życie nowelizacji ustawy z 2001r. przewidywano możliwość zmiany lub uchylecia postanowień rozstrzygających wnioski i skargi zgłoszone w toku postępowania egzekucyjnego przez zobowiązanego, wierzyciela i osoby trzecie. Możliwość taką stwarzał nie istniejący obecnie art. 17 § 3 u.p.e., nakazujący stosować do tego typu postanowień przepisy K.p.a. odnośnie wznowienia postępowania, uchylecia i zmiany decyzji. Redakcja tego przepisu wskazywałaby, że nie chodziło w tym przypadku o skargi i wnioski z Działu VIII K.p.a., nadto przepis ten nie uwzględniał redakcji art. 126 K.p.a., dopuszczającego uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji wobec określonych kategorii postanowień. Zakres przedmiotowy takiego środka był niejasny z tego względu, że przepis art. 17 § 3 używał określenia „postanowienia rozstrzygające skargi i wnioski”, choć wskazanie na podmioty, od których mają one pochodzić uzasadniać mogłoby, że dotyczyło to postanowień rozstrzygających wszelkie podania składane w toku postępowania egzekucyjnego przez zobowiązanego, wierzyciela i osoby trzecie. Można twierdzić, że intencją ustawodawcy było to, by wszystkie postanowienia egzekucyjne były wzruszalne przy pomocy nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznej, a więc przewidzianych w art. 145 § 1, 145a, 154, 155, 161, jak i w art. 156 § 1 K.p.a. Twierdzenie to dało się bronić, jeśli weźmiemy pod uwagę wykładnię historyczną i fakt, że w dacie uchwalenia u.p.e. nie było sądowej kontroli wykonywania administracji publicznej. Sytuacja uległa jednak zmianie wobec skreślenia w art. 17 jego § 3. Doma-

wrócenie terminu do wniesienia zażalenia oraz sprzeciw prokuratora – por. Z. Leoński, *Środki ochrony praw jednostki w znowelizowanym w 2001 r. administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. El. Ura, Rzeszów 2002, s. 320.

⁶⁸⁷ Por. wyroki WSA w Łodzi z 7.12.2007 r., I SA/Łd 1208/07, LEX nr 501551 i WSA w Warszawie z 9.02.2006 r., III SA/Wa 2370/05, LEX nr 193315.

ganie się obecnie wznowienia postępowania egzekucyjnego⁶⁸⁸ lub stwierdzenia nieważności wobec postanowień egzekucyjnych⁶⁸⁹ może być obarczone pewnymi wątpliwościami⁶⁹⁰. Normując w art. 168b u.p.e. uprawnienie zobowiązanego do dochodzenia odszkodowania od wierzyciela lub organu egzekucyjnego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji albo postępowania zabezpieczającego, ustawodawca zdaje się nie przewidywać możliwości „powrotu” do stadium prowadzenia egzekucji.

Środki ochrony sądowej realizowane są zarówno przed sądami powszechnymi, jak i administracyjnymi⁶⁹¹. Osoba trzecia, której nie uwzględniono żądania wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji, może żądać w trybie przepisów K.p.c. zwolnienia tych rzeczy spod egzekucji. Będzie w tym przypadku korzystać z tzw. **powództwa ekscydencyjnego**, wnoszonego na podstawie art. 842 K.p.c. Odpis pozwu należy równocześnie skierować do organu egzekucyjnego, będzie to skutkować niedopuszczalnością

⁶⁸⁸ Zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie egzekucyjne zostało już zakończone – por. Z. Leoński, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1984, nr 649, s. 25.

⁶⁸⁹ Warto zaznaczyć, że nowelizacja u.p.e. z 2001 r. dodała nową przesłankę do wnoszenia zarzutu – prowadzenia egzekucji przez organ niewłaściwy, a jest to przecież jedna z przesłanek stwierdzania nieważności decyzji i postanowień wg K.p.a. Podobne wątpliwości można wysunąć wobec przesłanki zarzutu błędu, co do zobowiązanego, jako w istocie analogicznego, do podstawy stwierdzenia nieważności, gdy decyzja została skierowana do osoby, nie będącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a.).

⁶⁹⁰ Zdaniem W. Chróścielewskiego nie istnieją żadne przeszkody, aby na podstawie art. 126 K.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e. wznowiać postępowanie lub stwierdzać nieważność postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym, na które to postanowienie służy zażalenie – W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 326.

⁶⁹¹ Por. obszerne uwagi K. Sobieralskiego, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 558–573.

sprzedaży rzeczy, do czasu prawomocnego orzeczenia sądu⁶⁹². Osoba trzecia obarczona jest kosztami procesu, o ile przeprowadzone będą przez sąd powszechny istotne dowody dla rozstrzygnięcia powództwa, których nie przedstawiono, choć było to możliwe, w trakcie egzekucji. Dopuszczając jedynie tryb ochrony przed sądem powszechnym praw osoby trzeciej, a wykluczając dopuszczalność w tym aspekcie skargi sądowoadministracyjnej, usunięto wcześniej pojawiające się obawy przed konkurencyjnością obu trybów postępowania.

Oprócz powództwa ekscydencyjnego służącego osobie trzeciej, środkiem ochrony prawnej realizowanym w trybie postępowania przed sądem powszechnym jest **powództwo przeciwegzekucyjne zobowiązanego**. Dopuszczalność skorzystania z tego środka kontroli jest konsekwencją poddania egzekucji administracyjnej także obowiązków natury cywilnoprawnej. Zgodnie z art. 2 § 3 u.p.e. „Poddanie obowiązku egzekucji administracyjnej nie przesądza o wyłączeniu sporu co do jego istnienia lub wysokości przed sądem powszechnym, jeżeli z charakteru obowiązku wynika, że do rozpoznania takiego sporu właściwy jest ten sąd”. Trafnie zwraca się uwagę, iż sam fakt przekazania obowiązku cywilnoprawnego do egzekucji administracyjnej jest wystarczającą przesłanką dopuszczalności ustalenia w drodze procesu cywilnego nieistnienia obowiązku⁶⁹³.

Podstawą wniesienia **powództwa przeciwegzekucyjnego** (zwanego też **opozycyjnym**) przez zobowiązanego jest art. 840 K.p.c. Jego celem jest żądanie pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub w części, albo ograniczenia: 1) jeżeli przeczy się zdarzeniom, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności, 2) jeżeli po powstaniu tytułu egzekucyjnego nastąpiło zdarzenie, wskutek którego zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane; gdy tytułem jest orzeczenie sądowe, zobowią-

⁶⁹² Szerzej por. P. Osowy, *Powództwo cywilne jako środek obrony przed egzekucją*, PS 2003, nr 6, s. 71.

⁶⁹³ L. Żukowski, [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 138.

zany może powództwo oprzeć także na zdarzeniach, które nastąpiły po zamknięciu rozprawy, 3) jeżeli małżonek, przeciwko któremu sąd nadał klauzulę wykonalności na podstawie art. 787 K.p.c., wykaże, że egzekwowane świadczenie wierzycielowi nie należy się, przy czym małżonkowi temu przysługują zarzuty nie tylko z własnego prawa lecz i te, z którymi mógł wystąpić jego współmałżonek. Powództwo takie wytacza się przed sąd rzeczowo właściwy, w którego okręgu prowadzi się egzekucję, w pozwie należy przytoczyć wszystkie zarzuty, jakie można w tym czasie złożyć, pod rygorem utraty prawa korzystania z nich w dalszym postępowaniu (art. 843 § 1 i 3 K.p.c.). Skuteczne pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności w drodze powództwa opozycyjnego skutkować musi umorzeniem postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 1 pkt 7). Wierzyciel w razie skierowania powództwa przez zobowiązanego i otrzymania przez niego powództwa ma obowiązek zawiadomić o tym organ egzekucyjny i domagać się wstrzymania postępowania egzekucyjnego (art. 35a).

Innego rodzaju środkami nie tyle kontroli, co ochrony prawnej uczestników postępowania egzekucyjnego, będzie możliwość skorzystania z **powództw odszkodowawczych**. Z takiego powództwa będzie mogła korzystać osoba trzecia wobec zobowiązanego, jeżeli okaże się już po zakończeniu postępowania egzekucyjnego, że egzekucję skierowano np. do rzeczy stanowiącej jej własność. Zobowiązany będzie mógł skorzystać z tego typu powództwa wobec organu egzekucyjnego lub wierzyciela za niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Prawo dochodzenia takiego odszkodowania przysługuje także wierzycielowi wobec dłużnika zajętej wierzytelności, który nie wykonał ciążących na nim obowiązków, w związku z zajęciem egzekucyjnym lub zabezpieczającym⁶⁹⁴.

⁶⁹⁴ Por. odrębny rozdział w Dziale IVa ustawy, art. 168a–168c, na ten temat por. T. Brzezicki, *Rodzaje odpowiedzialności odszkodowawczej wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. El. Ura, Rzeszów 2004, s. 41–50, oraz J. Par-

Środkiem kontroli postępowania egzekucyjnego jest także możliwość wniesienia **skargi do sądu administracyjnego**. Przedmiotem skargi mogą być postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (art. 3 § 2 pkt 3 p.s.a.), dopuszczalna będzie także skarga na bezczynność (art. 3 § 2 pkt 8 p.s.a.). Sąd administracyjny będzie także właściwy niekiedy do rozstrzygania sporów o właściwość między organami egzekucyjnymi. Kognicja sądów administracyjnych obejmuje dzisiaj wszystkie postanowienia postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego, które są zaskarżalne zażaleniowo, za wyjątkiem ostatecznego postanowienia dotyczącego odmowy wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji, wydanego wobec żądania osoby trzeciej. Pewne wątpliwości można zgłosić w sytuacji, kiedy organ zażaleniowy w toku postępowania egzekucyjnego wyda postanowienie np. stwierdzające niedopuszczalność zażalenia lub uchybienie terminu do jego wniesienia. Postanowienie to, oparte na podstawie z art. 134 K.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e., jest ostateczne i nie służy na nie zażalenie. Nawet jednak w takiej sytuacji więcej argumentów przemawia za dopuszczalnością ochrony sądowo-administracyjnej, zgodnie z zasadą *in dubio pro foro*.

16.3. Tok egzekucji

Tok egzekucji został określony w rozdziale ustawy zatytułowanym „Zasady prowadzenia egzekucji”. Egzekucję administracyjną wszczyna się na **żądanie wierzyciela**, chyba że wierzycielem jest zarazem organ egzekucyjny – w takim przypadku przystępuje on do egzekucji z urzędu. Podstawą prowadzenia egzekucji jest **tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela**. Wzór tytułów wykonawczych⁶⁹⁵ określono w rozporządzeniu wyko-

chomiuk, *Roszczenia odszkodowawcze w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, s. 602 i n.

⁶⁹⁵ Ich zróżnicowanie zależy od ilości należności pieniężnych dochodzonych w postępowaniu egzekucyjnym, odrębne są także wzory tytułów wykonawczych dla egzekwowanych obowiązków niepieniężnych.

nawczym Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. Tytuł wykonawczy sporządza się w oparciu o ostateczne decyzje administracyjne, ostatecznie zatwierdzone ugody administracyjne, prawomocne wyniki kontroli skarbowej, deklarację lub zeznanie podatkowe zobowiązanego, gdy zobowiązanie podatkowe powstaje w sposób określony w art. 8 i 21 § 1 pkt 1 O.p.⁶⁹⁶ Podstawą tytułu wykonawczego może być także decyzja nieostateczna, której natychmiastowa wykonalność wynika z mocy prawa lub z nadanego jej rygoru natychmiastowej wykonalności, a także powszechnie obowiązujący przepis prawa, gdy obowiązek podlegający egzekucji bezpośrednio zeń wynika. Gdy egzekucję administracyjną prowadzi się celem wykonania obowiązków orzeczonych przez sąd, tytuł wykonawczy stanowi orzeczenie sądowe zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

Elementy tytułu wykonawczego precyzuje art. 27 § 1, znaczenie tego przepisu porównywalne jest do art. 107 § 1 K.p.a., określającego składniki decyzji administracyjnej. Jednym z elementów jest m.in. „podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego oraz odcisk pieczęci urzędowej wierzyciela” (art. 27 § 1 pkt 7). Zważywszy na to, że wierzycielem może także być osoba fizyczna (jako np. podmiot, na rzecz którego wydano orzeczenie – por. wcześniejsze uwagi na temat pojęcia wierzyciela), oczywiste jest, że tytuł wykonawczy może nie zawierać wszystkich elementów wskazanych w cytowanym przepisie. Niektóre organy mogą stosować środki egzekucyjne bez potrzeby wystawiania tytułu wykonawczego. Dotyczy to organów Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej lub organu straży pożarnej kierującego akcją ratowniczą, które mogą stosować środki egzekucyjne w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia

⁶⁹⁶ Jest to dopuszczalne tylko wtedy, gdy w deklaracji lub przy składaniu zeznania pouczone, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego i gdy zostało przesłane uprzednio pisemne upomnienie – por. art. 3a § 2.

i zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego albo jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny (art. 117)⁶⁹⁷. Tytułu nie wystawia się także przy konieczności niezwłocznego zastosowania przymusu bezpośredniego w wyegzekwowaniu obowiązku wynikającego z mocy przepisu prawa, po uprzednim ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, a także przy kontroli celnej (art. 150 § 3 i 4).

Datę doręczenia tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu przez wierzyciela uważa się za datę wszczęcia postępowania egzekucyjnego⁶⁹⁸, gdy organ egzekucyjny jest zarazem wierzycielem za datę taką należałoby uznać datę doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu.

We wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wierzyciel wskazuje środek egzekucyjny, gdy chodzi o egzekucję obowiązku o charakterze niepieniężnym, fakultatywnie zaś czyni to w odniesieniu do egzekucji należności pieniężnych. Wskazaniem środka egzekucyjnego nie jest związany organ, który może zastosować inny, łagodniejszy dla zobowiązanego środek, który także prowadzi do bezpośredniego wykonania egzekucji. Gdy dotyczy to egzekucji obowiązku niepieniężnego, o zmianie środka informuje się wierzyciela (art. 30). W tytule należy także wskazać ewentualną podstawę pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej (art. 27 § 1 pkt 5). Do tytułu wykonawczego wierzyciel winien dołączyć dowód doręczenia upomnienia, ewentualnie stwierdzić w tytule, że doręczenie upomnienia nie było konieczne. Przypadki, w których zasada uprzedniego zagrożenia jest wyłączona omówiono wcześniej.

Organ egzekucyjny jest zobowiązany **zbadać z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej**, skoro ponosić może odpowiedzialność za bezzasadne wszczęcie egzekucji. Organ egzekucyjny nie może natomiast badać zasadności i wymagalności – egzekucja nie może wszak zamieniać się w dodatkową instancję

⁶⁹⁷ Por. A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu wykonawczym*, [w:] *System egzekucji*, s. 249.

⁶⁹⁸ Tak SN w uchwale z 28.05.1992 r., III AZP 5/92, OSN 1992, nr 10, poz. 175.

służącą weryfikacji podstawy jej prowadzenia. Badanie to sprowadza się w istocie do skontrolowania pod względem formalnym tytułu egzekucyjnego, prawidłowości doręczenia uprzednio upomnienia. Organ egzekucyjny w razie wątpliwości co do treści decyzji, stanowiącej podstawę wystawienia tytułu wykonawczego, jest uprawniony do skorzystania z instytucji unormowanej w art. 113 § 2 K.p.a. i uzyskać wyjaśnienie co do jej treści od organu, który ją wydał. Po wyczerpaniu tego trybu, tj. po uzyskaniu ostatecznego postanowienia organu, który wydał decyzję, nie powinno być już wątpliwości, co do treści obowiązku podlegającego egzekucji. Badanie dopuszczalności egzekucji może także prowadzić do sporu kompetencyjnego (gdy zaistnieją wątpliwości co do właściwego trybu prowadzenia egzekucji). Brak przeszkód do prowadzenia postępowania egzekucyjnego skutkować będzie nadaniem tytułowi wykonawczemu klauzuli skierowania go do egzekucji administracyjnej, chyba że tytułem będzie orzeczenie sądowe już zaopatrzone przez sąd w klauzulę wykonalności. Gdy obowiązek, którego tytuł dotyczy, nie podlega egzekucji administracyjnej, organ egzekucyjny nie przystępując do egzekucji postanawia o zwrocie wierzycielowi tytułu wykonawczego, na to postanowienie wierzycielowi służy zażalenie (art. 29 § 2). Uchylenie postanowienia o zwrocie skutkować będzie koniecznością przystąpienia do czynności egzekucyjnych.

