

**Zajęcia
z postępowania administracyjnego**



Grzegorz Łaszczyca

Zajęcia z postępowania administracyjnego

Program trzeciego roku aplikacji

Zeszyt 10

Warszawa 2014

Opracowanie redakcyjne:
Małgorzata Baranowska

Projekt okładki:
Olgierd Zbychorski, mgik.pl

Zdjęcie na okładce:
Jacek Barcz

Skład i łamanie:
MARGINALIA Pracownia Edytorska, marginalia.eu

Druk i oprawa:
BARTGRAF ul. Piękna 24/26, 00-549 Warszawa

© Copyright by Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych, 2014

ISBN 978-83-941028-0-7

Wydawca:
Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
Al. Ujazdowskie 41 lok. 2
00-540 Warszawa

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Od Wydawcy	9
Program aplikacji radcowskiej dotyczący zajęć z postępowania administracyjnego	11
PROGRAM WYKŁADÓW I ĆWICZEŃ	
Wykład nr 1 – Rodzaje postępowań administracyjnych. Zakres przedmiotowy i podmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Struktura podmiotowa postępowania administracyjnego	15
Wykład nr 2 – Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym	31
Wykład nr 3 – Dynamika postępowania administracyjnego	45
Wykład nr 4 – System weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych ..	57
Ćwiczenie nr 1 – Czynności osoby żądającej oraz organu administracji publicznej w zakresie wszczęcia postępowania administracyjnego	70
Ćwiczenie nr 2 – Czynności zainteresowanego oraz organu administracji publicznej w zakresie przywracania terminu	71
Ćwiczenie nr 3 – Opiniowanie procesowej prawidłowości decyzji administracyjnej	72
Ćwiczenie nr 4 – Odwołanie od decyzji (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy)	73
Ćwiczenie nr 5 – Zażalenie na postanowienie. Zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania.	74
Ćwiczenie nr 6 – Żądanie wznowienia postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcia podejmowane w zakresie stosowania instytucji wznowienia postępowania	75
Ćwiczenie nr 7 – Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia podejmowane w zakresie stosowania instytucji nieważności decyzji.	77



WYKAZ SKRÓTÓW

AUWr	– „Acta Universitatis Wratislaviensis”
Dz.U.	– „Dziennik Ustaw RP”
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 111)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
ONSAiWSA	– „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych”
PiP	– „Państwo i Prawo”
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)
SPE	– „Studia Prawno-Ekonomiczne”
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNSA	– „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”



OD WYDAWCY

Opracowanie i wydanie materiałów pomocniczych dla osób prowadzących zajęcia z aplikantami radcowskimi jest konsekwencją przyjętego przez Krajową Radę Radców Prawnych uchwałą podjętą 9 grudnia 2012 roku nowego programu aplikacji. Program ten jest wdrażany od 1 stycznia 2013 r. Tak zdecydowała Krajowa Rada w swojej uchwale z dnia 7 września 2012 roku. Program obejmuje aplikantów, którzy rozpoczynają aplikację w 2013 roku. Główne cele nowego programu, zwanego też nowym modelem aplikacji radcowskiej, to:

- nadanie kluczowego znaczenia zajęciom praktycznym przyuczającym do wykonywania konkretnych czynności dominujących w pracy radcy prawnego i prowadzonych z aktywnym udziałem aplikantów;
- dążenie do standaryzacji zajęć organizowanych przez okręgowe izby radców prawnych.

Ten ostatni cel podyktowany jest faktem, że osoby kończące aplikację i przystępujące do egzaminu radcowskiego obowiązują, poczynając od roku 2009, jednolity w całym kraju egzamin państwowy.

Zagadnienia objęte niniejszym materiałem – zważywszy na ramy czasowe przewidziane programem – nie wyczerpują wszystkich zagadnień, które mogą dotyczyć przedmiotu i których znajomość jest niezbędna dla prawidłowego przebiegu aplikacji oraz przygotowania aplikantów do końcowego egzaminu. Stanowią natomiast niezbędne minimum. Ich wybór oraz zalecona forma prezentacji wynikają przede wszystkim z potrzeby praktycznego przygotowania aplikantów do wykonywania zawodu radcy prawnego. Z tych samych względów wskazane w materiale literatura oraz orzecznictwo – jako materiał pomocniczy w przygotowywaniu i przebiegu zajęć – obejmują jedynie opracowania aktualne i mające walor praktyczny. Wybór ewentualnych innych pozycji dotyczących objętym przedmiotem instytucji prawa, jednak zdezaktualizowany częstymi zmianami ustawodawczymi, pozostawiony został do decyzji prowadzącego zajęcia.

Cel programowy i dydaktyczny zalecony w programie aplikacji jest możliwy do osiągnięcia przy następujących założeniach:

- aplikanci – poinformowani wcześniej przez prowadzącego zajęcia – przygotowują się do nich we własnym zakresie, wykorzystując wiedzę zdobytą podczas studiów, pogłębioną przez lekturę dostępnych komentarzy, opracowań naukowych oraz orzecznictwa;

- literatura i orzecznictwo wskazane w materiale – zważywszy na ich praktyczny wymiar i charakter oraz okoliczności, że opracowane zostały na tle aktualnego stanu prawnego – stanowią materiał pomocniczy w przygotowywaniu i przeprowadzeniu wykładu lub ćwiczeń;
- plan poszczególnych wykładów i ćwiczeń oraz poczynione w materiale uwagi metodyczne będą wykorzystywane przez prowadzących zajęcia – co wymaga wyraźnego podkreślenia – dla ujednolicenia w skali kraju programu zajęć. Nie ogranicza to możliwości omówienia dodatkowo innych zagadnień, które w ocenie prowadzących zajęcia, na to zasługują.

PROGRAM APLIKACJI RADCOWSKIEJ DOTYCZĄCY ZAJĘĆ Z POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Przedmiot – Postępowanie administracyjne (33 godz.)

Wykłady – 4 x 3 godz. (12 godz.)

Ćwiczenia – 7 x 3 godz. (21 godz., w tym 3 godz. rezerwy)

Założenia

Przedstawiony poniżej program, inaczej niż programy dotyczące procedur sądowych, nie został opracowany wyłącznie w celu ukazania statusu procesowego radcy prawnego jako pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym. Z uwagi na czynności radców prawnych podejmowane w ramach tzw. obsługi prawnej urzędów administracji publicznej, a obejmujące także wypowiedzi ocenne dotyczące wielu zagadnień administracyjno-procesowych (opiniowanie poszczególnych czynności procesowych, a w szczególności decyzji kończącej postępowanie), niniejszemu programowi nadano walor uniwersalny.

PLAN WYKŁADÓW I ĆWICZEŃ

- WYKŁAD nr 1 (3 godz.)
Temat: Rodzaje postępowań administracyjnych. Zakres przedmiotowy i podmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Struktura podmiotowa postępowania administracyjnego.
- WYKŁAD nr 2 (3 godz.)
Temat: Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym.
- WYKŁAD nr 3 (3 godz.)
Temat: Dynamika postępowania administracyjnego.
- WYKŁAD nr 4 (3 godz.)
Temat: System weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych.

- **ĆWICZENIE nr 1 (3 godz.)**
Temat: Czynności osoby żądającej oraz organu administracji publicznej w zakresie wszczęcia postępowania administracyjnego.
- **ĆWICZENIE nr 2 (3 godz.)**
Temat: Czynności zainteresowanego oraz organu administracji publicznej w zakresie przywracania terminu.
- **ĆWICZENIE nr 3 (3 godz.)**
Temat: Opiniowanie procesowej prawidłowości decyzji administracyjnej.
- **ĆWICZENIE nr 4 (3 godz.)**
Temat: Odwołanie od decyzji (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy).
- **ĆWICZENIE nr 5 (3 godz.)**
Temat: Zażalenie na postanowienie. Zażalenie na niezakończony w terminie oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania.
- **ĆWICZENIE nr 6 (3 godz.)**
Temat: Żądanie wznowienia postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcia podejmowane w zakresie stosowania instytucji wznowienia postępowania.
- **ĆWICZENIE nr 7 (3 godz.)**
Temat: Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia podejmowane w zakresie stosowania instytucji nieważności decyzji.