Organ egzekucyjny po zbadaniu dopuszczalności egzekwowanego obowiązku **doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego**, jednocześnie doręczając mu postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego, ewentualnie informuje go o użytym środku, gdy zastosowano uprzednio egzekucję z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych lub wkładów oszczędnościowych albo innych wierzytelności lub praw majątkowych. Równocześnie z doręczeniem odpisu tytułu wykonawczego poucza się zobowiązanemu o służących mu środkach prawnych – o prawie wnoszenia zażalenia na postanowienie o zastosowanym środku, jak i o prawie do składania w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia tytułu, zarzutów w sprawie prowadzenia egzeku-

cji. Organ egzekucyjny **poucza** także **zobowiązanego o konieczności zawiadomiania**, w terminie siedmiu dni, **o każdej zmianie miejsca swego pobytu** na okres dłuższy niż miesiąc. W przypadku uchybienia temu obowiązkowi zobowiązany może być ukarany karą pieniężną do wysokości 3 800 zł (art. 168d § 3)⁶⁹⁹.

Ustawodawca zapewnił organowi egzekucyjnemu pewne ułatwienie w skutecznym prowadzeniu czynności egzekucyjnych. **Organ egzekucyjny może** mianowicie **żądać** od uczestników postępowania egzekucyjnego (będą to z pewnością: wierzyciel, zobowiązany, świadkowie, biegły, dozorca mienia) **złożenia wyjaśnień** oraz zasięgać od organów administracji publicznej i instytucji informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji (art. 36 § 1). Informacje takie i wyjaśnienia mają być udzielane bezpłatnie, z zachowaniem tajemnicy określonej w odrębnych przepisach⁷⁰⁰. Od obowiązku tego można się uchylić na zasadach przewidzianych w art. 83 § 1 i 2 K.p.a. dla odmowy zeznań w charakterze świadka lub odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie. Obowiązek udzielenia prawdziwych informacji i wyjaśnień organowi egzekucyjnemu, jest zabezpieczony możliwością nałożenia kary pieniężnej przez organ egzekucyjny (art. 168d § 1 i 2). W literaturze wskazuje się, że kary pieniężne o charakterze porządkowym nie są karami *sensu stricto* lecz środkami przymusu, których celem jest zapewnienie podporządkowania się nakazom i zakazom organów administracji publicznej⁷⁰¹.

Korelatem zasady obligatoryjności prowadzenia egzekucji jest także uprawnienie organu egzekucyjnego lub wierzyciela do podjęcia działań zmierzających do uzyskania wiedzy odnośnie majątku zobowiązanego. W razie bezskuteczności egzekucji należności pieniężnych organ egzekucyjny lub wierzyciel mogą wystąpić do

⁶⁹⁹ Maksymalna wysokość kary pieniężnej w podanej w cyt. przepisie kwocie obowiązuje od 1.01.2003 r., uprzednio górną granicę stanowiła pięciokrotność najniższego wynagrodzenia za pracę.

⁷⁰⁰ Chodzi tu np. o tajemnicę państwową, bankową czy zawodową.

⁷⁰¹ K. Popik-Muzyka, *Odpowiedzialność porządkowa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, s. 613.

sądu o **nakazanie wyjawienia zobowiązanemu majątku**, zgodnie z przepisami K.p.c. (art. 71 § 1)⁷⁰². Instytucja wyjawienia majątku może być także zastosowana przed wszczęciem egzekucji lub w jej toku, jeśli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub świadczenia okresowego za 6 miesięcy.

Skuteczność prowadzonych czynności egzekucyjnych zapewnia także możliwość upomnienia, a po bezskuteczności upomnienia – wydalenie przez egzekutora każdej osoby, nie wyłączając zobowiązanego, która przeszkadza w dokonywanych czynnościach. Egzekutor może zarządzić, realizując egzekucję należności pieniężnych lub wydania rzeczy, otwarcie lokali i innych pomieszczeń zajmowanych przez zobowiązanego, schowków, toreb, waliz. Może także wtedy dokonać **przeszukania** odzieży na zobowiązanym. Dokonanie takiego przeszukania poza mieszkaniem lub przedsiębiorstwem, zakładem lub gospodarstwem zobowiązanego dopuszczalne jest jedynie na podstawie pisemnego polecenia organu egzekucyjnego, które należy przed przystąpieniem do egzekucji okazać. Gdy w trakcie czynności egzekucyjnych egzekutor zauważy, że zobowiązany oddał poszukiwany przedmiot innej osobie do ukrycia, może nie zwlekając dokonać przeszukania jej odzieży, toreb, waliz i innych przedmiotów, które ma ona przy sobie. Przeszukanie odzieży może prowadzić jedynie osoba tej samej płci; żołnierza lub funkcjonariusza organu spraw wewnętrznych może przeszukiwać osoba wyznaczona przez ich przełożonego, w obecności egzekutora. Czynność przeszukania musi być prowadzona z umiarem i poszanowaniem godności osób, których dotyczy. Jeśli przeszukaniu podlegają rzeczy osoby obowiązanej do zachowania tajemnicy zawodowej, to koniecznym jest

⁷⁰² Niestawienie się zobowiązanego do sądu, nie złożenie wykazu składników majątkowych, odmowa udzielenia odpowiedzi na pytania, odmowa złożenia przyrzeczenia odnośnie do składników majątku zabezpieczona jest sankcją grzywny, przymusowego doprowadzenia do sądu lub aresztu nie przekraczającego miesiąca – art. 916 K.p.c.

by w czynności tej uczestniczył przedstawiciel organizacji zawodowej, do której ta osoba należy⁷⁰³.

Czynności egzekucyjne wyjątkowo mogą być prowadzone w porze nocnej. Za taką ustawodawca uznaje czas między 21. w nocy a 7. rano. W porze nocnej czynności mogą być prowadzone jedynie na podstawie pisemnego zezwolenia organu egzekucyjnego i tylko wtedy, gdy „cel egzekucji tego wymaga”. Okazując takie zezwolenie przed przystąpieniem do egzekucji, egzekutor musi jednocześnie przywołać świadka.

U.p.e. inaczej niż K.p.a. normuje kwestie zawieszenia i umorzenia postępowania egzekucyjnego; w tym względzie „ustawa stanowi inaczej”. Nie będzie więc miała, jak się wydaje, zastosowania do tych instytucji procesowych zasada posiłkowego stosowania kodeksu⁷⁰⁴. Przesłanki zawieszenia mają zróżnicowany charakter, wspólna ich cecha to usuwalna lub ustępująca w przyszłości przeszkoda w danym momencie uniemożliwiająca skuteczne przeprowadzenie egzekucji.

Zawieszenie postępowania, mające charakter obligatoryjny, następuje z enumeratywnie wymienionych w art. 56 § 1 przyczyn:

- 1) w razie wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej,
- 2) w razie śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego,
- 3) w razie utraty przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych i braku jego przedstawiciela ustawowego,
- 4) na żądanie wierzyciela,
- 5) w innych przypadkach przewidzianych w ustawach.

Zawieszenie postępowania egzekucyjnego świadczeń niepieniężnych z przyczyny określonej w pkt 2 i 3 jest dopuszczalne, jeżeli „nie zagraża to interesowi społecznemu” (art. 56 § 2). Gdy

⁷⁰³ Może to dotyczyć np. lekarza, adwokata.

⁷⁰⁴ Tak NSA w wyroku z 16.07.1991 r., I SA 585/91, OSP 1993, nr 4, poz. 77 z glosą E. Bojanowskiego, nieco odmiennie *Komentarz u.p.e. I*, s. 241.

postępowanie egzekucyjne zawieszono z powodu śmierci zobowiązanego, wierzyciel zawiadamia o ustaleniu spadkobierców, na których przeszedł egzekwowany obowiązek lub osób, na których rzecz uczyniono zapisy windykacyjne. Może także – nie czekając na sądowe orzeczenie w tej sprawie lub przedmiotu zapisu windykacyjnego albo sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia – wskazać tę osobę ze spadkobierców, którą uważa za odpowiedzialną za egzekwowany obowiązek lub osobę, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny. Organ będzie jednak związany treścią postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, postanowienia częściowego stwierdzającego nabycie przedmiotu zapisu windykacyjnego lub zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia, jeżeli zostaną one złożone organowi przed zakończeniem postępowania egzekucyjnego (art. 57 § 2). Prowadzenie egzekucji z udziałem nieprawidłowego spadkobiercy może skutkować koniecznością wzruszenia niektórych czynności egzekucyjnych. Ustawa nie rozstrzyga pojawiających się na tym tle wątpliwości. Podjęcie egzekucji będzie także możliwe dopiero z chwilą wydania decyzji określającej odpowiedzialność spadkobiercy za np. zobowiązania podatkowe zobowiązanego (por. art. 100 O.p.).

Zawieszenie jest czasową przerwą w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym, jej stosowanie związane jest z sytuacją wystąpienia w toku postępowania egzekucyjnego takich zdarzeń czy okoliczności, ze względu na które wymóg ciągłości postępowania egzekucyjnego ustępuje konieczności zapewnienia prawidłowości i stabilności podejmowanych działań procesowych⁷⁰⁵. Organ ma obowiązek je podjąć, gdy ustanie przyczyna, która legła u podstaw zawieszenia. Nie jest określony czasookres zawieszenia – tylko w razie zawieszenia postępowania na żądanie wierzyciela, brak domagania się podjęcia przed upływem roku od dnia złożenia żądania, skutkować będzie jego umorzeniem (art. 59 § 1 pkt 8).

Umorzenie postępowania egzekucyjnego oznacza sytuację, w której osiągnięcie zasadniczego celu postępowania – wyegze-

⁷⁰⁵ G. Łaszczycza, *Zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, s. 264.

kwowanie obowiązku – staje się niemożliwe, albo jest nieaktualne wskutek trwałych przeszkód uniemożliwiających dalsze jego prowadzenie. Przyczyny te mogą mieć charakter pierwotny, tzn. istniały jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, ale je przeoczono lub nie były znane, względnie mają charakter wtórny, skoro wystąpiły w trakcie postępowania⁷⁰⁶. Umorzenie następuje **obligatoryjnie** z przyczyn enumeratywnie wymienionych w art. 59 § 1:

- 1) jeżeli obowiązek został przed wszczęciem postępowania wykonany,
- 2) jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo jeżeli obowiązek nie istniał,
- 3) jeżeli egzekwowany obowiązek został określony niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego albo bezpośrednio z przepisu prawa,
- 4) gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego lub gdy egzekucja nie może być prowadzona ze względu na osobę zobowiązanego,
- 5) jeżeli obowiązek o charakterze niepieniężnym okazał się niewykonalny,
- 6) w przypadku śmierci zobowiązanego, gdy obowiązek jest ściśle związany z osobą zmarłego,
- 7) jeżeli egzekucja administracyjna lub zastosowany środek są niedopuszczalne albo zobowiązanemu nie doręczono upomnienia, mimo iż obowiązek taki ciążył na wierzycielu,
- 8) jeżeli postępowanie egzekucyjne zawieszono na żądanie wierzyciela nie zostało podjęte przed upływem 12 miesięcy od dnia zgłoszenia tego żądania,
- 9) na żądanie wierzyciela,
- 10) w innych przypadkach przewidzianych w ustawach.

⁷⁰⁶ L. Klat-Wertelecka, *Umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, s. 275, *op. cit.*

Umorzenie postępowania egzekucyjnego najczęściej skutkować będzie brakiem możliwości powtórnego jego wszczęcia, choć niektóre z przesłanek (np. z pkt 4 po uprzednim utracie statusu osoby korzystającej z immunitetu, z pkt 7 – po skutecznym doręczeniu upomnienia) wcale nie wykluczają ponownego prowadzenia postępowania⁷⁰⁷.

Fakultatywnie postępowanie **może** natomiast **zostać umorzony**, jeśli prowadzona jest egzekucja należności pieniężnych, a stwierdzono, że nie uzyska się w jego ramach kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (art. 59 § 2). Umorzenie na tej podstawie ma taki skutek, że ponowne wszczęcie egzekucji będzie dopuszczalne tylko wtedy, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych (art. 61).

Zarówno zawieszenie, jak i umorzenie postępowania oraz odmowa takich działań, następuje w formie zaskarżalnego postanowienia. Jeśli organ egzekucyjny umarza postępowanie w następstwie uznania zarzutów za uzasadnione, to postanowienie o umorzeniu wydaje na żądanie zobowiązanego lub wierzyciela, a gdy chodzi o egzekucję obowiązku o charakterze niepieniężnym – także z urzędu (art. 59 § 3 i 4).

Zasadnicza **różnica między zawieszeniem a umorzeniem postępowania egzekucyjnego tkwi w skutkach prawnych obu**

⁷⁰⁷ W wyroku z 17.10.2006 r., I OSK 804/06 (LEX nr 289091) NSA stwierdził, że „Istotą umorzenia jest przerwanie postępowania, uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych oraz rozstrzygnięcie o dalszym nieprowadzeniu postępowania. Instytucja umorzenia postępowania egzekucyjnego ma na celu jego zakończenie z przyczyn natury formalnej, gdy w danej, konkretnej sytuacji zaistniałej w jego toku wykonanie obowiązku przez zobowiązanego jest niemożliwe lub niedopuszczalne. Ostateczne postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego nie oznacza wszakże, że na zobowiązanym przestał ciążyć obowiązek, którego wykonanie było przedmiotem umorzonego postępowania. Nie można mu również przypisywać waloru *res iudicata* (powagi rzeczy osądzonej), ponieważ organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1)”.

instytucji. W przypadku zawieszenia pozostają w mocy dokonane czynności egzekucyjne, niemniej organ egzekucyjny może uchylić poszczególne dokonane czynności, jeśli to jest uzasadnione ważnym interesem zobowiązanego, interes wierzyciela nie stoi temu na przeszkodzie, a osoby trzecie na skutek tych czynności nie nabyły praw, np. wskutek sprzedaży zajętej rzeczy licytującemu (art. 58 § 2). W razie uchylenia czynności (a także odmowy uchylenia), następującego na podstawie zaskarżalnego zażaleniu postanowienia, nie następuje umorzenie należnych za te czynności kosztów egzekucyjnych. Umorzenie postępowania egzekucyjnego wywołuje skutki przeciwne, tu następuje, co do zasady, uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych (z wyjątkiem umorzenia na żądanie wierzyciela), choć pozostają w mocy prawa osób trzecich, nabyte na skutek tych czynności (art. 60 § 1). W razie potrzeby rozstrzygnięcia wątpliwości (po to, by można było się na posiadanie tych praw powoływać), czy czynności wskutek umorzenia zostały uchylone, a więc że nie wywołały skutków prawnych, organ egzekucyjny wydaje postanowienie w tym zakresie, na które służy zażalenie.

Jeżeli **egzekucja prowadzona wobec podmiotu wpisanego w Krajowym Rejestrze Sądowym** dotyczy należności podatkowych, celnych lub należności, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a nie zostały one uiszczone w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji, organ egzekucyjny składa wnioski o wpisanie do tego rejestru daty wszczęcia egzekucji tych należności, wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot oraz daty i sposobu zakończenia egzekucji⁷⁰⁸. Taki wpis będzie miał charakter gwarancyjny wobec uczestników obrotu gospodarczego, może także dopingować zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku.

⁷⁰⁸ Art. 55a dodany przez art. 3 ustawy z 30.11.2000 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Prawa upadłościowego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 114, poz. 1193.

Wyegzekwowanie obowiązku kończy co do reguły egzekucję, u.p.e. nie przewiduje wydawania w tym względzie żadnego rozstrzygnięcia. Zakończenie egzekucji nie wyklucza, że organ egzekucyjny po tym czasie podejmował będzie pewne czynności procesowe, np. dokona podziału kwoty uzyskanej w ramach zastosowanych środków egzekucyjnych, wyda postanowienie w przedmiocie kosztów. Zakończenie egzekucji może mieć także przyczynę w jej bezskuteczności w całości lub w części⁷⁰⁹.