Literatura ogólna

- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1–2, Warszawa 2010.
- P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.



PROGRAM
WYKŁADÓW I ĆWICZEŃ



WYKŁAD NR 1

Temat: Rodzaje postępowań administracyjnych. Zakres przedmiotowy i podmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Struktura podmiotowa postępowania administracyjnego

Uwagi metodyczne

Celem wykładu jest wyznaczenie granic stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz wskazanie przykładowych postaci postępowań szczególnych. W praktyce administracyjnej relatywnie często spotykane są przypadki „nadużywania k.p.a.”, tj. stosowania kodeksu do spraw lub poszczególnych czynności, do których regulacja ta nie znajduje zastosowania. Jako przykłady wskazać można przypadki stosowania instytucji przywrócenia terminu do terminów materialnoprawnych czy wydawania decyzji administracyjnych w sprawach, które podlegają załatwieniu czynnością materialno-techniczną.

Z uwagi na znaczenie ogólnego postępowania administracyjnego niezbędne staje się precyzyjne wskazanie w ramach wykładu elementów wyznaczających granice tej procedury. W szczególności wyjaśnienia wymaga pojęcie sprawy indywidualnej jako sprawy skonkretyzowanej podmiotowo i przedmiotowo. W pierwszej z tych sfer zdefiniowania wymaga pojęcie zdolności administracyjnoprawnej, w drugiej – jednoznaczne podkreślenie konieczności ustawowego oparcia dla wszystkich elementów przedmiotowych rozstrzygnięcia (zarówno głównych, jak i dodatkowych).

W ramach zagadnień dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji omówienia wymagają w szczególności kwestie postaci egzekwowanych obowiązków, organów egzekucyjnych i środków egzekucyjnych.

Problematyka zasad ogólnych postępowania administracyjnego powinna obejmować prezentację zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, a także ogólne zasygnalizowanie zasad konstytucyjnych i europejskich. Podkreślenia wymaga w szczególności charakter zasad ogólnych (kodeksowych i egzekucyjnych) oraz ich funkcje. Szerszej analizy, z wykorzystaniem przykładów, wymagają zasady „fundamentalne” (legalności, prawdy obiektywnej, zapewnienia stronie prawa do czynnego udziału w postępowaniu oraz trwałości decyzji ostatecznej).

W obrębie zagadnień dotyczących struktury podmiotowej postępowania administracyjnego, poza przypomnieniem tej konstrukcji z wydzieleniem podmiotów obligatoryjnych i fakultatywnych, podkreślenia wymaga zagadnienie pojęcia strony postępowania oraz jej statusu procesowego. Wyraźny akcent położyć należy także na problemy statusu pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym.

Przedmiot wykładu

- I. Rodzaje postępowań administracyjnych.
 1. Postępowanie administracyjne ogólne (wyszczególnienie elementów definicyjnych tego postępowania, ich szersze omówienie powinno nastąpić w dalszej części wykładu – pkt 2).
 2. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń (wskazanie charakteru prawnego zaświadczenia, forma odmowy wydania zaświadczenia, zaskarżalność „odmowy”).
 3. Postępowanie w sprawie skarg, wniosków i petycji (wskazanie elementów „uproszczonych”, terminy załatwiania, forma załatwienia, odrębność regulacji petycji – nowa regulacja prawna).
 4. Postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów o własność (zaakcentowanie dwutorowości rozstrzygania sporów, formy „rozstrzygnięcia”, podkreślenie niezaskarżalności).
 5. Postępowanie egzekucyjne w administracji (prezentacja podlegających egzekucji administracyjnej obowiązków, organów egzekucyjnych i katalogu środków egzekucyjnych).
 6. Typy postępowań szczególnych (wybrane, w tym przykłady tak zwanych postępowań hybrydowych, czyli przybierających różną formę „zakończenia” postępowania (czynność materialno-techniczna, decyzja), zależną zwykle od treści „zakończenia”).
- II. Ogólne postępowanie administracyjne – elementy wyznaczające granice stosowania.
 1. Element podmiotowy – organ administracji publicznej – z zaakcentowaniem ujęcia funkcjonalnego.

2. Element właściwości organu – konsekwencje naruszenia właściwości.
 3. Element charakteru sprawy – sprawa indywidualna (podmiotowo i przedmiotowo).
 4. Element formy rozstrzygnięcia sprawy – decyzja administracyjna (ze wskazaniem także na ugodę administracyjną mimo jej niewielkiego znaczenia praktycznego).
- III. Zasady ogólne postępowania administracyjnego.
1. Normatywny charakter zasad ogólnych.
 2. Funkcje zasad ogólnych.
 3. Katalog zasad kodeksowych i egzekucyjnych.
 4. Analiza treści wybranych zasad ogólnych:
 - zasada legalności;
 - zasada prawdy obiektywnej;
 - zasada czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym;
 - zasada trwałości decyzji ostatecznej;
 - zasada stosowania środka celowego i najmniej uciążliwego;
 - zasada zagrożenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- IV. Struktura podmiotowa postępowania administracyjnego.
1. Podmioty procesowe obligatoryjne:
 - organ administracji publicznej (organ egzekucyjny);
 - strona postępowania administracyjnego (zobowiązany) – pojęcie interesu prawnego; legitymacja procesowa strony, radca prawny jako pełnomocnik, następstwo procesowe;
 2. Podmioty procesowe fakultatywne:
 - podmioty na prawach strony (organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka);
 - pozostali uczestnicy postępowania administracyjnego (w szczególności świadek, biegły i inne podmioty uczestniczące w postępowaniu z uwagi na swoje zadania statutowe bądź ustawowe).

Literatura

- J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a szczególne*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, PiP 1980, z. 5.
- W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.

- W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009.
- J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, z. 11.
- A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
- M. Grego, *Uwierzytelnianie dokumentów przez pełnomocnika*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2010, nr 2.
- A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.
- Z. R. Kmiecik, *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści*, PiP 2004, z. 10.
- H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009.
- G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, PiP 2000, z. 5.
- A. Matan, *Zakres uprawnień pełnomocnika w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2002, nr 25.
- A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001.
- J. P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986, t. XXXVI.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 27 kwietnia 2006 r., II GSK 32/06, LEX nr 212199 – 1. *Obowiązkiem organu jest ustalenie, czy konkretna sprawa jest sprawą indywidualną, czy sprawa ta należy do właściwości organów administracji publicznej lub organów wymienionych w art. 1 pkt 2 k.p.a. i czy jest sprawą podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej.*

2. *Wykładnia przepisów prawa jest dokonywana przez organ przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy indywidualnej, natomiast interpretacja norm prawnych (także w zakresie czasokresu ich obowiązywania) nie jest samodzielną sprawą indywidualną z zakresu prawa administracyjnego, podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej.*

Wyrok NSA z 28 lutego 2012 r., I OSK 2242/11, LEX nr 1136672 – *Na sprawę w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, a zatem przy ustalaniu tożsamości sprawy należy badać te właśnie elementy. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej.*

Postanowienie NSA z 19 maja 2009 r., II GSK 959/08, LEX nr 564194 – *Sfera ustalenia zasad gospodarki mieniem (w tym możliwości sprzedaży drewna uzyskiwanego z zasobów leśnych) przez Skarb Państwa – jako osoby prawnej – należy do zakresu dominium, a nie imperium. Nie może być zatem postrzegana w kategoriach sprawy administracyjnej, której nieodłączną cechą jest ponadto „indywidualny” charakter (vide art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.).*

Postanowienie NSA z 8 lipca 2008 r., I OW 38/08, LEX nr 494257 – *Postępowanie w sprawach zaświadczeń nie jest postępowaniem administracyjnym, jakiego dotyczy art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a., a jedynie ma charakter administracyjny, ze względu na jedną z prawnych form działania administracji, do której się odnosi oraz ze względu na organy je stosujące.*

Postanowienie NSA z 28 września 2006 r., I OW 42/06, LEX nr 320919 – *Normatywne określenie organu administracji publicznej zawarte w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. stanowi o zrównaniu w zakresie stosowania przepisów k.p.a. zarówno wszystkich organów należących do struktury administracji publicznej, jak również o zrównaniu z nimi podmiotów wykonujących tylko zlecone funkcje administracji publicznej, o jakich mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.*

Wyrok NSA z 7 października 2004 r., OSK 106/04, LEX nr 160771 – *Fakt wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą nie oznacza, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Innymi słowy organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju, w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów k.p.a.*

Postanowienie NSA z 9 lipca 2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989 – *Zarówno komisja egzaminacyjna, jak i Krajowa Rada Rzeczników Patentowych (w zakresie rozpatrywania odwołania od uchwały komisji w sprawie wyniku egzaminu kwalifikacyjnego) są podmiotami, o jakich mowa jest w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., gdyż przepisy ustawy z 2001 r. o rzecznikach patentowych uprawniają je do przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego i wyposażają w uprawnienia władcze w postaci uchwały ustalającej wynik egzaminu. Organy samorządu zawodowego są organami administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym.*

Wyrok NSA z 22 sierpnia 2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356 – *Komendant Główny Policji jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.*

Wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965 – *Mimo że ustawa nie określa wprost, iż Komisja Nadzoru Finansowego jest organem centralnym (ministrem w rozumieniu przepisów k.p.a.), to wniosek taki wyprowadzić należy z całościowej analizy przepisów ustawy o nadzorze finansowym.*

Wyrok NSA z 9 lipca 2009 r., I OSK 1202/08, LEX nr 552289 – *Brak jest podstaw, aby doszukiwać się różnic pomiędzy pojęciem „kierownika centralnego urzędu administracji rządowej” a „centralnym organem administracji rządowej”, gdyż mamy tutaj do czynienia z błędem terminologicznym. Pojęcia te zaś należy rozumieć stosownie do statusu prawnego oraz zadań i kompetencji organów, a patrząc z tej perspektywy oba pojęcia należy uznać za tożsame.*

Wyrok NSA z 22 sierpnia 2007 r., I OSK 1705/06, LEX nr 447355 – *Kasy zapomogowo-pożyczkowe nie są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., do których miałby zastosowanie art. 65 § 1 k.p.a.*

Wyrok NSA z 1 sierpnia 2012 r., I OSK 2140/11, LEX nr 1219210 – *Stosowania władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać z obowiązującego przepisu prawa materialnego.*

Wyrok NSA z 19 lipca 2012 r., I OSK 685/12, LEX nr 1217373 – *Generalnie wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie mogą stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną, nie może w ogóle posługiwać się przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości wskazówkami interpretacyjnymi organów, zwłaszcza organów centralnych.*

Wyrok NSA z 27 maja 2008 r., I OSK 867/07, LEX nr 471503 – *Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem wiążącym w Polsce, może być jedynie traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji.*

Wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., II GSK 802/11, LEX nr 1217119 – *Organy administracji publicznej przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją.*

Wyrok NSA z 28 czerwca 2011 r., II GSK 674/10, LEX nr 1083348 – *1. Zasada praworządności, wyrażona w art. 6 k.p.a., nie może być zawsze pojmowana jako obowiązek orzekania na podstawie stanu prawnego istniejącego w dacie wydania decyzji. Stosowanie jej wymaga oceny, czy w chwili zaistnienia zdarzenia,*

z którym związane jest nałożenie kary, na stronie ciężył określony obowiązek i czy jego naruszenie podlegało karze.

2. Zdarzenie, które miało miejsce w czasie, gdy obowiązywał określony stan prawny, musi być oceniane wedle niego.

Wyrok NSA z 17 grudnia 2010 r., I OSK 1613/10, LEX nr 745103 – Przepis art. 7 k.p.a. jest podstawą do wyprowadzenia trzech zasad ogólnych postępowania administracyjnego: zasady ogólnej kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu administracyjnym, zasady ogólnej prawdy obiektywnej, zasady ogólnej uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Tylko tej trzeciej przypisywany jest aspekt materialnoprawny.

Wyrok NSA z 8 listopada 2013 r., II OSK 1291/12, LEX nr 1421792 – 1. Organ jest wprowadzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jednakże strona nie jest zwolniona od lojalnego współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych. Powinna ona bowiem przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu lub które tylko ona może przedstawić, potwierdzające okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku wszczynającego postępowanie. Obowiązki te w żaden sposób nie wyłączają wymogu dążenia przez organ administracji do wyjaśnienia prawdy materialnej (art. 7 i 77 § 1 k.p.a.), niemniej jednak oznaczają, że składający wniosek powinien aktywnie współdziałać z organem w celu ustalenia wszystkich okoliczności sprawy.

2. W sprawach, w których strona nie przedstawiła, jak też organ nie znalazł z urzędu dowodów potwierdzających fakty i zdarzenia, z których strona wywodzi dla siebie określone (z reguły korzystne) skutki prawne, przed wydaniem decyzji negatywnej organ administracji powinien zawsze wezwać stronę do uzupełnienia materiału dowodowego poprzez przedstawienie przez nią brakujących dowodów, czy też sprecyzowania dotychczasowych niejasnych, czy też ogólnikowych wyjaśnień.

Wyrok NSA z 27 lutego 2013 r., I OSK 1784/11, LEX nr 1312393 – Wynikający z art. 7 k.p.a. obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy polega m.in. na udzieleniu odpowiedzi na wątpliwości stron postępowania. Zarzuty stawiane przez strony nie muszą być słuszne, ale rolą organu jest takie ich wyjaśnienie, aby nie było wątpliwości co do wydanego rozstrzygnięcia.

Wyrok NSA z 3 października 2012 r., II GSK 1169/11, LEX nr 1233927 – Zaniechanie przez organ administracyjny 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, skutkującym wadliwością decyzji. Stosownie do przepisów art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a., podstawą niewadliwej decyzji w każdej

sprawie może być tylko ocena zgromadzonego przez organ administracyjny pełnego materiału dowodowego, pozwalającego na ustalenie zgodnego bądź zbliżonego do rzeczywistości stanu faktycznego sprawy.

Wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r., I OSK 832/11, LEX nr 1134308 – Przy rozstrzygnięciu sprawy decyzją opartą na uznaniu administracyjnym za udzieleniem ochrony interesowi społecznemu muszą przemawiać istotne przesłanki wykluczające przyznanie tej ochrony stronie postępowania.

Wyrok NSA z 27 lipca 2011 r., I OSK 1336/10, LEX nr 1082631 – Obowiązkiem organu załatwiającego sprawę w oparciu o uznanie administracyjne jest załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem obywatela, o ile interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie ani nie przekracza to możliwości organu wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków.

Wyrok NSA z 3 września 2010 r., II GSK 745/09, LEX nr 746123 – Działając w ramach swobodnego uznania, organ administracji ma możliwość wyboru rozstrzygnięcia w określonym stanie faktycznym. Powyższe nie oznacza, że organ, korzystając z możliwości działania na zasadzie uznania administracyjnego, może podejmować decyzje w sposób dowolny.