16.4. Udzielanie pomocy obcemu państwu i korzystanie z takiej pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych

Dostosowywanie u.p.e. do wymogów prawa europejskiego spowodowało, że w ustawie w sposób szczególny i w formie odrębnego rozdziału⁷¹⁰ uregulowano udzielanie pomocy obcemu państwu przy dochodzeniu należności pieniężnych powstałych na jego terytorium oraz korzystanie z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu takich należności powstałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷¹¹. Przepisy u.p.e. będą miały w tym zakresie zastosowanie, jeśli odnosić się to będzie do należności, o jakich mowa w art. 2 § 1 pkt 8 i 9, a ponadto ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Polska nie stanowi inaczej. Obowiązek udzielenia pomocy wynikać może z ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub z treści prawa państwa obcego, ubiegającego się o taką pomoc. Organ nie ma natomiast obowiązku udzielenia pomocy, jeśli obce państwo odmawia mu udzielenia podobnej pomocy, jeżeli sprawa tej odmowy nie podlega badaniu przez Ko-

⁷⁰⁹ Szerzej na ten temat por. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, s. 113 i n.

⁷¹⁰ Rozdział 7 Działu I, na który składają się art. 66a–art. 66zp. Należy zaznaczyć, że rozdział ten został znacznie rozbudowany na mocy noweli do u.p.e. z 10.09.2003 r. oraz nieznacznie zmodyfikowano jego nazwę.

⁷¹¹ Regulacje tego typu wynikają z niektórych dyrektyw obowiązujących na terytorium Unii Europejskiej – *Komentarz u.p.e. I*, s. 296 i n.

mitet do Spraw Dochodzenia Należności Unii Europejskiej (art. 66c § 2).

Pomoc może polegać na: 1) udzieleniu informacji, 2) powiadomieniu zainteresowanego podmiotu o piśmie, orzeczeniu lub innym dokumencie jego dotyczącym, 3) prowadzeniu egzekucji lub dokonaniu zabezpieczenia.

Organem wnioskującym o udzielenie pomocy i **organem wykonującym** taką pomoc na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **jest minister właściwy do spraw finansów publicznych**. Jako organ wykonujący informuje zainteresowane obce państwo, że jest: 1) organem właściwym do przyjmowania od tego państwa wniosków o pomoc i do występowania do niego z takimi wnioskami, 2) organem właściwym do uzgodnienia z nim sposobu pokrywania kosztów, o którym mowa w art. 64c § 4c, 3) organem odpowiedzialnym za korespondencję elektroniczną (art. 66k). Minister właściwy do spraw finansów publicznych określił także w takich przypadkach tryb postępowania wierzycieli i organów egzekucyjnych, a także wzory wniosków o udzielenie informacji, o powiadomienie oraz o dochodzeniu lub zabezpieczeniu należności pieniężnych⁷¹². Wniosek o udzielenie pomocy może dotyczyć kilku należności od tego samego zobowiązanego, nie będzie dopuszczalny, gdy kwota należności nie przekroczy 1 500 euro (art. 66e § 2). Wniosek o udzielenie pomocy, sporządzony na urzędowym wzorze, dokonywany jest na wniosek wierzyciela lub organu egzekucyjnego, jeśli chodzi o udzielenie informacji i powiadomienie zainteresowanego podmiotu o piśmie, orzeczeniu lub innym dokumencie. Do wniosku dołącza się w razie potrzeby odpisy dokumentów i obligatoryjnie tłumaczenia w jednym z języków urzędowych państwa, mającego dokonać pomocy.

U.p.e. szczegółowo normuje także tryb udzielania pomocy, w zależności od jej formy, państwu obcemu. Organ wykonujący potwierdza przyjęcie takiego wniosku najpóźniej do siedmiu dni

⁷¹² Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 18.10.2006 r. w sprawie postępowania przy korzystaniu z pomocy obcego państwa w dochodzeniu określonych należności pieniężnych, Dz. U. Nr 192, poz. 1419 ze zm.

od daty jego wniesienia, a następnie przekazuje właściwemu organowi egzekucyjnemu. Organem tym będzie najczęściej naczelnik urzędu skarbowego, choć nie można wykluczyć (w zależności od rodzaju obowiązku, którego dotyczy wnioski o udzielenie pomocy), że organem tym może być również organ jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca określił zasady udzielania informacji państwu wnioskującemu oraz tryb powiadamiania o pismach i orzeczeniach. Wykorzystywana jest w tym zakresie możliwość korzystania z elektronicznej sieci przetwarzania danych.

Organ wykonujący dostarcza wszelkich informacji, które mogą być użyteczne lub potrzebne obcemu państwu w dochodzeniu jego należności pieniężnych, chyba, że organ ten nie mógłby uzyskać w dochodzeniu analogicznych należności powstałych na terytorium RP, objętych tajemnicą zawodową, handlową lub przemysłową, albo których ujawnienie prowadziłoby lub mogło prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa RP lub jej porządku publicznego (art. 66l § 1 i 2).

Organ wykonujący w ramach pomocy obcemu państwu może dokonać powiadomienia podmiotu, który zgodnie z prawem RP powinien być powiadomiony o czynnościach i orzeczeniach administracyjnych i sądowych, a odnoszących się do należności pieniężnych. Doręczenie dokonywane jest według przepisów K.p.a. W przypadku wnioskowania o powiadomienie winien zostać sporządzony wniosek według wzoru, do wniosku dołącza się dwa egzemplarze dokumentu (orzeczenia).

Wniosek o dochodzenie należności na terytorium państwa obcego jest dopuszczalny, gdy: 1) należności pieniężne lub postępowanie egzekucyjne wszczęte na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie są kwestionowane przez zobowiązanego, albo są kwestionowane, ale prawo Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza kontynuowanie postępowania w takim przypadku, 2) postępowanie egzekucyjne prowadzone w Rzeczypospolitej Polskiej nie doprowadziło do całkowitego wykonania obowiązku i zaspokojenia wierzyciela (art. 66w § 1). Warunki te muszą być spełnione łącznie. Nie można domagać się od obcego państwa udzielenia pomo-

cy w zakresie dochodzenia należności pieniężnych, jeżeli egzekucja, z powodu sytuacji zobowiązanego „stworzyłaby poważne trudności ekonomiczne lub społeczne w tym państwie, a prawo tego państwa pozwala na nieprowadzenie egzekucji w takim przypadku” (art. 66w § 2). W takim samym zakresie można odmówić udzielenia pomocy obcemu państwu⁷¹³. Odmowa udzielenia pomocy z tego powodu, mająca charakter uznaniowy, powinna zostać doręczona na piśmie państwu obcemu w terminie do 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku o udzielenie pomocy. Wniosek o dochodzenie należności sporządza się na urzędowym wzorze. Organ wnioskujący jest zobowiązany informować o wszelkich okolicznościach, które mogłyby mieć wpływ na sposób wykonania egzekucji. Czynności egzekucyjne państwa obcego wywierają takie same skutki, jakby były wykonane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku otrzymania przez ministra właściwego do spraw finansów wniosku od obcego państwa o dochodzenie należności pieniężnych objętych zagranicznym tytułem wykonawczym, organ ten wystawia na jego podstawie tytuł wykonawczy zgodnie ze wzorem, o jakim mowa w art. 26 § 1, chyba że zagraniczny tytuł wykonawczy został sporządzony nieprawidłowo. Za wierzyciela wskazuje się organ wykonujący, który w terminie do trzech miesięcy kieruje ten tytuł do wykonania do właściwego organu egzekucyjnego. Nie stosuje się w tym zakresie zasady uprzedniego zagrożenia. Organ wykonujący informuje obce państwo o czynnościach związanych z egzekwowaną należnością. W trakcie postępowania egzekucyjnego wszczętego na wniosek obcego państwa zobowiązany zgłasza zastrzeżenia dotyczące zagranicznego tytułu wykonawczego lub należności objętych tym tytułem, wyłącznie do

⁷¹³ Postawienie w pierwszej kolejności na konieczność rozważania przez organ wykonujący – ministra właściwego do spraw finansów publicznych, czy egzekucja nie spowoduje w państwie obcym skutków, o jakich mowa w art. 66w § 2 u.p.e. czyni tę sytuację iluzoryczną, pojawia się bowiem problem wiadomości ministra na temat takich skutków.

właściwych władz tego państwa i zgodnie z jego prawem⁷¹⁴. Uznanie skuteczności tych środków będzie miało wpływ na czynności egzekucyjne podejmowane na terytorium Polski. Organ egzekucyjny egzekwuje należności pieniężne w złotych i wyegzekwowane należności przekazuje organowi wykonującemu, który całą tę kwotę przekazuje w terminie miesiąca państwu obcemu. Należności dochodzone przez obce państwo mogą także podlegać zabezpieczeniu.

16.5. Koszty egzekucyjne

Sprawa kosztów egzekucyjnych regulowana jest w przepisach art. 64–66 u.p.e., nadto na podstawie upoważnienia ustawowego kwestię tę normuje rozporządzenie Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów u.p.e. (w zakresie wydatków egzekucyjnych⁷¹⁵). Na **koszty** te składają się **opłaty za czynności egzekucyjne, wydatki egzekucyjne i opłata manipulacyjna**. Opłaty stanowią dochód za poszczególne czynności podejmowane przez organy egzekucyjne i nie mają związku z poniesionymi rzeczywistymi wydatkami w trakcie postępowania egzekucyjnego (np. z tytułu pobrania pieniędzy na miejscu u zobowiązanego, czy też z tytułu wezwania organu asystującego). Wydatki natomiast to koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji, w szczególności na przejazd i delegację poborcy lub egzekutora, przewóz, załadowanie, rozładowanie, przechowywanie, utrzymanie i dozór zwierząt oraz ruchomości odebranych albo usuniętych, przymusowe otwarcie pomieszczeń i schowków, należności świadków i biegłych, ogłoszenia w prasie, sporządzenie dokumentów, prowadzenie zarządu zajętej nieruchomości, prowizji i opłat pobiera-

⁷¹⁴ Niefortunnie zastrzeżenia te zyskały ustawową nazwę „zarzutów” (art. 66zf § 1), co może wprowadzać w błąd, że są to zarzuty z art. 33 u.p.e.

⁷¹⁵ Minister ustalił w nim sposób ustalania i dokumentowania wydatków egzekucyjnych i wydatków postępowania zabezpieczającego, a także sytuacje, w których wydatki te ustala się w formie zryczałtowanej.

nych w związku z realizacją zajęcia przez dłużnika zajętej wierzytelności lub przekazywaniem dochodzonych kwot do organu egzekucyjnego, koszty uzyskania informacji o majątku dłużnika, opłacenie wykonania zastępczego, opłacenie zastosowania przymusu bezpośredniego (por. 64b). Opłaty za poszczególne czynności w wysokości kazuistycznie określonej w art. 64 § 1 i art. 64a § 1 ustawy (opłaty te stanowią bądź określony procent dochodzonej należności pieniężnej, bądź określa je ustawa w konkretnej kwocie), przypadają na rzecz tego organu, który dokonał czynności egzekucyjnych powodujących powstanie kosztów⁷¹⁶.

Opłaty oraz wydatki obciążają zobowiązanego, podlegają przymusowemu ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej, bez potrzeby stosowania uprzedniego upomnienia, przy egzekucji kosztów nie pobiera się opłat. Zobowiązany nie będzie obciążony kosztami egzekucyjnymi, gdy zostały one spowodowane niezgodnym z prawem wszczęciem lub prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. W takim przypadku koszty te ponosi wierzyciel lub organ egzekucyjny – podmiot winny tej wadliwości. Wierzyciel ponosi także koszty postępowania egzekucyjnego, gdy nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (np. wskutek bezskuteczności egzekucji). Jeżeli dochodzenie należności na wniosek obcego państwa stwarza szczególne problemy, powoduje powstanie znacząco wysokich kosztów egzekucyjnych lub wiąże się z walką ze zorganizowaną przestępczością, koszty te pokrywa organ wykonujący po uzyskaniu środków pieniężnych od obcego państwa (art. 64c § 4c)⁷¹⁷.

⁷¹⁶ Art. 64d u.p.e. przewiduje swoisty mechanizm waloryzacji kwot opłat za czynności egzekucyjne określonych w ustawie, uzależniony od wzrostu wskaźnika cen towarów i usług, poprzez ogłaszanie ich przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w Monitorze Polskim. Ten sam mechanizm, z pewnymi wyjątkami, ma zastosowanie do innych należności lub wartości określonych w ustawie kwotowo. Pozwala to uniknąć konieczności nowelizacji ustawy, w razie np. znaczącego wzrostu inflacji.

⁷¹⁷ Użycie terminów „szczególne problemy”, „znacząco wysokie koszty egzekucyjne” oznacza, że są to zwroty niedookreślone, wymagające indywidualizacji, przypadki takie nacechowane będą znacznym elementem subiektywizmu.

Organ egzekucyjny pobiera **opłatę manipulacyjną** z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych, co do zasady opłata ta wynosi 1 % kwoty egzekwowanej należności. Obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Koszty egzekucyjne mogą być w całości lub w części **umorzane**, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny, gdy ściążenie tych kosztów spowodowałoby niewspółmierne wydatki egzekucyjne, gdy stwierdzono nieściągalność od zobowiązanego dochodzonego obowiązku albo gdy zobowiązany wykaże, iż nie jest w stanie ponieść kosztów bez znacznego uszczerbku dla swojej sytuacji finansowej, gdy za umorzeniem przemawia ważny interes publiczny lub ściążenie tylko kosztów egzekucyjnych spowodowałoby niewspółmierne wydatki egzekucyjne (art. 64e § 2 u.p.e.). Właściwy do umorzenia jest organ egzekucyjny, który może również **rozłożyć koszty na raty**, gdy przemawia za tym ważny interes zobowiązanego. Postanowienie w sprawie umorzenia i rozłożenia na raty podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia, które może wnieść zobowiązany lub wierzyciel nie będący organem egzekucyjnym.

Na żądanie zobowiązanego lub z urzędu, gdy koszty obciążają wierzyciela, organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie kosztów, na które służy zażalenie. Wydanie więc takiego postanowienia – w przeciwieństwie do art. 264 § 1 K.p.a. – nie jest obligatoryjne dla organu egzekucyjnego. Żądanie wydania takiego postanowienia nie podlega rozpatrzeniu, jeżeli upłynęło czternaście dni od dnia doręczenia zobowiązanemu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, a w sytuacji zakończenia postępowania egzekucyjnego – w terminie czternastu dni od dnia powiadomienia zobowiązanego o wysokości pobranych kosztów egzekucyjnych.

W myśl art. 66 u.p.e. wierzyciel ponosi wydatki związane z przekazaniem mu egzekwowanej należności lub przedmiotu. Wierzyciel, na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egze-

kucyjnych, jest zobowiązany do uiszczenia **opłaty komorniczej**. Opłata ta wynosi 5% kwot przekazanych wierzycielowi przez organ egzekucyjny lub przekazanych wierzycielowi przez zobowiązanego w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych (art. 1a pkt 6). W razie uchylania się wierzyciela taka opłata podlega przymusowemu ściągnięciu, po uprzednim doręczeniu upomnienia, w drodze egzekucji administracyjnej, o ile nie została potrącona przez organ egzekucyjny. Opłata ta przypada na rzecz organu, który dokonał ściągnięcia należności pieniężnej lub zastosował środki egzekucyjne, w wyniku których należność została zapłacona. Ustawa określa także przypadki, kiedy nie pobiera się opłaty komorniczej (art. 66 § 4).

ROZDZIAŁ XVII. ŚRODKI EGZEKUCYJNE I POSTĘPOWANIE ZABEZPIECZAJĄCE

Egzekucję administracyjną prowadzi się przy użyciu środków egzekucyjnych. Są to konstrukcje przymusu państwowego, przy pomocy których organ egzekucyjny może doprowadzić zobowiązanego do wykonania obowiązku, podlegającego realizacji w drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁷¹⁸. **To inaczej sposoby, którymi zmusza się zobowiązanego do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym**⁷¹⁹. Przypomnieć należy, że organ egzekucyjny może stosować tylko środki przewidziane ustawą, powinien stosować **środek zaspokajający** (tj. prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku), a przy tym mieć na względzie, by nie był zbyt dolegliwy dla zobowiązanego. Zastosowanie tych środków obarczone zostało znaczną kazyistyką, ze względu na ramy podręcznika poniższe wywody poświęcone będą tylko charakterystycznym cechom poszczególnych środków egzekucyjnych.