Wyrok NSA z 15 marca 2012 r., II OSK 2539/10, LEX nr 1145614 – Wahania poglądów prawnych wyrażanych w decyzjach organu administracji publicznej, kierowanych do tego samego podmiotu oraz na tle takich samych stanów faktycznych i tożsamej podstawie prawnej mogą być uznane za naruszenie wskazanej zasady z art. 8 k.p.a.

Wyrok NSA z 25 sierpnia 2005 r., I OSK 36/05, LEX nr 191807 – Nie do zaakceptowania w państwie prawa jest sytuacja, gdzie organ administracji publicznej „prostuje” decyzje w formie pisma skierowanego do strony, co nie podlegałoby żadnej kontroli. Działanie takie podważa zasadę zaufania obywateli do organów Państwa wyrażoną w art. 8 k.p.a.

Wyrok NSA z 5 grudnia 2005 r., I OSK 208/05, LEX nr 188971 – Na obywatelu, załatwiającym swoją sprawę w organie administracji, czy w uprawnionej do tego innej jednostce wykonującej zadania państwa, nie ciąży obowiązek, ani też nie posiada on uprawnienia do dokonywania kontroli czy dany organ lub jednostka w sposób prawidłowy wywiązały się z nałożonych na nie prawem obowiązków. Zasada zaufania obywatela do państwa pozwala mu bowiem przypuszczać, iż dokonywane wobec niego czynności, przez będący emanacją państwa organ, czy inną jednostkę do tego upoważnioną, są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Wyrok NSA z 20 listopada 2012 r., II OSK 1301/11, LEX nr 1291899 – 1. Obowiązek ujęty w art. 9 k.p.a. nakazuje informowanie stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej. Mowa o stronach uczestniczących już w określonym postępowaniu, w którym obowiązek z art. 9 k.p.a.

obciąża organ prowadzący to postępowanie. Nie można wywieść naruszenia art. 9 k.p.a. przez organ, który nie prowadzi jeszcze postępowania i w odniesieniu do sytuacji prawnej podmiotu, który nie jest jeszcze stroną lub uczestnikiem toczącego się postępowania.

2. Przepis art. 9 k.p.a. nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielania porad prawnych czy też doradztwa. Nie może być również utożsamiany z obowiązkiem zawiadamiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach czy konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów.

Wyrok NSA z 2 marca 2012 r., II OSK 2464/10, LEX nr 1424320 – Określona w art. 9 k.p.a. zasada informowania stron oznacza obowiązek organu udzielania stronie informacji zarówno o przepisach prawa materialnego, jak i procesowego przez cały tok postępowania, tj. od chwili jego wszczęcia, aż do jego zakończenia decyzją.

Wyrok NSA z 23 września 2005 r., I OSK 43/05, LEX nr 194724 – Obowiązek zawiadomienia organów administracji publicznej o każdej zmianie swego adresu ciąży na stronie od daty dowiedzenia się o prowadzonym postępowaniu administracyjnym, zaś na organie ciąży na podstawie art. 9 k.p.a. obowiązek pouczenia o tej powinności i skutkach niedopełnienia jej.

Wyrok NSA z 17 lipca 2012 r., II GSK 969/11, LEX nr 1244891 – 1. Przewidziany w art. 10 § 1 k.p.a. obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji. W fazie wszczęcia postępowania z urzędu strona ma prawo uzyskania zawiadomienia o tym fakcie.

2. Ponieważ organ administracji publicznej może w postępowaniu administracyjnym jednostronnie kształtować prawa lub obowiązki jednostki, oczywistym jest, że podmiot, wobec którego wszczęto tego rodzaju postępowanie, ma prawo wiedzieć jakiemu reżimowi prawnemu poddane jest postępowanie, czy działanie organu podejmowane jest na płaszczyźnie postępowania wyjaśniającego (nadzorczego), czy też cechuje je działanie w ramach władztwa administracyjnego.

Wyrok NSA z 25 maja 2012 r., II OSK 414/11, LEX nr 1252061 – Zarzut kasacyjny naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. może odnieść skutek wówczas, gdy strona wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych.

Wyrok NSA z 10 maja 2006 r., II OSK 810/05, LEX nr 236469 – 1. Doręczenia dokonane samej stronie a nie jej pełnomocnikowi są bezskuteczne.

2. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu wymaga (art. 10 § 1 k.p.a.), aby organ przed wydaniem decyzji umożliwił pełnomocnikowi wypowiedzenie się

co do zebranych dowodów i materiałów i zgłoszonych żądań. Zasada ta ma zastosowanie również do postępowania odwoławczego (art. 140 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.).

Wyrok NSA z 29 czerwca 2010 r., I OSK 124/10, LEX nr 594984 — *Zasada przekonywania* (art. 11 k.p.a.) sprowadza się do wyjaśnienia stronie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym sprawy wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać stronę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dotożenia należytej staranności w wyjaśnieniu stronie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy przekonania strony o tym, że adresowana do niej decyzja jest słuszna i zgodna z prawem.

Wyrok NSA z 28 czerwca 2012 r., I OSK 942/11, LEX nr 1218905 — *Zasada szybkości postępowania* określona w art. 12 k.p.a. jest współzależna z zasadą prawdy obiektywnej. Kładąc na szali te dwie zasady, trzeba dojść do wniosku, że szybkość prowadzonego postępowania nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązkiem organu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz dokładnego wyjaśnienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela, w szczególności obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego oraz oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Wyrok WSA w Łodzi z 7 marca 2012 r., II SAB/Łd 2/12, LEX nr 1139147 — *Przepisy prawa nie definiują wprost na czym polega „przewlekłe prowadzenie postępowania”, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 37 § 1 k.p.a., jednak pojęcie to ma inny zakres znaczeniowy niż „bezczynność organu”. Przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczynności, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a. ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nie istotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. Przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. A contrario nie sposób przypisać organowi przewlekłego prowadzenia postępowania w sytuacji, gdy podejmuje on wszelkie możliwe, a konieczne dla zakończenia postępowania działania, które jednakże z przyczyn nie-*

zależnych od organu nie przynoszą oczekiwanego skutku w postaci zakończenia postępowania administracyjnego.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II GSK 1260/10, LEX nr 1134638 — Z zasady pisemności statutowanej w art. 14 k.p.a. dla organu wynika obowiązek załatwienia sprawy w formie pisemnej, przy czym nie odnosi się to tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwania świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego, ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej.

Wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., II OSK 2720/11, LEX nr 1145626 — Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone. Tym samym organ odwoławczy nie może ograniczyć się jedynie do kontroli zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy obowiązany jest rozpatrzyć odwołanie i wydać decyzję zgodnie z treścią art. 138 k.p.a., czyli dokonać merytorycznej i prawnej oceny zaskarżonej decyzji.

Wyrok NSA z 8 kwietnia 2011 r., I OSK 1899/10, LEX nr 846194 — Istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego określona w art. 15 k.p.a. polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą jest wyznaczony zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji. W postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta sprawa tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym w zakresie, w jakim to uczynił przed nim organ pierwszej instancji.

Wyrok WSA w Warszawie z 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wa 684/12, LEX nr 1260514 — Wyrażona w przepisie art. 16 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnej, będąca jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, oznacza że wzruszenie decyzji ostatecznej, tj. uchylenie lub jej zmiana, stwierdzenie nieważności decyzji oraz wznowienie postępowania, może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. i to przy założeniu, iż usunięcie określonego rodzaju wady może nastąpić wyłącznie we właściwym trybie.