17.1. Środki egzekucji należności pieniężnych

Ustawa w art. 1a pkt 12 lit. a u.p.e. taksatywnie wymienia środki egzekucji należności pieniężnej. Należą do nich:

⁷¹⁸ Zdaniem M. Szubiakowskiego środkiem egzekucyjnym jest przewidziany w ustawie środek przymusu, za pomocą którego organ egzekucyjny bądź skłania zobowiązanego do wykonania ciążącego na nim obowiązku (środek przymuszający), bądź wykonuje ten obowiązek (środek egzekucyjny realizujący), M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 345.

⁷¹⁹ Sposoby klasyfikacji i szersze wywody na temat środków egzekucyjnych przeprowadził Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadcząca...*, s. 56 i n.

- 1) egzekucja z pieniędzy,
- 2) egzekucja z wynagrodzenia za pracę,
- 3) egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego,
- 4) egzekucja z rachunków bankowych,
- 5) egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych,
- 6) egzekucja z praw z papierów wartościowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego,
- 7) egzekucja z papierów wartościowych nie zapisanych na rachunku papierów wartościowych,
- 8) egzekucja z weksla,
- 9) egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej,
- 10) egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- 11) egzekucja z pozostałych praw majątkowych,
- 12) egzekucja ruchomości,
- 13) egzekucja z nieruchomości.

Podstawę zastosowania powyższych środków egzekucyjnych stanowić może jedna z następujących czynności: zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego u dłużnika zajętej wierzytelności, protokół zajęcia i odbioru ruchomości, protokół odbioru dokumentu. Wyjątek stanowi sytuacja, w której zobowiązany na żądanie pborcy płaci dochodzoną należność. Dowodem spełnienia obowiązku będzie wówczas pokwitowanie przyjęcia pieniędzy, a wpłata ma ten sam skutek, co wpłata dokonana przez zobowiązanego do rąk wierzyciela (art. 68 § 1, art. 68a). Z samego faktu zajęcia wierzytelności lub innego prawa majątkowego albo ruchomości organ egzekucyjny może wykonywać wszelkie prawa zobowiązanego w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji.

Co do zasady wartość zajętej ruchomości lub prawa majątkowego podlega oszacowaniu przez **biegłego skarbowego**, jego udział wykazuje wiele odmienności od udziału biegłego w postę-

powaniu administracyjnym⁷²⁰. Osoba taka musi spełniać wymagane prawem warunki (art. 67c § 1) i być wpisaną na listę biegłych prowadzoną przez dyrektora izby skarbowej. Sprawy wpisu na listę i skreślenie z niej rozstrzygane są postanowieniem dyrektora izby skarbowej. Za swoje czynności biegły otrzymuje wynagrodzenie⁷²¹. Może on odmówić oszacowania tylko z „ważnych powodów”. Zakwestionowanie przez zobowiązanego wyceny dokonanej przez biegłego skarbowego może doprowadzić do wyceny przez biegłego sądowego, gdy druga wycena nie różni się więcej niż o 25%, koszty drugiego oszacowania ponosi zobowiązany (art. 67d).

Szczególne zasady dotyczą prowadzenia **egzekucji wobec państwowej jednostki budżetowej**. Wierzyciel składa wówczas tytuł wykonawczy bezpośrednio u tej jednostki, z działalnością której wiąże się egzekwowana należność, a jednostka winna ją bezzwłocznie uiścić. W razie braku uiszczenia w terminie siedmiu dni „jednostka nadrzędna” zobowiązanego na wniosek wierzyciela zarządza pokrycie należności ze środków zobowiązanego, mając w tym względzie prawo do dysponowania środkami na rachunku bankowym jednostki. Trybu tego nie stosuje się do składek na ubezpieczenie społeczne, zobowiązań podatkowych oraz należności wynikających z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych, a przypadających od jednostek budżetowych⁷²².

W razie powzięcia wiadomości, że rzecz lub prawo majątkowe, do których skierowano egzekucję zostały obciążone hipoteką lub zastawem, organ egzekucyjny ustala kolejność zaspokojenia do-

⁷²⁰ *Komentarz I u.p.e.*, s. 349.

⁷²¹ Wysokość wynagrodzenia biegłego określa rozporządzenie Ministra Finansów z 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów u.p.e. Wynagrodzenie to określone jest iloczynem czasu poświęconego na sporządzenie wyceny oraz stawki godzinowej – por. § 17 cyt. rozporządzenia.

⁷²² Wprowadzenie takiego rozwiązania „ratuje” w wielu przypadkach zagrożone jednostki budżetowe, w przeszłości do częstych należały sytuacje, w których np. ZUS w drodze egzekucji próbował wyegzekwować od urzędów pracy należne składki na ubezpieczenia społeczne od osób bezrobotnych.

chodzonej należności. W razie uznania, że przed tą należnością podlegają zaspokojeniu inne zabezpieczone w ten sposób wierzytelności, organ egzekucyjny wstrzymuje w formie postanowienia czynności egzekucyjne, które podejmie w razie wygaśnięcia hipoteki lub zastawu.

Organ egzekucyjny może przeprowadzać kontrolę prawidłowości działania dłużnika zajętej wierzytelności, z wyłączeniem banków, gdy stwierdzi bezpodstawne uchylanie się od przekazania zajętej wierzytelności; może też skierować egzekucję wobec takiego dłużnika (art. 71a, art. 71b). Jeżeli egzekucję prowadzi jeden z organów wymienionych w art. 19 § 3, 4, 7 i 8 u.p.e. kontrolę taką może przeprowadzić z urzędu lub na ich wniosek naczelnik urzędu skarbowego.

Najprostszym środkiem egzekucji obowiązków pieniężnych jest **egzekucja z pieniędzy**⁷²³. Zobowiązany może na żądanie poborcy zapłacić należność. Poborca przyjmując pieniądze wystawia pokwitowanie, ponosząc odpowiedzialność do tej kwoty przed wierzycielem. Ujawnione pieniądze w trakcie przeszukania odzieży na zobowiązanym lub na innych osobach, u których mogą znajdować się pieniądze oddane przez zobowiązanego celem ich ukrycia, pieniądze ze schowków, waliz, toreb, także podlegają zajęciu.

Jeśli egzekucja z pieniędzy nie doprowadziła do wykonania obowiązku, względnie organ egzekucyjny jest przekonany o jej bezskuteczności, możliwe jest przeprowadzenie **egzekucji z wynagrodzenia za pracę**, o ile oczywiście zobowiązany wykonuje pracę, za którą pobiera wynagrodzenie⁷²⁴. Ten środek egzekucyjny polega na zajęciu określonej części wynagrodzenia, która nie jest zwolniona od egzekucji i zobowiązaniu zakładu pracy do

⁷²³ Na temat pojęcia pieniądza w rozumieniu u.p.e. por. L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna z pieniędzy*, [w:] *System egzekucji*, s. 310 i n.

⁷²⁴ Dla oceny, co jest wynagrodzeniem nie ma znaczenia prawna podstawa świadczenia pracy lub wykonywanej funkcji, wynagrodzeniem są: wynagrodzenia, inne świadczenia pieniężne niewyłączone spod egzekucji, związane z pracą lub wykonywaną funkcją, każde świadczenie okresowe uzyskiwane w stosunkach pozapracowniczych – por. A. Kosut, W. Peredus, *Egzekucja administracyjna z wynagrodzenia za pracę*, [w:] *System egzekucji*, s. 314.

wpłacania zajętej części wynagrodzenia, aż do pokrycia należności wraz z kosztami egzekucyjnymi do organu egzekucyjnego lub bezpośrednio do wierzyciela. Stosując ten środek, organ egzekucyjny wysyła do zakładu pracy zawiadomienie o zajęciu wynagrodzenia, odpis tego zawiadomienia doręczając zobowiązanemu wraz z odpisem tytułu wykonawczego już po dokonaniu zajęcia. Zajęcie wynagrodzenia wywołuje prawne skutki z chwilą doręczenia zakładowi pracy zawiadomienia o zajęciu. Nieważne są rozporządzenia zajętej częścią wynagrodzenia, zajęcie jest skuteczne wobec nowego pracodawcy, a także w przypadku zmiany stosunku pracy lub zlecenia. Zajęcie nakłada na zakład pracy szereg obowiązków względem organu egzekucyjnego. Musi on mianowicie: w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia przez organ egzekucyjny sporządzić za okres trzech miesięcy zestawienie składników wynagrodzenia, powiadomić o przeszkodach do wypłaty wynagrodzenia, podawać informację o toczących się innych postępowaniach egzekucyjnych do wynagrodzenia, powiadamiać o ustaniu zatrudnienia, umieszczać wzmiankę o zajęciu w świadectwie pracy. Wykonanie tych obowiązków jest zagwarantowane możliwością dochodzenia przez wierzyciela roszczenia odszkodowawczego (art. 168c). Za uchybienia wobec organu egzekucyjnego wyznaczony pracownik, a jeżeli nie został wyznaczony, kierownik bezpośrednio odpowiedzialny za realizację zajęcia (odpowiedzialny członek zarządu w spółce prawa handlowego, odpowiedzialny wspólnik w spółce cywilnej), mogą zostać ukarani karą pieniężną do wysokości 3 800 zł.

Egzekucja ze **świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego** odbywa się w podobnym trybie, jak egzekucja z wynagrodzenia za pracę. Część regulacji dotyczącej poprzedniego środka egzekucyjnego stosuje się tu zresztą odpowiednio. Postanowienia gwarancyjne zapewniające minimum egzystencji określa art. 140 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r.

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷²⁵. Zajęcie świadczeń jest dokonane z chwilą doręczenia organowi rentowemu zawiadomienia o zajęciu, w stosunku do egzekwowanej należności pieniężnej nieważne są rozporządzenia świadczeniami przekraczającymi część wolną od zajęcia, dokonane po zajęciu, a także przed zajęciem, jeżeli są wymagalne.

Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych jako środek egzekucyjny jest popularna wobec rozwoju sektora bankowego i wzrostu liczby otwieranych rachunków bankowych. Przez umowę rachunku bankowego bank zobowiązuje się względem posiadacza rachunku bankowego, na czas oznaczony lub nieoznaczony, do przechowywania jego środków pieniężnych oraz do przeprowadzania na jego zlecenie rozliczeń pieniężnych (art. 725 K.c.). W literaturze podkreśla się różnicowanie umów o prowadzenie rachunku bankowego, co w konsekwencji nakazuje różnicowany tryb w stosowaniu omawianego środka egzekucyjnego⁷²⁶. Zastosowanie egzekucji z rachunku bankowego ogranicza swobodę posiadacza rachunku, skutkuje także pewnymi obowiązkami banku wobec organu egzekucyjnego. Prawny skutek zajęcia rachunku następuje z chwilą doręczenia bankowi zawiadomienia o zajęciu. Bank wstrzymuje wszelkie wypłaty z zajętego rachunku i niezwłocznie zawiadamia o zajęciu inne oddziały banku, inne banki i placówki pocztowe⁷²⁷. Zajęcie egzekucyjne skutkuje wobec kwot, które wpłyną na rachunek także po jego zajęciu, do wysokości kwoty egzekwowanej należności wraz z kosztami egzekucyjnymi. Z zajętego rachunku bankowego mogą być realizowane tyl-

⁷²⁵ Potrącenia tego typu z zasady nie mogą przekraczać 25% świadczenia, szerzej por. M. Gajda-Durlik, *Egzekucja administracyjna ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego*, [w:] *System egzekucji*, s. 333.

⁷²⁶ E. Niezbecka, *Egzekucja administracyjna z rachunków bankowych*, [w:] *System egzekucji*, s. 339. Wątpliwości dotyczą zwłaszcza zajęcia rachunku wspólnego dla kilku osób, *ibidem*, s. 346.

⁷²⁷ Tryb zawiadomienia określa rozporządzenie Ministra Finansów z 30.04.2002 r. w sprawie trybu zawiadamiania przez bank o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. Nr 50, poz. 454.

ko pewne świadczenia, np. wynagrodzenie za pracę (gdy zajęciu podlega rachunek pracodawcy), zasądzone alimenty i renty o charakterze alimentacyjnym zasądzone tytułem odszkodowania (art. 81 § 4). Wyłączenie to stosuje się także do podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, należnych od dokonywanych wypłat na bieżące wynagrodzenie. Naruszenie przez bank obowiązków związanych z zajęciem rachunku bankowego skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec wierzyciela.

Egzekucja z wierzytelności z rachunku bankowego, gdy koniecznym warunkiem do wykonania prawa z wierzytelności jest dysponowanie dokumentem, następuje poprzez odebranie tego dokumentu. Gdy zajęciu podlega wkład oszczędnościowy, na który wystawiono książeczkę oszczędnościową, organ egzekucyjny sporządza na okoliczność odbioru dokumentu protokół (art. 85 § 1 i § 2). Organ egzekucyjny zawiadamia bank o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego, pouczając wierzyciela, który w terminie czternastu dni winien wystąpić do sądu o umorzenie dokumentu w drodze postępowania sądowego. W razie umorzenia dokumentu bank wystawia nowy, aktualny dokument, który wydaje właścicielowi, informując jednocześnie inne podmioty uprawnione do wykonywania wypłat z rachunku o zajęciu wierzytelności i wstrzymując wszelkie wypłaty z tego rachunku. Zajęcie nie dotyczy kwot wolnych od egzekucji. Nie umorzenie przez sąd dokumentu skutkuje przywróceniem swobody dysponowania rachunkiem przez jego właściciela. Taki tryb prowadzenia egzekucji stosuje się odpowiednio w egzekucji z wkładów oszczędnościowych gromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Zajęcie rachunku bankowego prowadzonego dla kilku osób fizycznych, którego współposiadaczem jest zobowiązany, jest skuteczne z chwilą zajęcia (art. 81 § 1a).

Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych⁷²⁸ odbywa się poprzez zajęcie tych wierzytelności. Zobowiązany sam może być wierzycielem, a inna osoba wobec niego dłużnikiem. Wierzytelnością jest prawo podmiotowe przysługujące jednej ze stron zobowiązaniowego stosunku prawnego (wierzycielowi w znaczeniu cywilistycznym, a zarazem zobowiązanemu w rozumieniu u.p.e.), na mocy którego osoba trzecia (dłużnik) jest zobowiązana do zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej⁷²⁹. Będą to wierzytelności określonego typu, jak np. wierzytelności z tytułu dostawy, robót i usług.

Przystępując do tego typu egzekucji organ egzekucyjny wzywa dłużnika zobowiązanego, aby należnej sumy nie wypłacał jemu bez zgody organu, lecz wpłacił organowi egzekucyjnemu na pokrycie dochodzonej należności. Zajęcie jest skuteczne z chwilą doręczenia wezwania dłużnikowi. Jednocześnie zawiadamia się zobowiązanego o zajęciu wierzytelności lub prawa, co oznacza zakaz rozporządzania nimi, a także niedopuszczalność zmiany określonego w umowie harmonogramu spłaty tej wierzytelności. Zmiany umowy między stronami nie wywierają skutków w odniesieniu do toczącego się postępowania egzekucyjnego⁷³⁰. Wzywa się również dłużnika zobowiązanego, by w terminie siedmiu dni złożył oświadczenie czy uznaje zajętą wierzytelność lub prawo, czy wypłaci należność podlegającą egzekucji wraz z kosztami egzekucyjnymi oraz czy ewentualnie toczy się albo toczyło się postępowanie w sprawie wierzytelności lub prawa, do którego skierowano środek egzekucyjny. Dłużnik, który nie złoży w terminie oświadczenia, albo bezzasadnie wypłaci zobowiązanemu należność może podlegać ukaraniu karą pieniężną. Wierzyciel może

⁷²⁸ Chodzi tu o inne, niż unormowane w art. 72–85 u.p.e., wierzytelności i tryb ich egzekwowania, z wyłączeniem egzekucji z praw majątkowych, dla których przewidziano szczególne unormowanie w art. 93–96k u.p.e.

⁷²⁹ Szerzej por. J. Mojak, *Egzekucja administracyjna z tak zwanych innych wierzytelności pieniężnych*, [w:] *System egzekucji*, s. 349 i tam powołaną literaturę.

⁷³⁰ Tak NSA w wyroku z 4.10.1996 r., SA/Gd 3296/95, niepubl.

również od niego dochodzić roszczenia odszkodowawczego w razie wyrządzenia szkody. W razie uchylania się od przekazania zajętej kwoty organowi egzekucyjnemu, mimo uznania i wymagalności wierzytelności, nie jest wykluczone skierowanie egzekucji wobec samego dłużnika zobowiązanego (art. 71b w zw. z art. 91)⁷³¹.

Egzekucja z praw z papierów wartościowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych następuje poprzez zajęcie oraz przesłanie do podmiotu prowadzącego taki rachunek (np. biura maklerskiego) zawiadomienia o zajęciu praw z papierów wartościowych oraz wierzytelności z rachunku. Prowadzący rachunek ma obowiązek przekazania środków z rachunku do wysokości dochodzonej kwoty z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi. Gdy stan środków nie wystarcza na pokrycie tej należności, na żądanie organu egzekucyjnego podmiot prowadzący rachunek dokonuje sprzedaży papierów wartościowych, a uzyskaną kwotę przekazuje organowi. Zawiadomienie do swej skuteczności musi posiadać oznaczenie zobowiązanego (imię i nazwisko, firmę, adres). U.p.e. szczegółowo reguluje sposób zbycia papierów wartościowych, zapewniając w tym trybie udział zobowiązanego, skoro on sam zainteresowany jest najkorzystniejszym zbyciem papierów, by pokryć możliwie w stopniu największym należność realizowaną w egzekucji⁷³².

Egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych następuje poprzez odbiór dokumentu, którego posiadanie jest koniecznym warunkiem wykonywania prawa z tych papierów. Zajęte papiery przekazuje się uprawnionemu do sprzedaży podmiotowi, a gdy byłoby to zbyt kosztowne sprzedaje się je tak jak ruchomość.

⁷³¹ Por. M. Masternak, *Pozycja prawna dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. El. Ura, Rzeszów 2002, s. 355–370.

⁷³² Szerzej por. R. Biskup, *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych*, [w:] *System egzekucji*, s. 361 i n.

Egzekucja z weksła w rozumieniu ustawy z 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe⁷³³ następuje poprzez jego odbiór. Organ egzekucyjny wzywa trasata, aby sumy wekslowej nie wypłacał prawnemu posiadaczowi, lecz wpłacił w terminie wykupu organowi egzekucyjnemu. Jednocześnie zawiadamia się zobowiązanego, że nie wolno mu rozporządzać zajęтым wekslem ani odebrać od trasata sumy wekslowej. Organ egzekucyjny może wykonywać wszelkie uprawnienia zobowiązanego w zakresie weksła⁷³⁴.

Egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej obejmuje zajęcie:

- autorskiego prawa majątkowego i praw pokrewnych,
- patentu,
- prawa ochronnego na wzór użytkowy,
- prawa z rejestracji wzoru zdobniczego,
- prawa z rejestracji znaku towarowego,
- prawa do używania znaku towarowego powszechnie znanego niezarejestrowanego,
- prawa z rejestracji topografii układu scalonego,
- prawa do projektu racjonalizatorskiego.

Oprócz zajęcia następuje wpisanie prawa do protokołu. Zajęcie może nastąpić także po przesłaniu do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej zawiadomienia o zajęciu. Ustawa w art. 96g § 3 ograniczyła katalog możliwych do zajęcia autorskich praw ma-

⁷³³ Dz. U. Nr 37, poz. 282 ze zm.

⁷³⁴ W literaturze zwraca się uwagę, że ustawodawca z nieznanых przyczyn „wyróżnił” weksel trasowany, zapominając, że przedmiotem zajęcia może być także weksel własny, z tego względu art. 96 u.p.e. wymaga uzupełnienia w taki sposób, aby uniemożliwić zobowiązanemu odebranie sumy wekslowej od wystawcy weksła – por. R. Biskup, *Egzekucja administracyjna...*, s. 372, *op. cit.* Por. także M. Surma, *Egzekucja administracyjna z weksła*, [w:] *System egzekucji*, s. 380 i n.

jątkowych i praw pokrewnych⁷³⁵. Zajęcie jest skuteczne z chwilą podpisania protokołu przez poborcę skarbowego, zobowiązanego lub świadków. Po oszacowaniu praw podlegają one sprzedaży tak jak ruchomości. Egzekucja z wierzytelności z praw, o jakich mowa wyżej, odbywa się w trybie dotyczących egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych.

Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością⁷³⁶ oraz z wierzytelności z tego prawa następuje poprzez przesłanie do spółki zawiadomienia o zajęciu udziału i wezwaniu, by należne z tego tytułu kwoty wpłacać organowi egzekucyjnemu, nie zaś zobowiązanemu. Zajęcie udziału oraz wierzytelności następuje z chwilą doręczenia spółce zawiadomienia, jednocześnie organ egzekucyjny kieruje wnioskiem do sądu rejestrowego o dokonanie w Krajowym Rejestrze Sądowym wpisu o zajęciu udziału oraz zawiadomienia zobowiązanego o skutkach zajęcia. Przy braku pełnego pokrycia należności z tytułu posiadania udziału (udziałów) możliwe jest zarządzenie sprzedaży zajętego udziału przez sąd rejestrowy (art. 96k § 1)⁷³⁷. W przypadku nie zarządzenia sprzedaży przez sąd, w zależności od treści umowy spółki (gdy umowa nie zawiera ograniczenia, co do możliwości sprzedaży udziału) możliwa jest także sprzedaż udziału tak jak rzeczy ruchomej, po cenie oszacowania dokonanej przez sąd (o ile sąd dokonał takiego oszacowania).

Egzekucja z pozostałych praw majątkowych następuje przez odbiór dokumentu albo poprzez zawiadomienie dłużnika zobowiązanego, stosuje się tu odpowiednio przepisy o egzekucji z innych

⁷³⁵ Por. W. Włodarczyk, *Egzekucja administracyjna z praw własności intelektualnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 394 i n.; P. Rączka, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, s. 180 i n.

⁷³⁶ Zdaniem J. P. Tarno nie ulega wątpliwości, że choć środek ten nazwany jest egzekucją z udziału w spółce, to nie ulega wątpliwości, że jego zastosowanie dotyczy wszystkich udziałów będących własnością zobowiązanego – W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 339.

⁷³⁷ Szczegółowo ten tryb analizują R. Cybulska, J. Jagoda, *Egzekucja administracyjna z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, [w:] *System egzekucji*, s. 406 i n.

wierzytelności pieniężnych, sama zaś sprzedaż następuje w trybie, jak dla rzeczy ruchomych.

Egzekucja z ruchomości polega na jej **zajęciu** przez poborcę skarbowego, **oszacowaniu** wartości i **sprzedaży**, a następnie zaspokojeniu wierzyciela z sumy uzyskanej ze sprzedaży ruchomości. Zajęciu podlegają ruchomości zobowiązanego, znajdujące się zarówno w jego władaniu, jak i we władaniu innej osoby, jeżeli nie zostały wyłączone spod egzekucji lub spod niej zwolnione. Na każdej rzeczy podlegającej zajęciu poborca skarbowy umieszcza znak, ujawniający fakt zajęcia na zewnątrz⁷³⁸. Przedmiotem egzekucji może być udział we współwłasności, sprzedaży podlega wówczas udział we współwłasności (art. 97 § 4), istnieje także możliwość sprzedaży rzeczy objętej współwłasnością, za zgodą pozostałych współwłaścicieli oprócz samego zobowiązanego⁷³⁹. Zajęciu podlegać mogą także pojazdy; o zajęciu poborca skarbowy umieszcza adnotację w dowodzie rejestracyjnym pojazdu.

Prawny skutek zajęcia rzeczy następuje przez wpisanie jej do protokołu zajęcia i podpisanie go przez poborcę skarbowego, zobowiązanego i świadków (art. 98 § 1). Skutkiem prawnym zajęcia rzeczy jest ograniczenie swobody dysponowania nią przez zobowiązanego. Zbycie tej nieruchomości będzie nieważne z punktu widzenia prawa cywilnego (jako czynność sprzeczna z prawem), stanowi także przestępstwo⁷⁴⁰. Poborca może pozostawić zajętą rzecz zobowiązanemu, innemu dorosłemu domownikowi lub innej osobie, celem zwykłego ich używania. Zwykłe używanie nie może prowadzić do pogorszenia rzeczy⁷⁴¹. Można też rzecz oddać pod dozór innej osoby, gdy zobowiązany nie daje rękojmi należytego przechowywania zajętej rzeczy, odmawia podpisania proto-

⁷³⁸ *Komentarz u.p.e. II*, s. 358.

⁷³⁹ Z. R. Kmiecik, D. Steć, *Egzekucja administracyjna z ruchomości*, [w:] *System egzekucji*, s. 416.

⁷⁴⁰ Por. art. 300 § 2 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 593 ze zm.

⁷⁴¹ W judykaturze sporne jest czy zobowiązanemu można pozostawić samochód do użytkowania – por. *Komentarz u.p.e. I*, s. 446, *Komentarz u.p.e. II*, s. 377.

kołu albo gdy wcześniej usuwał rzecz podlegającą zajęciu. Osoba, której oddaje się te rzeczy na przechowanie pełni funkcję **dozorcy**⁷⁴². Dozorca jest zobowiązany do starannego przechowywania rzeczy i do wydania jej na żądanie organu egzekucyjnego lub poborcy. Za swoje czynności dozorca, wyłączając zobowiązanego lub jego domownika, otrzymuje wynagrodzenie; przysługuje mu także zwrot kosztów dozoru. Dozorca nie ma prawa używania zajętych rzeczy, chyba że jest to konieczne do ich utrzymania. Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zwrotu wydatków związanych z dozorem, na to postanowienie służy wierzycielowi, zobowiązanemu i dozorczy zażalenie (art. 102 § 4). Dozorca nie ponosi odpowiedzialności za uszkodzenia, zniszczenia lub zaginięcia rzeczy wskutek przypadku lub siły wyższej, za straty wynikłe w transporcie odpowiada organ egzekucyjny. Szczególna regulacja odnosi się do zajęcia dóbr kultury, stanowiących zabytki i ich sprzedaży⁷⁴³. Dozór nad zajętymi ruchomościami ze złota, platyny i srebra oraz innymi kosztownościami niebędącymi zabytkami sprawuje organ egzekucyjny.

Sposób szacowania wartości zajętych rzeczy ruchomych określa art. 99 u.p.e. Zobowiązany może zgłaszać dowody, celem oszacowania rzeczy. W terminie pięciu dni od daty zajęcia ruchomości może wnieść skargę do organu egzekucyjnego na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego. W takim przypadku organ zobowiązany jest wezwać **biegłego skarbowego** dla oszacowania wartości zajętych rzeczy. Biegły szacuje także rzeczy użytkowe z metali szlachetnych, kosztowności, maszyny i urządzenia pro-

⁷⁴² Por. szczególne wymagania odnośnie przechowywania, określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z 30.04.2002 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przy przechowywaniu i sprzedaży zajętych broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych przedmiotów, na których posiadanie jest wymagane zezwolenie, Dz. U. Nr 50, poz. 453.

⁷⁴³ Por. art. 100 § 3 i art. 105 § 2 u.p.e. Zajęty zabytek poborca skarbowy oddaje pod dozór państwowej lub samorządowej instytucji kultury. Sprzedaż ruchomości, stanowiącej zabytek, wymagać będzie współdziałania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, w przypadku materiałów bibliotecznych z dyrektorem Biblioteki Narodowej w Warszawie.

dukcyjne, pojazdy i ciągniki, a także inne rzeczy, gdy organ uzna to za uzasadnione.

Zajęte rzeczy podlegają sprzedaży w drodze publicznej licytacji⁷⁴⁴. Licytacja może odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od dnia zajęcia (wyjątki określa art. 104 § 2). Organ egzekucyjny może także sprzedać te rzeczy po cenie oszacowania jednostkom prowadzącym działalność handlową lub przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż komisową. Cena wywołania w pierwszym terminie licytacji wynosi 3/4 wartości szacunkowej ruchomości. Prawo własności nabywa osoba, która w czasie licytacji zaofiarowała najwyższą cenę, uzyskała przybicie i zapłaciła cenę⁷⁴⁵. Nabywca nie może domagać się unieważnienia licytacji. Zobowiązany, wierzyciel i każdy uczestnik licytacji może zgłosić skargę na naruszenie przepisów o licytacji. Wniesienie skargi skutkuje wstrzymaniem wydania sprzedanej rzeczy (nie dotyczy to rzeczy łatwo psujących się). Skargę rozpatruje w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia organ nadzoru (brak jej rozpatrzenia w tym terminie może prowadzić do zrzeczenia się rzeczy przez nabywcę), postanowienie organu nadzoru o oddaleniu skargi jest zaskarżalne zażaleniuowo. Licytacja może zostać także unieważniona przez organ egzekucyjny lub jego organ nadzorczy, jest to dopuszczalne tylko wtedy, gdy ruchomości sprzedane są jeszcze we władaniu nabywcy (art. 107 § 3). W licytacji wyłączony jest udział niektórych osób (por. art. 107 § 4), aby zapewnić prawidłowy jej przebieg i wykluczenie możliwości uzyskania niesłusznych korzyści.

Dopuszczalny jest także **przetarg ofert**, jeśli zachodzi przypuszczenie, że w wyniku licytacji można nie uzyskać korzystnej ceny. Przetarg ofert może nastąpić za zgodą wierzyciela i zobowiązanego. Bezskuteczność przetargu, jak i drugiej licytacji uzasadniać będzie sprzedaż zajętych ruchomości z wolnej ręki, za cenę nie niższą od 1/3 wartości szacunkowej. Kolejnym etapem

⁷⁴⁴ Zajęte waluty obce organ sprzedaje bankom posiadającym zezwolenie dewizowe, to samo dotyczy zajętego złota, platyny i srebra, z wyjątkiem rzeczy użytkowych z tych kruszców – por. art. 110 u.p.e.

⁷⁴⁵ Szczegółowe zasady przeprowadzania licytacji określa art. 105a–105d u.p.e.

jest ewentualnie sprzedaż zajętych ruchomości jednostkom organizacyjnym ochrony zdrowia i pomocy społecznej, placówkom oświatowym, instytucjom kultury oraz organizacjom charytatywnym, jeśli przedmioty te mogą zostać wykorzystane do ich działalności. Ostatecznym środkiem jest ich sprzedaż jednostkom prowadzącym skup przedmiotów używanych lub surowców wtórnych. Bezskuteczność takiej sprzedaży rodzić będzie konieczność zwrotu zajętych rzeczy zobowiązanemu (art. 108a).

Istotną zmianą od 2001 r. w u.p.e. jest włączenie do katalogu środków egzekucji należności pieniężnych **egzekucji z nieruchomości**. Środek ten można zastosować, gdy wcześniejsze środki egzekucyjne okazały się niemożliwe do zastosowania lub nie były skuteczne. Egzekucja z nieruchomości dopuszczalna jest jedynie w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych lub ustalonych w decyzji ostatecznej lub wynikających z orzeczenia sądu, wydanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, a także należności pieniężnych wynikających z tytułu wykonawczego, o którym mowa w art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa. Środek ten może stosować jedynie naczelnik urzędu skarbowego. Wierzyciel finansujący (wierzyciel nie będący naczelnikiem urzędu skarbowego lub obcym państwem) musi wpłacić organowi egzekucyjnemu zaliczkę na poczet prowadzenia tego środka⁷⁴⁶. Uczestnikami takiej egzekucji są również osoby, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe (np. służebność) lub roszczenia albo prawa osobiste zabezpieczone na nieruchomości (np. dożywocie). Gdy przedmiotem egzekucji jest użytkowanie wieczyste w egzekucji uczestniczy nadto organ, który zawarł umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Stadiami stosowania egzekucji z nieruchomości są: zajęcie, opis i oszaco-

⁷⁴⁶ Zaliczkę wierzyciel finansujący wpłaca sukcesywnie do kolejnych czynności egzekucyjnych. Jej wysokość nie może być większa niż 5% egzekwowanej należności pieniężnej i nie większa niż 11 400 zł.

wanie nieruchomości, licytację, przybicie, przyznanie własności i podział kwoty uzyskanej ze sprzedaży⁷⁴⁷.