Postanowienie NSA z 23 maja 2013 r., II FW 2/13, LEX nr 1318879 – 1. *Badanie właściwości jakiegokolwiek organu administracyjnego w sprawie należy zacząć od ustalenia właściwości rzeczowej (merytorycznej). Sprawdzenie, kto (jaki organ) jest właściwy miejscowo trzeba traktować jako dalszą czynność, dokonywaną zawsze z uwzględnieniem kryteriów wynikających z art. 21 k.p.a. lub przepisów innych ustaw.*

2. *Zasada praworządności nie dopuszcza jednocześnie właściwości dwóch organów administracji publicznej w tej samej sprawie.*

Wyrok WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1176/11, LEX nr 1139595 – *Przepis art. 19 k.p.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji (postanowienia) powoduje nieważność rozstrzygnięcia niezależnie od wpływu na jego treść.*

Postanowienie NSA z 4 października 2012 r., II OSK 1911/12, LEX nr 1270190 – *Od postanowień wydanych na podstawie art. 24 i 25 k.p.a., a zatem dotyczących wyłączenia pracownika oraz organu administracyjnego, k.p.a. nie przewiduje prawa wniesienia zażalenia, a w konsekwencji niedopuszczalne jest także wniesienie na nie skargi do sądu. Strona może je kwestionować wyłącznie w trybie odwoławczym, dotyczącym orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie (art. 142 k.p.a.), a następnie ewentualnie w trybie skargowym, przed sądem administracyjnym.*

Wyrok NSA z 7 marca 2012 r., I OSK 2370/11, LEX nr 1264714 – *Przypisanie kompetencji organowi administracji publicznej ma tę konsekwencję prawną, że w postępowaniu administracyjnym ma on zawsze pozycję organu, nigdy pracownika. Nie można z przepisów ustaw, np. ustawy z 1974 r. – Kodeks pracy, ustawy z 2008 r. o służbie cywilnej, wyprowadzać, że organ administracji publicznej jest pracownikiem organu. Niezbędne jest wyraźne rozróżnienie organu od obsady personalnej organu administracji publicznej. Organ administracji publicznej wykonując zadania publiczne, działa w imieniu państwa lub wspólnoty samorządowej, jest organem państwa lub organem wspólnoty samorządowej, któremu dla realizacji tych zadań przyznano określony zakres kompetencji. Z tego względu nie można do organu stosować przepisów o wyłączeniu pracownika organu administracyjnego. Stosowanie do organu administracji publicznej przepisów o wyłączeniu pracownika jest sprzeczne z istotą wykonywania zadań publicznych, w konsekwencji prowadzącą do pozbawienia państwa lub wspólnoty samorządowej zdolności wykonywania zadań publicznych.*

Wyrok NSA z 30 czerwca 2011 r., II OSK 1150/10, LEX nr 1083550 – *Pojęcie „sprawa dotycząca interesów majątkowych” osoby wymienionej w art. 25 § 1 pkt 2 k.p.a. należy wiązać z pojęciem „interesu prawnego lub obowiązku”, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Jest to zatem sprawa rozstrzygana w drodze decy-*

zji dotycząca interesu prawnego lub obowiązku tej osoby, która wskutek tego jest stroną postępowania administracyjnego.

Postanowienie NSA z 18 października 2005 r., I OW 204/05, LEX nr 201387 – Podjęcie działania w trybie art. 26 § 2 k.p.a. jest wyłącznie skorzystaniem z uprawnienia organu wyższego stopnia do delegowania swoich kompetencji na jeden z podległych organów. Postanowienie wydane w tym przedmiocie niewątpliwie wiąże organ wyznaczony do załatwienia sprawy albowiem jest ono niezaskarżalne. Tym samym organ wyznaczony do załatwienia sprawy nie może skutecznie odmówić podjęcia działań w sprawie, która została przekazana.

Wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., II OSK 86/13, LEX nr 1481954 – W celu wykazania legitymacji procesowej w konkretnym postępowaniu administracyjnym dany podmiot powinien wykazać, że załatwienie sprawy dotyczy bezpośrednio jego sfery prawnej.

Postanowienie NSA z 16 października 2013 r., II OSK 2543/13, LEX nr 1398167 – Skoro przepisy k.p.a. nie dają podstaw do wydawania odrębnego aktu stwierdzającego, czy określony podmiot jest stroną, to skarga wniesiona na rozstrzygnięcie w tym przedmiocie podlega odrzuceniu.

Wyrok NSA z 7 czerwca 2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980 – Pojęcie „interes prawny”, na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalać według norm prawa materialnego. Mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania (art. 28 k.p.a.).

Wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r., I OSK 1957/11, LEX nr 1336345 – Interes prawny jest określany jako osobisty, konkretny i aktualny, prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym.

Wyrok NSA z 5 stycznia 2012 r., I OSK 148/11, LEX nr 1120598 – 1. Ustaleniu kręgu podmiotów będących stronami postępowania służyć mają wszelkie dostępne organowi środki dowodowe, przy czym k.p.a. nie ogranicza inicjatywy w zakresie przeprowadzenia dowodów wyłącznie do działań organu prowadzącego postępowanie.

2. W przypadku konieczności ustalenia stron postępowania będących następcami prawnymi nieżyjących osób fizycznych dowodem istnienia tego następstwa prawnego jest dowód w postaci postanowienia właściwego sądu powszechnego o stwierdzeniu nabycia spadku lub sporządzony przez notariusza akt poświadczenia dziedziczenia. Brak postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub notarialnego poświadczenia dziedziczenia co do którejś ze stron postępowania powoduje, że nie można ustalić bezspornie kręgu osób, które mają prawo uczestniczyć w postępowaniu w charakterze stron. Działania, o jakich mowa w art. 30 § 4 i 5 k.p.a., dotyczą sytuacji śmierci strony w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, a nie sytuacji ustalania przez organ administracji we wstępnej fazie postępowania administracyjnego kręgu osób, których udział w postępowaniu jest konieczny ze względu na ich interes prawny.

Wyrok NSA z 29 listopada 2011 r., I OSK 2094/10, LEX nr 1149304 — Spółki prawa cywilnego nie mieszczą się w żadnej kategorii podmiotów wymienionych w przepisie art. 29 k.p.a. Spółka cywilna nie ma zdolności prawnej, a zatem nie może być co do zasady podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu administracyjnym. Nałożenie na spółkę cywilną uprawnień lub obowiązków może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi.

Wyrok NSA z 17 marca 2010 r., II OSK 539/09, LEX nr 597676 — Wspólnota mieszkaniowa, co do zasady może być stroną postępowania administracyjnego mimo, że nie posiada osobowości prawnej.

Wyrok NSA z 22 stycznia 2014 r., I OSK 708/12, LEX nr 1452172 — 1. Skierowanie decyzji do zmarłej strony, tj. osoby, która w danym momencie nie miała już przymiotu strony, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji.
2. Nie ma znaczenia, czy organ, który skierował decyzję do zmarłej strony, prowadząc postępowanie wiedział, że osoba ta nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał. Powinien bowiem w sposób prawidłowy na każdym etapie postępowania ustalić krąg podmiotów mających interes prawny w uczestniczeniu w postępowaniu.

Wyrok NSA z 17 listopada 2011 r., II OSK 1786/10, LEX nr 1152044 — Treść art. 31 § 1 k.p.a. uzależnia możliwość dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony od spełnienia kumulatywnie dwóch przesłanek: jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji oraz przemawia za tym interes społeczny. Spełnienie ww. warunków podlega ocenie właściwego organu administracji. Niespełnienie chociażby jednego z nich powoduje, że organ administracji winien odmówić organizacji udziału w postępowaniu. Wymóg łącznego spełnienia przesłanek ma również duże znaczenie dla układu podmiotowego postępowania przez wyłączenie rozszerzenia jego kręgu uczestników na podmioty niemające interesu prawnego, a legitymujące się jedynie interesem faktycznym.

Wyrok NSA z 4 lipca 2006 r., II OSK 941/05, LEX nr 275483 – 1. Uregulowania prawne w zakresie pełnomocnictwa zawarte w k.p.a. nie są kompletne, stąd przy wyjaśnianiu sytuacji odnoszącej się do tej instytucji należy posiłkowo stosować zasady wyrażone w Kodeksie cywilnym. Podkreślenia wymaga, iż zwięzłość przepisów k.p.a. dotyczących pełnomocnictw wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy nie było sformalizowanie wymagań co do ustanowienia pełnomocnika. Zgodnie zaś z zasadami wyrażonymi w Kodeksie cywilnym w przypadku braku umocowania po stronie pełnomocnika ważność czynności zależy od potwierdzenia jej przez mocodawcę (art. 103 § 1 i art. 104 k.c.). Potwierdzenie ma charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że obejmuje zarówno formę, jak i termin dokonania czynności oraz przewidziane dla niej skutki.

2. Niedotarczenie pełnomocnictwa do pisma sporządzonego w imieniu mocodawcy a kierowanego do organu stanowi brak pisma, który może zostać usunięty (art. 64 § 2 k.p.a.). Jeśli usunięcie braku nastąpi w terminie prawem przewidzianym, wówczas nie ma znaczenia, jaką datą pełnomocnictwo zostało oznaczone. Data ta może być późniejsza od daty wezwania strony do usunięcia braku pisma, natomiast istotnym jest zakres pełnomocnictwa oraz by pełnomocnictwo w rzeczywistości udzielone zostało do danej sprawy.

Postanowienie NSA z 26 kwietnia 2012 r., II GZ 140/12, LEX nr 1321426 – 1. Pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutki w postępowaniu, musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu po myśli art. 33 § 2 k.p.a. Informacja ta zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności (art. 14 § 1 k.p.a.) musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy.

2. Organ musi zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej konkretnej sprawie, np. poprzez złożenie dokumentu pełnomocnictwa do akt. Przez akta, o których mowa w art. 33 § 3 k.p.a., należy rozumieć akta konkretnego postępowania administracyjnego.

3. Organ administracji nie ma obowiązku poszukiwania pełnomocnictwa w aktach innych niż akta konkretnej sprawy.

Wyrok NSA z 15 listopada 2011 r., II OSK 1607/10, LEX nr 1151949 – Z art. 33 § 3 k.p.a. wynika obowiązek zawiadomienia organu o wypowiedzeniu pełnomocnictwa. Skoro w postępowaniu administracyjnym udzielono pełnomocnictwa i przedłożono je organowi administracji, to tenże organ administracji musi być też powiadomiony o wypowiedzeniu pełnomocnictwa.

Wyrok NSA z 6 stycznia 2009 r., II GSK 599/08, LEX nr 516110 – 1. Pełnomocnictwo udzielone przez stronę w postępowaniu administracyjnym może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony lub do prowadzenia poszczególnych spraw albo też ich części bądź tylko niektórych czynności procesowych. Dla wykazania, że pełnomocnik został dla strony usta-

nowiony, niezbędne jest okazanie dokumentu stwierdzającego ustanowienie takiego pełnomocnictwa. Z momentem przedstawienia pełnomocnictwa podpisanego przez mocodawcę pełnomocnik wykazuje umocowanie do działania w postępowaniu, a organ uzyskuje możliwość zbadania prawidłowości i zakresu pełnomocnictwa. Należy odróżnić stosunek pełnomocnictwa istniejący pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem od ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu.

Wyrok NSA z 28 sierpnia 2013 r., II GSK 690/13, LEX nr 1381258 — *Jeżeli strona postępowania administracyjnego ustanowiła pełnomocnika do wszystkich spraw, w tym także tych, które w przyszłości mogą być przedmiotem postępowań, to pełnomocnik zobligowany jest złożyć uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa do akt każdej ze spraw.*

Wyrok NSA z 15 czerwca 2011 r., I OSK 1170/10, LEX nr 1082577 — 1. *Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. następuje na podstawie art. 184 k.r.o.*

2. *Przepis art. 34 k.p.a. może mieć zastosowanie także w odniesieniu do podmiotów niebędących osobami fizycznymi, bowiem może mieć miejsce sytuacja, że osoba prawna mająca cały czas zdolność do czynności prawnych nie może prowadzić swoich spraw z braku statutowych lub ustawowych organów. W takim przypadku dla realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu zasadne jest zastosowanie wykładni celowościowej art. 34 §1 k.p.a.*

WYKŁAD NR 2

Temat: Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym

Uwagi metodyczne

Postępowanie administracyjne jest konstrukcją złożoną i dynamiczną. Wynika to już z samej natury procesu. Wyklucza ona przypadek, by element jednostkowy wypełniał pojęcie „postępowania”. To ostatnie obejmuje bowiem zespół (kompleks) zróżnicowanych elementów. Podstawowym ogniwem w tej grupie jest czynność procesowa, czyli działanie (wyjątkowo zaniechanie) podmiotu procesowego podjęte w celu wywołania określonych skutków procesowych, a niekiedy – w sposób pośredni – skutków materialnych. Obok czynności procesowych wskazać trzeba również zachodzące w postępowaniu zdarzenia procesowe, czyli takie czynniki, które nie polegają na zachowaniu się uczestników postępowania (śmierć strony, utrata przez stronę zdolności do czynności prawnych, wyłonienie się zagadnienia wstępnego).

Czynności procesowe nie tworzą grupy jednorodnej. Wymagają odpowiedniej klasyfikacji, która może być dokonywana w oparciu o zróżnicowane kryteria. W ramach wykładu, z uwagi na ograniczenia czasowe, możliwy do zastosowania i charakterystyki wydaje się podział czynności procesowych na czynności procesowe strony oraz czynności procesowe organu administracji publicznej. Istotne staje się w tym zakresie podkreślenie, że te dwie grupy czynności pozostają względem siebie w odpowiedniej relacji, a ściślej „reakcji procesowej” – czynność jednego ze wskazanych podmiotów z reguły wymaga reakcji drugiego.

W grupie czynności procesowych stron szczególnej analizy wymagają oświadczenia. Omówienia wymaga tu zarówno materia treści tych czynności, jak też ich forma.

Prezentacja czynności procesowych organu administracji publicznej nie może zostać ograniczona tylko do czynności orzeczniczych (rozstrzygających), tj. decyzji i postanowień. Konieczne jest także podkreślenie roli czynności techniczno-procesowych, które tylko z pozoru wydają się pro-

ste i nieraz oceniane są jako niemające istotnego znaczenia procesowego. Tymczasem to czynności tej grupy rzutują między innymi na istnienie decyzji w obrocie prawnym (doręczenie), wpływają na zakres i prawidłowość ustaleń dowodowych (wezwania, sporządzanie protokołów i adnotacji), zapewniają realizację określonych zasad ogólnych postępowania administracyjnego (udostępnianie akt sprawy).