Egzekucja z nieruchomości następuje przez jej **zajęcie**, obejmujące także pożytki i wszystko, co może stanowić przedmiot obciążenia hipoteką. Rozporządzenia dokonane po zajęciu są nieważne. Zarząd nieruchomości może wykonywać zobowiązany, można ustanowić także innego **zarządcę** nieruchomości. Zobowiązany ma prawo ubiegać się o pozostawienie go w pomieszczeniu, które zajmował na nieruchomości w chwili zajęcia (art. 110g § 5–7). Zarządca wykonuje wszystkie czynności potrzebne do prawidłowej gospodarki; ma prawo do wynagrodzenia. Po upływie czternastu dni od dokonania wezwania do zapłaty należności pieniężnej, organ egzekucyjny przystępuje do sporządzenia opisu i oszacowania zajętej nieruchomości.

W przypadku przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne właściwa jednostka samorządu terytorialnego może skorzystać w terminie trzech miesięcy od dnia wezwania z **prawa pierwokupu**, za cenę określoną przez rzeczoznawcę majątkowego⁷⁴⁸. Na wniosek zobowiązanego może być z nieruchomości wydzielona tylko jej część, o ile uzyskana kwota z jej sprzedaży wystarczy na pokrycie całej należności. Zajętą nieruchomość sprzedaje się w drodze publicznej licytacji. Na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji służy prawo wniesienia skargi, którą rozstrzyga postanowieniem organ nadzoru. U.p.e. kazuistycznie określa sprawy związane z wadium, przebiegiem licytacji, przybiciem.

Jeśli postanowienie o przybiciu stało się ostateczne i nabywca uiścił cenę organ egzekucyjny wydaje **postanowienie o przyznaniu własności**. Postanowienie to jest zaskarżalne zażaleniem. Ostateczne postanowienie o przyznaniu własności stanowi tytuł

⁷⁴⁷ C. Martysz, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, [w:] *System egzekucji*, s. 421.

⁷⁴⁸ Podobne uprzywilejowanie posiadają osoby, których prawo pierwokupu wynika z treści księgi wieczystej (art. 110n § 5) oraz współwłaściciel gospodarstwa rolnego – por. art. 110y.

egzekucyjny do wydania i podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Odrębnie u.p.e. w art. 114–114i normuje egzekucję z ułamkowej części nieruchomości oraz użytkownika wieczystego, w pozostałym zakresie stosuje się egzekucję z nieruchomości⁷⁴⁹.

Art. 115 u.p.e. reguluje **podział kwoty**, gdy egzekucja prowadzona jest w sytuacji **wiełości wierzycieli**. Podział kwoty zalicza się do zagadnień o charakterze technicznym, których zadaniem i funkcją jest zapewnienie prawidłowej i skutecznej egzekucji, ma to jednak ogromne znaczenie praktyczne⁷⁵⁰. Uzyskane w wyniku egzekucji sumy pieniężne przekazuje się przede wszystkim wierzycielom, korzystającym z pierwszeństwa zaspokojenia, a następnie innym wierzycielom. Jeżeli wyegzekwowana kwota nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich wierzycieli, organ egzekucyjny dokonuje podziału uzyskanej kwoty, stosunkowo do wysokości ich należności, z zachowaniem pierwszeństwa zaspokojenia należności (art. 115). W pierwszej kolejności zaspokajają się:

- koszty egzekucyjne i koszty upomnienia,
- należności zabezpieczone hipoteką morską lub przywilejem na statku morskim⁷⁵¹,
- należności zabezpieczone hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym albo korzystające z ustawowego pierwszeństwa oraz prawa, które ciążyły na nieruchomości przed dokonaniem w księdze wieczystej wpisu o wszczęciu egzekucji lub przed złożeniem do zbioru dokumentów wniosku o dokonanie takiego wpisu,
- należności, do których stosuje się przepisy Działu III O.p.⁷⁵² oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, o ile nie zostały zaspokojone w trzeciej kolejności,

⁷⁴⁹ *Komentarz u.p.e. I*, s. 496 i n.

⁷⁵⁰ R. Pał, *Podział kwoty uzyskanej z egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 443.

⁷⁵¹ Wraz z roszczeniami o świadczenia uboczne objęte zabezpieczeniem na mocy odrębnych ustaw – por. art. 115 § 2a.

⁷⁵² W tej samej kolejności zaspokajają się odsetki od tych należności pieniężnych.

- należności zabezpieczone prawem zastawu lub które korzystały z ustawowego pierwszeństwa, a nie wymienione uprzednio,
- inne należności i odsetki (art. 115 § 1).

Odrębnie unormowana została kwestia podziału kwoty uzyskanej z egzekucji z nieruchomości. Organ egzekucyjny sporządza plan podziału kwoty, w którym oprócz wierzyciela egzekwującego uczestniczą:

- wierzyciele posiadający tytuł wykonawczy z dowodem doręczenia zobowiązanemu wezwania do zapłaty oraz wierzyciele, którzy uzyskali zabezpieczenie powództwa, jeśli się zgłosili najpóźniej w dniu uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu własności nieruchomości,
- osoby, które przed zajęciem nieruchomości nabyły do niej prawa stwierdzone w protokole opisu i oszacowania wartości nieruchomości lub zostały zgłoszone i udowodnione najpóźniej w dniu uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu własności,
- pracownicy co do stwierdzonych dokumentem należności za pracę, jeśli zgłosili swe roszczenia przed sporządzeniem planu podziału.

17.2. Środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym

W przypadku prowadzenie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym katalog środków egzekucyjnych określa taksatywnie art. 1a pkt 12 lit. b. Są nimi:

- 1) **grzywna w celu przymuszenia,**
- 2) **wykonanie zastępcze,**
- 3) **odebranie rzeczy ruchomej,**
- 4) **odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń,**
- 5) **przymus bezpośredni.**

Grzywna w celu przymuszenia nie jest środkiem zaspokajającym – jest środkiem przymuszającym, który ma skłonić zobowiązanego do wykonania obowiązku. Grzywna ta ma charakter osobisty, bowiem nie przechodzi na spadkobierców, ani na prawonabywców zobowiązanego (art. 124 § 2). Przesłanki jej stosowania określa art. 119 – jest ona stosowana, gdy egzekucja dotyczy spełniania przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, z położeniem szczególnego nacisku na obowiązki o charakterze osobistym⁷⁵³. Grzywnę w celu przymuszenia wymierza się, gdy nie jest celowe stosowanie innego środka egzekucji niepieniężnej. Stosuje się ją zwłaszcza wtedy, gdy charakter egzekwowanej czynności nie pozwala wykonać jej przez inną, niż zobowiązany, osobę⁷⁵⁴.

Grzywnę wymierzyć można zarówno osobom fizycznym jak i osobom prawnym, a także jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Grzywnę nakłada się na przedstawiciela ustawowego osoby fizycznej (gdy np. zobowiązanym jest małoletni). W przypadku jednostki organizacyjnej, przedsiębiorstwa państwowego, organizacji spółdzielczej lub innej społecznej osoby prawnej, grzywnę nakłada się na ustawowego przedstawiciela zobowiązanego (np. na dyrektora przedsiębiorstwa) lub na osobę, która jest odpowiedzialna za czuwanie nad wykonaniem przez zobowiązanego obowiązku. Nie wyklucza to jednoczesnej grzywny wobec zobowiązanej jednostki organizacyjnej lub osoby prawnej. Wobec takiej konstrukcji zgłaszana jest krytyka⁷⁵⁵.

Grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie (organ egzekucyjny ma prawo zatem do stopniowej presji fi-

⁷⁵³ I. Skrzydło-Niżnik, *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 455.

⁷⁵⁴ Może chodzić tu o np. obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym, wykonywanie obowiązku szkolnego, udostępnienia nieruchomości celem usunięcia awarii przewodu energetycznego.

⁷⁵⁵ Por. L. Żukowski, [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 147. Celowości tej konstrukcji broni Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 64.

nansowej na zobowiązanego, aby zmusić go do wykonania obowiązku) w tej samej lub wyższej kwocie, z wyjątkiem grzywny nakładanej celem spełnienia obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego lub z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy – w takim przypadku grzywna jest **jednorazowa**. W razie niewykonania obowiązku związanego z nałożeniem jednorazowej grzywny, organ orzeka o wykonaniu zastępczym. Wysokość tej jednorazowej grzywny, w przypadku przymusowej rozbiórki budynku lub jego części, stanowi iloczyn $1/5$ ceny 1m^2 powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów do obliczania premii dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych (art. 122 § 5). W pozostałych przypadkach grzywna każdorazowo wobec osób fizycznych nie może być większa niż 10 000 zł jednorazowo, łącznie zaś nie więcej niż 50 000 zł; w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej każdorazowo nie więcej niż 50 000 zł, łącznie nie więcej niż 100 000 zł.

Grzywnę tę nakłada organ egzekucyjny postanowieniem. Zobowiązanemu służy prawo wniesienia zażalenia na to postanowienie. Środek ten stosuje się równocześnie z doręczeniem tytułu wykonawczego, wzywając zobowiązanego do uiszczenia nałożonej grzywny w określonym w tym postanowieniu terminie, której ścisłaścią przynależąca nastąpić może w trybie egzekucji należności pieniężnych, z równoczesnym zagrożeniem nakładania kolejnych grzywien w tej samej lub wyższej wysokości.

W razie wykonania obowiązku, a więc gdy grzywna osiągnęła swój cel przymuszający, nałożone w międzyczasie, a nie uiszczone lub nie ściągnięte grzywny podlegają umorzeniu (art. 125 § 1). Sformułowanie „podlegają umorzeniu” wskazywałoby, że ten skutek następuje z mocy prawa, tak jednak nie jest, skoro organ egzekucyjny wydaje w tej sprawie na wniosek zobowiązanego postanowienie. Organ odmówi umorzenia grzywny, jeśli np. będzie twierdził, że zobowiązany nie wykonał obowiązku, dolegliwość odmowy umorzenia grzywny łagodzi prawo zobowiązanego do

zażalenia na odmowę umorzenia grzywny. Zobowiązany, który wykonał obowiązek może także wystąpić do organu egzekucyjnego o zwrot uiszczonych lub ściągniętych grzywien, jest to dopuszczalne w wysokości 75% lub w całości kwoty grzywien. O zwrocie grzywny postanawia organ egzekucyjny, gdy jest nim państwowy organ egzekucyjny⁷⁵⁶, do orzeczenia o zwrocie konieczna jest zgoda organu wyższego stopnia. Zwrot jest możliwy „w uzasadnionych przypadkach”, co świadczyć może o uznaniowości organu egzekucyjnego, rozstrzygnięcie w tym zakresie nie podlega zażaleniu⁷⁵⁷.

Wykonanie zastępcze jest środkiem zaspokajającym, skoro prowadzi do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej. Środek ten stosuje się, gdy obowiązek dotyczy czynności, które może wykonać inna osoba niż zobowiązany, działająca na zlecenie organu egzekucyjnego, a na koszt zobowiązanego. Nadaje to instytucji wykonania zastępczego swoisty charakter, wyrażający się w tym, że elementy przymusu na zewnątrz nie są w takim stopniu widoczne, jak np. w przymusie bezpośrednim czy nawet grzywnie w celu przymuszenia. Środek ten nie oddziałuje bezpośrednio na samego zobowiązanego w celu przymuszenia go do wykonania obowiązku, a mimo to jego zastosowanie prowadzi do wykonania obowiązku⁷⁵⁸. W praktyce chodzi tu o przypadki zrealizowania obowiązku polegającego np. na wykonaniu rozbiórki samowoli budowlanej, przywrócenie stanu nie naruszającego środowiska naturalnego⁷⁵⁹. Osoba, której zleca się wykonanie

⁷⁵⁶ Organy jednostek samorządu terytorialnego będące organami egzekucyjnymi nie muszą uzyskiwać żadnej zgody na zwrot grzywny.

⁷⁵⁷ *Komentarz u.p.e. III*, s. 1060.

⁷⁵⁸ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 66.

⁷⁵⁹ O znaczeniu tego środka może świadczyć teza z wyroku SN z 2.06.1972 r., I CR 42/72, OSNCP 1973, nr 3, poz. 44 – zawinione – z powodu niedbalstwa funkcjonariusza państwowego – zaniechanie zastępczego wykonania decyzji nakazującej samoistnemu posiadaczowi budynku wyburzenia balkonów, zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną oderwaniem balkonu.

obowiązku nazywana jest **wykonawcą zastępczym**. Organ egzekucyjny doręczając zobowiązanemu tytuł wykonawczy doręcza także postanowienie o zastosowaniu wykonania zastępczego. Na postanowienie to służy zobowiązanemu prawo wniesienia zażalenia. Analizując prawidłowość i skuteczność tego środka, organ egzekucyjny może wezwać zobowiązanego do wpłaty zaliczki na koszty wykonania zastępczego i zobowiązać do dostarczenia posiadanej dokumentacji, materiałów i środków niezbędnych do zrealizowania obowiązku. Organ egzekucyjny może w sprawie zaliczki oraz dostarczenia niektórych środków rzeczowych wydawać postanowienie.

Wykonawca zastępczy ma być określony w postanowieniu o zastosowaniu tego środka⁷⁶⁰. Gdy organ egzekucyjny nie wskazał w postanowieniu takiej osoby, to „zleci wykonanie egzekwowanych czynności określonej przez siebie osobie w terminie nie dłuższym niż miesiąc i zawiadomi o tym zobowiązanego”. To „zlecenie” nie oznacza jakiegoś organizacyjnego podporządkowania wykonawcy zastępczego organowi egzekucyjnemu. Organ i wykonawcę łączy umowa cywilnoprawna, będąca najczęściej umową o dzieło lub umową o roboty budowlane⁷⁶¹.

Wykonawca odpowiada wobec zobowiązanego za rzetelne wykonanie robót, celowe zużycie materiałów oraz prawidłowe korzystanie ze środków przewozowych dostarczonych przez zobowiązanego. Ewentualnych roszczeń zobowiązany może dochodzić na tym tle bezpośrednio od wykonawcy. Zobowiązanemu służy prawo wglądu w czynności wykonawcy, może także złożyć wnioski, co do sposobu ich wykonywania. Może również wnioskować o zaprzestanie stosowania takiego środka, jeśli złoży

⁷⁶⁰ Doktryna sygnalizuje utrudnienia w stosowaniu tego środka egzekucyjnego, jakie mogą być związane koniecznością respektowania przepisów dotyczących zamówień publicznych – por. M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 362 i n.

⁷⁶¹ Na temat złożonej natury takiego działania por. J. Nicyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 469.

oświadczenie o dobrowolnym wykonaniu dalszego obowiązku w terminie wskazanym przez organ egzekucyjny, a jednocześnie wykonawca się na to zgodzi. Organ nie jest związany tym oświadczeniem, w szczególności nie uwzględni go, gdy budzi wątpliwości. Odstąpienie przez organ od dalszego wykonania zastępczego może być uzależnione od ustanowienia zabezpieczenia przez zobowiązanego. Formę zabezpieczenia określa organ egzekucyjny (art. 132 § 2 *in fine* u.p.e.). Na postanowienie w sprawie wniosku zobowiązanego o zaniechanie wykonania zastępczego służy mu zażalenie.

Po zakończeniu wykonania zastępczego organ egzekucyjny zawiadamia o tym zobowiązanego, doręczając mu wykaz kosztów, które winien pokryć. Gdy koszty wykonywania obowiązku są wysokie, zobowiązany może pokrywać je sukcesywnie w trakcie stosowania tego środka. Spłacanie kosztów wykonania zastępczego może następować przymusowo w trybie egzekucji należności pieniężnych.