Przedmiot wykładu

- I. Pojęcie czynności procesowej. Czynność procesowa a inne zdarzenia procesowe.
- II. Klasyfikacja czynności procesowych.
- III. Czynności procesowe strony postępowania (jej pełnomocnika).
 1. **Czynności faktyczne**, np. stawienie się przed organem, udział w oględzinach.
 2. **Oświadczenia stron** z rozróżnieniem **oświadczeń wiedzy i woli**, ze szczególnym podkreśleniem tak zwanych oświadczeń woli dyspozytywnych (rozporządzających przedmiotem postępowania); w ramach tego zagadnienia omówienia wymaga „techniczny” wymiar oświadczeń, czyli szeroko rozumiane w k.p.a. pojęcie podania, obejmujące swoim zakresem także środki prawne.
- IV. Czynności procesowe organu administracji publicznej.
 1. **Czynności techniczno-procesowe:**
 - **doręczenia** (zasada oficjalności doręczeń, podmioty doręczające, podmiot doręczeń – z uwzględnieniem instytucji pełnomocnika do spraw doręczeń, miejsce doręczenia – także w aspekcie doręczenia radcy prawnemu prowadzącemu kancelarię radcy prawnego; sposoby doręczeń z wydzieleniem stosowanych w odniesieniu do osób fizycznych oraz do adresatów niebędących osobami fizycznymi), z wyeksponowaniem doręczenia „elektronicznego”);
 - **wezwania** (charakter prawny wezwania, zasada nieuciążliwości wezwań, podmiot wezwania, cel wezwania, instytucja pomocy prawnej, forma wezwania, w tym wezwania pilnego);
 - **sporządzanie protokołów i adnotacji** (rozgraniczenie czynności protokołowanych od odnotowywanych; zasady sporządzania i kontroli protokołu);
 - **udostępnianie akt sprawy** (pojęcie akt sprawy; zasada ograniczonej jawności akt sprawy, analiza kategorii uprawnień przysługujących stronie postępowania, odmowa udostępniania akt sprawy);
 - **problem metryki sprawy.**

2. Czynności orzecznicze organu administracji publicznej:
 - **decyzja organu administracji publicznej** (istota decyzji administracyjnej, rodzaje decyzji ze szczególnym wydzieleniem decyzji merytorycznych i niemerytorycznej decyzji umarżającej postępowanie, budowa decyzji, z uwzględnieniem elementów pozakodeksowych; rektyfikacji decyzji administracyjnej);
 - **postanowienie organu administracji publicznej** (istota postanowienia administracyjnego, rodzaje postanowień, w szczególności wskazanie grupy postanowień kończących postępowanie oraz rozstrzygających sprawę co do istoty; budowa postanowień, granice obowiązku uzasadniania i doręczania postanowień);
3. Wymogi czynności procesowych organu administracji publicznej (problem konstytutywnych elementów formy czynności procesowej organu).

Literatura

- B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, AUWr nr 922, Prawo CLIII, Wrocław 1988.
- B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr nr 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990.
- J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.
- J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA 2008 (rok IV), nr 3.
- S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 6.
- R. Hauser, *Podania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- R. Hauser, *Wezwania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999.
- M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Wrocław 2013.
- G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.

Orzecznictwo

Czynności procesowe strony (podmiotu na prawach strony, innego uczestnika)

Wyrok NSA z 14 listopada 2001 r., V SA 552/01, LEX nr 84484 – 1. *Kodeks postępowania administracyjnego przyjął zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie formy i treści podania, a więc także wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (por. art. 63 § 1 k.p.a.). Stosownie bowiem do art. 63 § 2 k.p.a. wniosek taki powinien zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.*

2. *Jeżeli organ orzekający ma wątpliwości co do charakteru pisma, w szczególności co do tego, czy stanowi ono wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, to obowiązkiem tego organu jest zwrócenie się do skarżącego o stosowne sprecyzowanie żądania. Odstąpienie od tej czynności stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego – art. 9 k.p.a., które może mieć wpływ na wynik sprawy.*

Wyrok WSA w Warszawie z 19 lipca 2006 r., VII SA/Wa 711/06, www.nsa.gov.pl – *Zasadą postępowania administracyjnego jest, aby sprawa mogła być rozpoznana zgodnie z intencją i interesem strony bez zbędnego formalizmu. Nie można jednak przyjąć, że jeżeli żądanie jest zredagowane niezręcznie i mało zrozumiale, to organ administracji publicznej jest uprawniony do sprecyzowania treści żądania. Jest to niedopuszczalne chociażby dlatego, że mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej zmiany żądania, wbrew intencji osoby wnoszącej podanie.*

Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2011 r., VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838 – *Przepis art. 63 § 1 k.p.a. wprowadza zasadę ograniczonego formalizmu co do formy podania i wskazuje na sposoby jego wniesienia. Ograniczony formalizm oznacza, że podanie może być wniesione w szerokim katalogu dostępnych form, lecz dla osiągnięcia skutku procesowego konieczne jest zachowanie form wskazanych w powołanym przepisie.*

Wyrok NSA z 20 lutego 2014 r., II OSK 2257/12, LEX nr 1461248 – *Organ administracji dysponując pismem strony, nie może przypisywać mu znaczenia, jakie z niego nie wynika, nie może domniemywać jakie były intencje strony przy składaniu pisma i co strona chciała osiągnąć. Jeżeli pismo wzbudza wątpliwości swoją treścią organ może wezwać stronę do jego jednoznacznego sformułowania. Jeżeli jednak pismo jest jasne i nie budzi wątpliwości, to brak jest podstaw do działania organu i wzywania strony do dodatkowych wyjaśnień w tym zakresie.*

Wyrok WSA w Opolu z 5 kwietnia 2011 r., II SA/Op 53/11, LEX nr 993554 – *Nieustalenie przez organ rzeczywistej woli wnioskodawcy stanowi naruszenie art. 63 § 2 k.p.a.*

Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1300/07, LEX nr 357491 – *Niedopuszczalna jest zmiana przez organ żądania strony wyraźnie sprecyzowanego we wniosku.*

Postanowienie NSA z 13 lutego 2013 r., I OSK 131/13, LEX nr 1282722 – *Ustawodawca nie zakazuje łączenia w jednym piśmie kilku żądań opartych na różnych podstawach.*

Wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2013 r., II SA/OI 273/13, LEX nr 1390159 – *Podanie wniesione za pośrednictwem faksu powinno być opatrzone własnoręcznym podpisem. Skorzystanie przez stronę z tego urzędu przy wnoszeniu podania nie zmienia faktu, że podanie to sporządzone zostało w formie pisemnej, do której znajduje zastosowanie art. 63 § 3 zdanie pierwsze k.p.a.*

Wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 55/09, LEX nr 550242 – *W razie wniesienia podania ustnie, organ obowiązany jest sporządzić protokół. Pisemna dokumentacja wniesienia przez stronę stanowi gwarancję przestrzegania przez organ zasady skargowości, z tych też względów wniesienia podania drogą telefoniczną przepisy k.p.a. nie dopuszczają.*

Wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2011 r., II SA/Wa 1319/11, LEX nr 1086817 – 1. *Podpis to napisany lub uwierzytelniony znak ręczny. Tylko tak złożony podpis może być kwalifikowany jako spełniający wymagania formalne co do treści podania. Podpis taki nie może być zastąpiony żadnym podpisem mechanicznym np. faksymilą bądź kserograficzną odbitką własnoręcznego podpisu.*

Wyrok NSA z 3 sierpnia 2012 r., II OSK 826/11, LEX nr 1252200 – *Wezwanie wystosowane w trybie art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników.*

Wyrok NSA z 16 marca 2010 r., I OSK 1701/09, LEX nr 595272 – *Nieprzedstawienie dokumentu pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym może i powinno być uzupełnione jako brak formalny sprawy zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a.*

Wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2007 r., I SA/Wa 993/06, LEX nr 355265 – *Instytucja „pozostawienia podania bez rozpoznania”, o której mowa w art. 64 k.p.a., znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne nie zostało jeszcze wszczęte (podanie obciążone brakami formalnymi nie wywołuje procesowego skutku wszczęcia postępowania w sprawie). Nie można więc uznać, że wydanie decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania znajduje podstawę prawną w art. 104 k.p.a., skoro w tym przypadku nie załatwia się sprawy administracyjnej – nie rozstrzyga się o istocie sprawy ani nie kończy się sprawy w inny sposób. Pozostawienie podania bez rozpoznania ma zatem charakter czynności materialno-technicznej, o której podjęciu organ zawiadamia stronę w formie pisma informacyjnego (art. 9 k.p.a.).*