Środkiem egzekucji niepieniężnej jest także **odebranie rzeczy ruchomej**. Brak jest pozytywnej definicji rzeczy ruchomej, zatem *a contrario* przyjmuje się, że jest nią każda rzecz nie będąca nieruchomością w rozumieniu przepisów prawa cywilnego⁷⁶². Może ono mieć zastosowanie także wówczas, gdy egzekucji podlega obowiązek zniszczenia rzeczy ruchomej, ze względów sanitarnych, a także, gdy obowiązek polega na ujawnieniu rzeczy ruchomej. By zastosować ten środek zobowiązany może być wezwany do wyjawienia, gdzie ten przedmiot się znajduje (art. 118), dopuszczalne jest także domaganie się w postępowaniu przed sądem powszechnym wyjawienia miejsca położenia rzeczy. Środek ten stosuje egzekutor. Odebraną rzecz wydaje się wierzycielowi lub osobie upoważnionej do jej odbioru, a gdy to nie jest możliwe, oddaje się na skład na koszt i niebezpieczeństwo wierzyciela. Rzecz

⁷⁶² Por. E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 474, *op. cit.* W szczególności odebraniu mogą podlegać dokumenty urzędowe lub prywatne niezbędne do przeprowadzenia postępowania przez właściwe organy administracji publicznej – *ibidem*, s. 476.

ruchoma podlega odebrania także wówczas, gdy znajduje się we władaniu innej osoby, a nie została wyłączona spod egzekucji. Środek egzekucyjny polegający na odebraniu rzeczy ruchomej ma zastosowanie w odniesieniu do rzeczy oznaczonych indywidualnie, a w odniesieniu do rzeczy oznaczonych co do gatunku lub co do rodzaju – tylko w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Gdy zobowiązany nie chce oddać rzeczy istnieje możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego. Celowe będzie także przeszukanie lokali, otwarcie schowków, by ujawnić rzecz ruchomą, o której odebranie chodzi. Na postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego w postaci odebrania rzeczy służy zażalenie.

Odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu⁷⁶³ i innych pomieszczeń polega na usunięciu z nich przez egzekutora nieruchomości, z wyjątkiem tych, które podlegają wydaniu wierzycielowi i wezwaniu przebywających osób na nieruchomości lub w lokalu do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego⁷⁶⁴. W razie oporu tych osób egzekutor stosuje przymus bezpośredni. Stosowanie tego środka może polegać także na objęciu w posiadanie nieruchomości podlegającej wydaniu⁷⁶⁵. Środkowi temu podlegają więc także i inne, niż zobowiązany osoby, jeśli nie stosują się do wezwań egzekutora i dobrowolnie nie opuszczają nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia). Mogą to być domownicy, członkowie rodziny zobowiązanego, a także osoby faktycznie zajmujące lokal podlegający opróżnieniu. Między tymi osobami a wierzycielem może nie zachodzić żaden stosunek prawny, jaki zachodzi między wierzycielem a zobowiązanym.

⁷⁶³ Na temat pojęcia lokalu por. obszerne uwagi Z. Czarnika, *Egzekucja administracyjna obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu*, [w:] *System egzekucji*, s. 483.

⁷⁶⁴ Por. art. 124 ust. 6 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. Nr 102 z 2010 r., poz. 651 ze zm., uprawniający do wstępu na nieruchomość, celem usunięcia awarii urządzenia służącego do przesyłu ciepła, gazu, energii elektrycznej.

⁷⁶⁵ Np. w razie wywłaszczenia.

Egzekutor w razie zamknięcia lokalu (pomieszczenia) może go otworzyć w obecności organów asystujących i świadka. Ruchomości usunięte z nieruchomości, lokalu lub pomieszczenia oddaje się zobowiązanemu, dorosłemu członkowi rodziny lub domownikowi, albo oddaje się na skład innej osobie lub przenosi się (przewozi) do innego lokalu zobowiązanego. Ruchomości te w razie braku ich odebrania mogą być sprzedane, jeśli koszty ich przechowywania mogą być wyższe niż ich wartość rzeczywista, a zobowiązany pomimo wezwania nie odebrał ich w wyznaczonym terminie (art. 147).

Przymus bezpośredni polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonania obowiązku (art. 148 § 1). Jest to środek stosowany w ostateczności, stosowany dwuetapowo – najpierw zagrożenie jego zastosowania, dopiero w razie dalszego trwania oporu, wykonanie tego środka. Jest on stosowany w szczególności w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku opuszczenia nieruchomości, opróżnienia lokalu (pomieszczenia), wydania rzeczy, zaniechania czynności lub nie przeszkadzania innej osobie w wykonywaniu jej praw. Środek ten stosuje się także wówczas, gdy ze względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków nie jest możliwe⁷⁶⁶. Przymus bezpośredni stosuje wyznaczony egzekutor, można ten środek stosować w wypadkach określonych w art. 150 § 3⁷⁶⁷, bez potrzeby uprzedniego upomnienia oraz doręczania odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obo-

⁷⁶⁶ Szerzej por. J. Radwanowicz, *Charakter prawny czynności związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego w egzekucji administracyjnej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004, red. El. Ura, s. 405–412.

⁷⁶⁷ Jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

wiązku. Egzekutor może użyć tego środka także względem innych osób, która stają na przeszkodzie w wykonaniu obowiązku.

Przymus bezpośredni będzie miał także zastosowanie, gdy inny środek egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym okazał się bezskuteczny, a zastosowanie przymusu może doprowadzić do skutecznego wyegzekwowania obowiązku. Także wówczas nie zachodzi potrzeba poprzedzenia przymusu wydaniem postanowienia o jego zastosowaniu, wystarczy aby egzekutor ustnie uprzedził zobowiązanego o możliwości jego zastosowania⁷⁶⁸.

Przymus bezpośredni wobec żołnierza w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusza Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, może być stosowany tylko przez właściwy organ wojskowy lub ww. formacji, chyba że za natychmiastowym skorzystaniem z przymusu przemawiają względy sanitarne lub inne względy społeczne, a właściwego organu asystującego nie ma na miejscu (art. 153). Jeżeli przepisy szczególne przewidują doprowadzenie żołnierza w czynnej służbie wojskowej, doprowadzenia tego dokonuje Żandarmeria Wojskowa lub wojskowy organ porządkowy.

17.3. Postępowanie zabezpieczające

Art. 1 pkt 2 u.p.e. stanowi m.in. że ustawa określa obok postępowania i środków przymusowych, stosowanych w celu wykonania przez zobowiązanych obowiązków, także postępowanie i środki służące „zabezpieczeniu wykonania obowiązków”. Nie jest to właściwe postępowanie egzekucyjne, ma ono walor pomocniczości wobec egzekucji *sui generis*, jego celem jest zabezpieczenia jej prawidłowości, a przede wszystkim skuteczności postępowania przymusowego⁷⁶⁹. Ma ono charakter gwarancyjny, chroniąc przysiężne „interesy” wierzyciela, nie może zmierzać do tego, aby stano-

⁷⁶⁸ Por. uwagi J. Radwanowicz, *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, s. 489.

⁷⁶⁹ Z. Leoński, *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, s. 577 i n.

wiło wykonanie obowiązku. Zawsze wyprzedza stosowanie właściwych środków egzekucyjnych. Zabezpieczenie może być dokonane przed terminem płatności należności pieniężnej i przed terminem wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 154 § 2). Zabezpieczenie należności pieniężnych dotyczyć może również przyszłych, powtarzających się świadczeń, może nastąpić także przed ustaleniem albo określeniem kwoty należności jak i przed ustaleniem obowiązku niepieniężnego, jeżeli uzasadnione jest dokonanie zabezpieczenia (obawa utrudnienia lub udaremniania egzekucji), a przepisy szczególne zezwalają na takie zabezpieczenie. Takim przepisem jest art. 33 § 2 O.p., zezwalający na zabezpieczenie przed wydaniem decyzji ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego lub określającej wysokość zwrotu podatku, jeżeli zachodzi obawa, że zobowiązanie podatkowe może nie zostać wykonane.

W ramach zabezpieczenia może dojść do tzw. **zajęcia zabezpieczającego**. Pod tym pojęciem rozumie się czynność organu egzekucyjnego, w wyniku której organ egzekucyjny nabywa prawo rozporządzania składnikiem majątkowym zobowiązanego w zakresie niezbędnym do zabezpieczenia wykonania przez niego obowiązku objętego zarządzeniem zabezpieczenia, ale która nie prowadzi do przymusowego wykonania obowiązku (art. 1a pkt 19). **Zajęcie zabezpieczające** z dniem wystawienia tytułu wykonawczego (pod warunkiem, że nastąpiło nie później niż przed upływem 2 miesięcy od dnia doręczenia ostatecznej decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, bądź doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności – art. 154 § 4 pkt 1 u.p.e.) lub z dniem wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu, o którym mowa w art. 61 ust. 3 Prawa celnego⁷⁷⁰ (pod warunkiem wystawienia tytułu wykonawczego nie później niż przed upływem 14 dni od dnia jej wygaśnięcia), **przekształca się w zajęcie egzekucyjne**. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego

⁷⁷⁰ Ustawa z 19.03.2004 r., Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.

i wstrzymania wykonania decyzji, o której mowa w art. 154 § 4 pkt 1, zajęcie zabezpieczające przekształca się w zajęcie egzekucyjne pod warunkiem, że nastąpiło nie później niż przed upływem 2 miesięcy od dnia doręczenia odpisu prawomocnego orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu skargi bądź umorzeniu postępowania sądowego. W dniu przekształcenia się zajęcia zabezpieczającego powstają skutki związane z zastosowaniem środka egzekucyjnego (art. 154 § 7)⁷⁷¹. Jeżeli organ odwoławczy lub sąd administracyjny uchyli decyzję stanowiącą podstawę do dokonania zabezpieczenia zajęcie zabezpieczające nie przekształci się w zajęcie egzekucyjne, o ile wydanie nowej decyzji nakładające obowiązek nie nastąpi w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego lub prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

Organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia jedynie na wniosek wierzyciela, przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję. W szczególności zabezpieczenia dokonuje się, jeśli stwierdzono: brak płynności finansowej zobowiązanego, unikanie wykonania przez zobowiązanego obowiązku przez nieujawnianie zobowiązań powstających z mocy prawa lub nierzetelne prowadzenie ksiąg podatkowych, dokonywanie przez zobowiązanego wyprzedaży majątku, niezłożenie oświadczenia, o jakim mowa w art. 39 § 1 O.p., mimo wezwania do jego złożenia lub niewykazanie w złożonym oświadczeniu wszystkich rzeczy lub praw podlegających ujawnieniu.

Wniosek o ustanowienie zabezpieczenia winien posiadać uzasadnienie, w którym wierzyciel zobowiązany jest wskazać niebezpieczeństwo utrudnienia lub udaremniania egzekucji. Wniosek może także zgłosić organ kontroli skarbowej. Zabezpieczenia dokonuje się na podstawie wystawionego przez wierzyciela **zarządzenia zabezpieczenia**. Elementy tego zarządzenia w istocie rze-

⁷⁷¹ W literaturze podkreśla się, że instytucja przekształcenia się zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne dotyczy tylko i wyłącznie zabezpieczenia ustanowionego w drodze decyzji wydanej w trybie postępowania podatkowego – W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 349.

czy odpowiadają elementom tytułu wykonawczego, gdy zabezpieczenie dotyczy należności pieniężnych zarządzenie sporządza się na wzorze określonym w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy⁷⁷².

Ustanowienie zabezpieczenia jest działaniem uznaniowym, organ nadaje zarządzeniu zabezpieczenia klauzulę o jego przyjęciu do wykonania, jeśli uwzględni wniosek wierzyciela. W razie potrzeby może ustanowić kilka sposobów zabezpieczenia. Zabezpieczenie ma charakter zarządzenia tymczasowego, może ulec w każdym czasie uchyleniu lub zmianie – w zależności od okoliczności, które dotyczą obowiązku podlegającego zabezpieczeniu. **Zabezpieczenie nie może zmierzać do tego, by stanowić wykonania obowiązku** (art. 160 § 1).

Organ egzekucyjny może uzależnić dokonanie zabezpieczenia od złożenia przez wierzyciela kaucji na zabezpieczenie roszczeń zobowiązanego o naprawę szkód spowodowanych wskutek wykonania postanowienia o zabezpieczeniu. Jeśli obowiązek, który ma podlegać zabezpieczeniu nie podlega egzekucji administracyjnej, albo gdy zarządzenie zabezpieczenia nie odpowiada wymogom ustawy organ egzekucyjny w drodze postanowienia odmawia ustanowienia zabezpieczenia. Na to postanowienie wierzycielowi nie będącemu organem egzekucyjnym służy zażalenie.

Gdy postępowanie egzekucyjne nie zostało wszczęte, wydatki związane z zabezpieczeniem obciążają wierzyciela. Organ egzekucyjny może także uzależnić ustanowienie zabezpieczenia od zaliczki wierzyciela na poczet wydatków postępowania zabezpieczającego. Opłat za czynności zabezpieczające nie pobiera się, gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym dokonującym zabezpieczenia.

Czynności zabezpieczenia podejmowane są niejawnie dla zobowiązanego. Chodzi tu przede wszystkim o skuteczność zabezpieczenia. Na postanowienie w sprawie zabezpieczenia zobowiązanemu służy prawo wniesienia zarzutów, a na postanowienie

⁷⁷² Por. załącznik nr 18 do cyt. wcześniej rozporządzenia Ministra Finansów z 22.11.2001 r.

o odmowie ich uwzględnienia – prawo wniesienia zażalenia. Stosuje się tu więc odpowiednie konstrukcje z postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny kosztami zabezpieczenia obciąża wierzyciela.

Zabezpieczenie nie może trwać długo – na żądanie zobowiązanego, przy braku wniosku o wszczęcie egzekucji w terminie trzydziestu dni od dokonania zabezpieczenia należności pieniężnej, a w terminie trzech miesięcy od dokonania zabezpieczenia w trybie art. 33a i 33b O.p. lub art. 61 ust. 3 Prawa celnego albo zabezpieczenia obowiązku niepieniężnego, skutkuje uchynieniem zabezpieczenia. O uchynieniu zabezpieczenia orzeka organ egzekucyjny w formie postanowienia, na które służy zobowiązanemu i wierzycielowi nie będącemu organem egzekucyjnym zażalenie. Termin trwania zabezpieczenia może być przedłużony na wniosek wierzyciela, jeżeli „z uzasadnionych przyczyn postępowanie egzekucyjne nie mogło być wszczęte”. Termin trwania zabezpieczenia dla obowiązków niepieniężnych może być przedłużony maksymalnie o trzy miesiące⁷⁷³. Formą przedłużenia (lub odmowy przedłużenia) trwania zabezpieczenia jest zaskarżalne zażalenie przez wierzyciela i zobowiązanego postanowienie.

Zabezpieczenie należności pieniężnych następuje przez zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości, poprzez wpis hipoteki przymusowej w tym poprzez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w odniesieniu do nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej, obciążenie statku morskiego hipoteką morską przymusową, ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma księgi, ustanowienie zakazu zbywania i obciążania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, złożenie kaucji pieniężnej przez zobowiązanego. W literaturze wskazuje się na

⁷⁷³ *Komentarz u.p.e. III*, s. 1141 i n.

szczególnej formie zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego, jaka jest przewidziana w O.p.⁷⁷⁴

Papiery wartościowe zostają złożone do depozytu, pieniądze zaś umieszcza się na rachunku bankowym z oprocentowaniem dla rachunków *a vista*⁷⁷⁵. Do depozytu podlegają złożeniu zajęte wierzytelności i wynagrodzenie za pracę. Zobowiązany może złożyć organowi egzekucyjnemu wniosek o przyjęcie kaucji w gotówce lub np. obligacjach. Nie podlegają zajęciu w celu zabezpieczenia rzeczy i prawa zwolnione od egzekucji (art. 8–11). W trakcie zajęcia zabezpieczającego zobowiązany nie może rozporządzać składnikiem majątkowym, z wyjątkiem wypłat z rachunku bankowego koniecznych do prowadzenia działalności gospodarczej. W tym ostatnim przypadku konieczne jest przedstawienie dokumentów uwiarygodniających tę okoliczność. W postępowaniu zabezpieczającym obowiązki o charakterze pieniężnym stosuje się odpowiednio wskazane *expressis verbis* przepisy dotyczące postępowania egzekucyjnego (por. art. 166b)⁷⁷⁶.

Zabezpieczenie obowiązków o charakterze niepieniężnym nie jest bliżej sprecyzowane. W art. 167 § 1 określono enigmatycznie, że organ określa środek zabezpieczenia lub inną czynność, które stosownie do okoliczności winny być zastosowane. Organ ma kierować się przy wyborze środka zabezpieczenia koniecznością uwzględnienia interesów zarówno wierzyciela, jak i zobowiązanego. Wierzycielowi trzeba zapewnić wykonanie obowiązku, a zobowiązanego „nie obciążać ponad potrzebę” (art. 167 § 2). Zabezpieczenie może polegać także na posłużeniu się środkami zabezpieczenia należności pieniężnych, w szczególności jeśli zapewni to pokrycie kosztów wykonania zastępczego.

⁷⁷⁴ Por. A. Gorgol, *Zabezpieczenie skuteczności egzekucji administracyjnej należności podatkowych*, [w:] *System egzekucji*, s. 590.

⁷⁷⁵ Chyba, że z okoliczności sprawy wynika, że zajęcie będzie trwało dłużej niż trzy miesiące – w takim razie na wniosek zobowiązanego ustanawia się lokatę terminową.

⁷⁷⁶ *Komentarz u.p.e. I*, s. 635 i n.

W drodze zabezpieczenia niedopuszczalne jest stosowanie przymusu bezpośredniego. Zabezpieczenie jest odpowiednikiem zasady celowości egzekucji.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.

Adamiak B., *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLIII, Nr 922/1998.

Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.

Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1993, z. 3.

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009.

Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2007.

Bieniek G., Pietrzykowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006.

Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004.

Biskup R., *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Bojanowski E., *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975.

Bojanowski E., *Glosa do wyroku NSA z 16.07.1992 r., I SA 585/91*, OSP 1993, nr 4, poz. 77.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

Borkowski J., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976.

Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.

Brzeziński T., *Rodzaje odpowiedzialności odszkodowawczej wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Brzeziński B., Kalinowski M., Olesińska A., Masternak M., Orłowski J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007.

Celińska-Grzegorzyc K., *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2009.

Celińska-Grzegorzyc K., Hauser R., Sawczyn W., Skoczyła A., *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2009.

Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.

Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006.

Choraży K., Wróbel A., Żukowski L., *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin – Rzeszów 1995.

Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.

Chróścielewski W., *Nowelizacja artykułu 126 K.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2.

Chróścielewski W., *Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według K.p.a.*, PiP 1999, z. 6.

Chróścielewski W., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000.

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.

Chróścielewski W., *Przepisy postępowania administracyjnego ogólnego i postępowania podatkowego a standardy nowoczesnego postępowania podatkowego*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, pod red. Cz. Martysza i A. Matana, Kraków 2005.

Chróścielewski W., *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania administracyjnego ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowno administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2009.

Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne. Kompendium dla urzędników i studentów administracji*, Zielona Góra 1999.

Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006.

Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.

Cudak A., *Podmioty legitymowane do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, ZNSA 2009, nr 4.

Cybulska R., Jagoda J., *Egzekucja administracyjna z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Bibliografia

Czarnik Z., *Egzekucja administracyjna obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Czarnik Z., *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (zarys problematyki)*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, pod red. J. Blicharz i J. Bocia, Wrocław 2009.

Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP (ogólna charakterystyka)*, PiP 1999, z. 11–12.

Czerwiński W., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009.

Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.

Dawidowicz W., *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, z. 3.

Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.

Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, z. 10.

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

Dawidowicz W., *Zagadnienie „osoby interesowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1993.

Dąbek D., *Zażalenie w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Dąbrowska I., Kube J., *Zasada państwa prawnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1997.

Dąbrowski W. F., *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965, nr 3.

Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.

Defecińska-Tomczak K., Kmieciak Z., *Polski model egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Dembrzyńska J., Pietrasz P., Sobieralski K., Suwaj R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008.

Dobosz P., *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.

Dobrzański B., Lisiewski M., Resich Z., Siedlecki W., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1975.

Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001.

Drachal J., Mzyk E., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002.

Duniewska Z., *„Ignorantia iuris” w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.

Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

Dziurda M., Janota A., Miller M., Przychodzki M., Tupin R., *Komentarz do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2006.

Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

Gajda-Durlik M., *Egzekucja administracyjna ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005.

Gajda-Durlik M., *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] *Konceptja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.

Gorgol A., *Zabezpieczenie skuteczności egzekucji administracyjnej należności podatkowych*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.

Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.

Hauser R., *Terminy załatwiania spraw w K.p.a., w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1.

Hauser R., A. Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 5 wyd. Warszawa 2011

Bibliografia

Hauser R., Szewczyk M., *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach uchylecia art. 27a k.p.a.*, ST 1996, nr 11.

Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003.

Hauser R., Leoński Z., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2004.

Hauser R., Skoczylas A., *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Hauser A., Talaga R., *Skutki procesowe wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wyłączenia członka SKO od ponownego rozpatrzenia sprawy*, CASUS 2009, nr 53.

Homplewicz J., *Glosa do postanowienia NSA z 16.04.1987 r., I SA 448/87*, OSPiKA 1996, nr 1.

Iserzon E., *Prawo administracyjne, podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.

Jagięła J., *Ochrona dłużnika przed egzekucją administracyjną w ustawie o działalności ubezpieczeniowej*, PiP 2000, z. 12.

Jankowski J., *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego. Struktura postępowań w układzie dynamicznym*, Kraków 1999.

Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987.

Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, nr 1.

Janowski J., *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007.

Jaśkowska M., *Związanianie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.

Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowno-administracyjne*, Warszawa 2004.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Jendrośka J., Stoczkiewicz M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, PiP 2003, z. 6.

Jędrzejewski T., Rączka P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Gdańsk 2000.

Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2011.

Jędrzejewski T., Rączka P., *Organy udzielające pomocy i organy asystujące w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Józefowicz A., *Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, PiP 1996, z. 8–9.

Józefowicz A., *Regulacje ustawowe powodujące spory kompetencyjne między organami administracji publicznej a sądami*, Przegląd Legislacyjny 2003, nr 6.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.

Kijowski D. R., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, Biuletyn RPO, materiały, Warszawa 2008, nr 60.

Kijowski D. R., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.

Kijowski D. R. (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.

Klat-Wertelecka L., *Pozycja gminy w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 1998.

Klat-Wertelecka L., *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001.

Klat-Wertelecka L., *Egzekucja administracyjna z pieniędzy*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Klat-Wertelecka L., *Umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2009.

Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.

Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, z. 10.

Kmieciak Z., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995.

Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.

Kmieciak Z., *Glosa do postanowienia NSA z 23.01.1997 r., SA/Rz 1382/96*, OSP 1998, z. 3.

Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

Bibliografia

- Kmieciak Z.**, *System kontroli działań administracji w Holandii*, ST 2000, nr 3.
- Kmieciak Z.**, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, Glosa 2003, nr 9.
- Kmieciak Z.**, *Koncepcja decyzji ostatecznej (w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, ZNSA 2008, nr 2.
- Kmieciak Z.**, *Wykonanie decyzji administracyjnej w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł – Rzeszów 2009.
- Kmieciak Z.**, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z.**, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z. R.**, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.
- Kmieciak Z. R.**, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Kmieciak Z. R., Steć D.**, *Egzekucja administracyjna z ruchomości*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Knysiak-Molczyk H.**, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kobak M.**, *Zarzuty w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, *Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka* 2009, nr 1 (14).
- Kobak M.**, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji*, Lublin 2011, niepubl. praca doktorska.
- Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego**, opracowanie zespołu sędziów NSA: R. Hausera, A. Kabata, J. Kacprzaka, E. Mzyka, W. Ryma, J. Semeniuka – pod red. R. Hausera, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz**, tom I, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 2001.
- Komorowski E.**, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Kopacz M.**, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Korzeniowska A.**, *Odwołanie od decyzji uznaniowych*, PiP 2000, z. 8.
- Korzeniowska A.**, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002.

- Korzeniowska A.**, *Ochrona osób trzecich w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C.**, *Konstytucyjność Ordynacji podatkowej*, PiP 1998, z. 2.
- Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., Presnarowicz S.**, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Kosut A., Perdeus W.**, *Egzekucja administracyjna z wynagrodzenia za pracę*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Koszty i opłaty w postępowaniach administracyjnych i postępowaniu sądowno-administracyjnym**, pod red. A. Treli i M. Swory, Warszawa 2007.
- Krawiec G.**, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007.
- Kumaniecki-Langrod-Wachholz**, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Lang J.**, *Zaświadczenia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego*, OMT 1988, nr 2.
- Lang J.**, *Środki zaskarżenia w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Langrod J. S.**, *O tzw. milczeniu władzy, studium prawno-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939.
- Leoński Z.**, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.
- Leoński Z.**, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego*, Katowice 1984, nr 649.
- Leoński Z.**, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997.
- Leoński Z.**, *Środki ochrony praw jednostki w znowelizowanym w 2001 r. administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Prawne gwarancje praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. El. Ura, Rzeszów 2002.
- Leoński Z.**, *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Leszczyński L.**, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.
- Lipowicz I.**, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Longchamps F.**, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12.

Bibliografia

- Łaszczyca G.**, *Doręczenie zastępcze w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1997, z. 10.
- Łaszczyca G., Matan A.**, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
- Łaszczyca G.**, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
- Łaszczyca G.**, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002, z. 1.
- Łaszczyca G.**, *Umorzenie postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A.**, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczyca G.**, *Zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Maciejko W., Zaborniak P.**, *Likwidacja Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym a dopuszczalność drogi administracyjnej*, CASUS 2004, nr 2.
- Maciejko W.**, *Legalna miara czasu i czas administracyjny*, PiP 2007, z. 11.
- Martysz Cz.**, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Masternak M.**, *Pozycja prawna dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. El. Ura, Rzeszów 2002.
- Masternak M.**, *Nowe pojęcie strony postępowania podatkowego*, Przegląd Podatkowy 2003, nr 3.
- Masternak M.**, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Matan A.**, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001.
- Miłosz M.**, *Konstrukcja i rozpoznanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, ST 2007, nr 7–8.
- Mincer M.**, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, OMT 1983, nr 3.
- Mincer M.**, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Miruć A., Maćkowiak J.**, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu wykonawczym*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Mojak J.**, *Egzekucja administracyjna z tak zwanych innych wierzytelności pieniężnych*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Mucha M.**, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.

Mzyk E., *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1994.

Niczyporuk J., *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.

Olejniczak-Szałowska E., *Wpływ prokuratury na działalność gminnej rady narodowej*, *Problemy Rad Narodowych* 1981, nr 11.

Olszowy W., *Podjmowanie decyzji podatkowej i jej sądowa kontrola w Polsce*, Łódź 1994.

Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.

Osowy P., *Powództwo cywilne jako środek obrony przed egzekucją*, *PS* 2003, nr 6.

Ostojski P., *Następstwo prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, *PiP* 2011, z. 7–8.

Pal R., *Podział kwoty uzyskanej z egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Parchomiuk J., *Roszczenia odszkodowawcze w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania władzy publicznej*, Warszawa 2007.

Pietrasz P., *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.

Pierzchała E., *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Pierzchała E., *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007.

Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948.

Popik-Muzyka K., *Odpowiedzialność porządkowa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Postępowanie egzekucyjne. Orzecznictwo, oprac. P. Kierończyk, Sopot 1999.

Prawo administracyjne, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009.

Bibliografia

- Przybysz P.**, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
- Przybysz P.**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Przybysz P.**, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- Radwanowicz J.**, *Charakter prawny czynności związane z stosowaniem przymusu bezpośredniego w egzekucji administracyjnej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. El. Ura, Rzeszów 2004.
- Radwanowicz J.**, *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Rączka P.**, *Zobowiązany w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Romańska M.**, *Zbieg egzekucji oraz egzekucji i zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004
- Romańska M.**, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Rozmaryn S.**, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4.
- Sanetra W.**, *Spór o spory kompetencyjne*, PiP 2003, z. 9.
- Safjan M.**, *Odpowiedzialność władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004.
- Sawuła R.**, *Stosowanie zasad ogólnych K.p.a. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, OMT 1990, nr 8–9.
- Sawuła R.**, *Egzekucja administracyjna po nowelizacji*, ST 1991, nr 9.
- Sawuła R.**, *Ordynacja podatkowa – projekt ustawy. Wybrane uwagi dotyczące postępowania w sprawach podatkowych*, ST 1996, nr 7–8.
- Sawuła R.**, *Glosa do postanowienia NSA z 1.10.1999 r., III SA/1526/99*, OSP 2000, z. 7–8.
- Sawuła R.**, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej – Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Olszanica 21–23 maja 2001*, Rzeszów 2001.
- Sawuła R.**, *Organy egzekucyjne w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Sawuła R.**, *Rozprawa w postępowaniu podatkowym – uwagi na tle nowelizacji ordynacji podatkowej*, CASUS 2006, nr 42.

- Sawuła R.**, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl – Rzeszów 2008.
- Sawuła R.**, *Suspensywność wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania i zażalenia*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
- Siedlecki W., Świeboda Z.**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Skóra A.**, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.
- Skóra A.**, *Zastosowanie podpisu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym w świetle prawa obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23–25 września 2002*, Warszawa 2003.
- Skóra A.**, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Skrzydło-Niżnik I.**, *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Sługiewicz W.**, *Glosa do uchwały SN z 7.02.1997 r., III CZP 1/97, OSNC 1997, z. 8.*
- Sobieralski K.**, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Sobieralski K.**, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Smoktunowicz E.**, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Smoktunowicz E.**, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.
- Starościak J.**, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J.**, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Starościak J.**, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
- Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego**, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, Dom Wydawniczy ABC 2004.
- Surma M.**, *Egzekucja administracyjna z weksla*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.
- Sygit B.**, *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST 1999, nr 7–8.
- System prawa administracyjnego**, tom III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum 1978.
- System egzekucji administracyjnej**, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza i J. Radwanowicz, Warszawa 2004.

Bibliografia

Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.

Szubiakowski M., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ naczelny (art. 127 § 3 K.p.a.)*, PS 1995, nr 1.

Szubiakowski M., *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Szustakiewicz P., *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Jurysta 2001, nr 1.

Śliwiński S., *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1961.

Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.

Świątkiewicz J., *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999.

Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2003.

Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, nr 1.

Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992.

Tarno J. P., *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, ST 1997, nr 1–2.

Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.

Tarno J. P., *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, *Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka* 2008, nr 3 (12).

Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.

Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Wierzbowski M., *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń w K.p.a.*, PiP 1981, z. 1.

Wierzbowski M. (red.), Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008.

Wiktorowska A., *Uгода administracyjna w K.p.a.*, OMT 1980, nr 8–9.

Włodarczyk W., *Egzekucja administracyjna z praw własności intelektualnej*, [w:] *System egzekucji*, Warszawa 2004.

Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa – Kraków 1989.

Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 10223, Wrocław 1990.

Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 K.p.a.)*, PiP 1992, z. 7.

Woś. T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowno-administracyjne*, Warszawa 2009.

Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.

Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Zdyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.

Zieliński A., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, nr 3.

Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle prawa do „sprawiedliwego procesu sądowego”*, PiP 1992, z. 7.

Zieliński A., *Środki ochrony wolności i praw obywatelskich w nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11–12.

Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

Ziemski K., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Połusznego, Przemyśl 2003.

Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.

Zimmermann J., *Motywy decyzji i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

Bibliografia

Zimmermann J., *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1.

Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

Zimmermann J., *Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami*, PiP 1991, nr 3.

Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991, z. 10.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998.

Zimmermann J., *Glosa do postanowienia NSA z 24.03.1998 r., II SA 1155/97*, OSP 1999, z. 9.

Żukowski L., *Wybrane uwagi w sprawie udziału prokuratora w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, OMT 1985, nr 3.

Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985.

Żukowski L., *Zmiana lub uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych na podstawie art. 154, 155 i 161 K.p.a.*, NP 1986, nr 10.

Żukowski L., *Postępowanie administracyjne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, OMT 1990, nr 4.

Żukowski L., *Kształtowanie ustroju lokalnego w II Rzeczypospolitej (zagadnienia wybrane)*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe „Prawo i Ekonomia” 1991, t. IX.

Żukowski L., *Glosa do wyroku NSA z 2.08.2000 r., SA/Bk 142/00*, OSP 2002, z. 5.

Żukowski L., *Glosa do postanowienia NSA z 16.02.2004 r., OW 2/04*, OSP 2005, z. 1.

Podręcznik zawiera charakterystykę podstawowych instytucji prawnych Kodeksu postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego objętego zakresem regulacji Ordynacji podatkowej oraz postępowania egzekucyjnego w administracji. Przejrzyście skonstruowany wykład uwzględnia w szerokim zakresie aktualny dorobek nauki procesowego prawa administracyjnego oraz orzecznictwa sądowego, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Korzystający z podręcznika studenci będą mogli pogłębić bądź zweryfikować swoją wiedzę sięgając do powoływanej w przypisach literatury i orzecznictwa oraz podanej na końcu tekstu bibliografii.