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 2 – *Na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).*

Wyrok NSA z 5 stycznia 1999 r., I SA/Rz 496/97, LEX nr 58719 – *Postać wady oświadczenia woli w postaci błędu nie jest znana prawu publicznemu, ale prawu cywilnemu.*

Czynności techniczno-procesowe organu administracji publicznej

Wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., II GSK 3/08, LEX nr 468732 – *Czynność doręczenia pisma (w tym także decyzji administracyjnej) została uregulowana w rozdziale 8 pt.: „Doręczenia” Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 39–49 k.p.a.). Normy te z uwagi na ich ogólny cel stanowią w istocie gwarancje przestrzegania przez organ administracji publicznej zasady demokratycznego państwa prawnego. Regulacje te mają chronić obywatela przed nadużyciami ze strony administracji. Zatem nie mogą być interpretowane niejako „na szkodę” obywatela, w sytuacji gdy ten podejmuje wszelkie starania mające zapewnić mu prawo do wniesienia skutecznego odwołania od wydanej decyzji.*

Wyrok NSA z 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2012/12, LEX nr 1339606 – *Dokonanie doręczenia zawsze spoczywa na organie administracyjnym prowadzącym postępowanie w sprawie. Ten organ, a nie inne podmioty, obciąża wadliwość w dokonaniu doręczenia lub w ogóle brak wykonania takiej czynności. Posłużenie się natomiast przez organ określonym podmiotem doręczającym jest z punktu widzenia adresata kwestią wtórną. Przepis art. 39 k.p.a. wskazuje podmioty, z pośrednictwa których organ administracji może korzystać przy doręczaniu pism. Takie uregulowanie oznacza, że k.p.a. nie wprowadza w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Organ administracji może skorzystać z doręczenia za pośrednictwem: poczty, swoich pracowników, upoważnione osoby lub organy. Przepis art. 39 k.p.a. ani inne przepisy z rozdziału 8 k.p.a. nie ograniczają organu administracji w wyborze podmiotu doręczającego pisma.*

Postanowienie NSA z 12 września 2012 r., I OSK 1788/12, LEX nr 1264609 – *Czynność doręczenia stronie nie mieści się w katalogu spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1–3 i 4a p.p.s.a. Nie stanowi też czynności określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Prawidłowość doręczenia może być oceniana w toku postępowania odwoławczego. Może być też przedmiotem badania przez sąd administracyjny przy ocenie legalności danego aktu. Niewykonanie takiej czynności nie jest natomiast bezczynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.*

Postanowienie NSA z 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14, LEX nr 1467669 – *Doręczenie dokonywane w formie elektronicznej zastępuje doręczenie „tradycyjne”, stąd niedopuszczalne jest doręczenie dokumentu równocześnie w postaci papierowej, jak i elektronicznej.*

Wyrok NSA z 4 kwietnia 2012 r., II OSK 98/11, LEX nr 1219180 – *Przepis art. 40 k.p.a. nie dopuszcza żadnych wyjątków i zgodnie z przyjętą w k.p.a. zasadą oficjalności doręczeń, obarcza organy administracyjne obowiązkiem doręczania wszystkich pism procesowych w tym orzeczeń, pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie. Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika, winien on mieć zapewniony czynny udział w postępowaniu tak samo jak strona, a pominięcie pełnomocnika strony w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony i wywołuje takie same skutki prawne.*

Wyrok NSA z 23 września 2005 r., I OSK 43/05, LEX nr 194724 – *Obowiązek zawiadomienia organów administracji publicznej o każdej zmianie swego adresu ciąży na stronie od daty dowiedzenia się o prowadzonym postępowaniu administracyjnym, zaś na organie ciąży na podstawie art. 9 k.p.a. obowiązek pouczenia o tej powinności i skutkach niedopełnienia jej.*

Wyrok NSA z 16 grudnia 2011 r., I OSK 1692/11, LEX nr 1134292 – *Ustawodawca nie ustalił wiążącej organ prowadzący postępowanie administracyjne kolejności miejsc, w której doręczenie może nastąpić. Wybór sposobu doręczenia należy więc do organu administracji publicznej, przed którym toczy się sprawa. Jeśli chodzi o stwierdzenie wystąpienia przesłanki „koniecznej potrzeby” uzasadniającej doręczenie w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie, to nie ulega wątpliwości, że ustawodawca posłużył się pojęciem nieostrym, którego doprecyzowanie w każdym rozpoznawanym przypadku pozostawione jest organowi administracyjnemu. Wypełnienia treści tego pojęcia organ dokonuje w oparciu o ustalone fakty, które odnoszą się do okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, w sposób pozwalający ocenić, czy w danej sprawie zachodzi taka właśnie konieczna potrzeba.*

Wyrok NSA z 20 lutego 2014 r., II OSK 2159/12, LEX nr 1450890 – *Radcy prawnemu wykonującemu zawód w kancelarii radcy prawnego należy doręczać pisma w postępowaniu administracyjnym według zasad określonych w art. 42 § 1 k.p.a. i 43 k.p.a., czyli tak jak osobie fizycznej, a nie według reguł przewidzianych w art. 45 k.p.a.*

Postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., II GSK 703/12, LEX nr 1333365 – *Przyjęty w art. 43 k.p.a. tryb doręczenia pism adresatowi stanowi wyjątek od zasady doręczania bezpośredniego. Wyjątkowy charakter tego uregulowania prowadzi do wniosku, że nie jest dopuszczalne interpretowanie tego przepisu w sposób rozszerzający. Z treści art. 43 k.p.a. wynika jednoznacznie, że skorzystanie w sposób skuteczny z określonego w nim trybu doręczenia wymaga spełnienia łącznie trzech*

wskazanych w nim warunków, którymi są: po pierwsze – adresat jest nieobecny w momencie doręczenia pisma, po drugie – pismo przyjmują osobiście za pokwitowaniem dorosłe osoby wymienione w tym przepisie, z zachowaniem kolejności w nim podanej, tj. domownik, sąsiad lub dozorca domu, po trzecie – osoby te zobowiązują się do oddania pisma osobiście adresatowi.

Wyrok NSA z 31 maja 2012 r., I OSK 2105/11, LEX nr 1403125 — *Procesowa instytucja doręczenia zastępczego polega nie tyle na domniemaniu, ile oparta jest na konstrukcji fikcji prawnej poprzez uznanie, że nastąpiło doręczenie pisma, które de facto nie miało miejsca. Warunkiem jednak przyjęcia przez organ takiej fikcji prawnej, tj. uznania iż nastąpiło doręczenie zastępcze, jest dysponowanie przez ten organ niebudzącym wątpliwości dowodem potwierdzającym, że przesłanki określone w art. 44 k.p.a. zostały spełnione. Takim dowodem dla organu nie jest wykazanie przez stronę, że nie otrzymała awiza, ale zwrotne potwierdzenie odbioru zawierające pełną informację, że adresat został zawiadomiony zarówno o pozostawieniu pisma, jak i o miejscu oraz terminie z datą i podpisem doręczyciela.*

Wyrok NSA z 12 grudnia 2012 r., II OSK 1480/11, LEX nr 1367290 — *Przez osobę upoważnioną do odbioru pisma należy rozumieć każdą osobę, która ze względu na wykonywaną funkcję została regulaminowo lub tylko zwyczajowo uprawniona do odbierania korespondencji przesyłanej do siedziby adresata. Przepis art. 45 k.p.a. wyłącza natomiast możliwość doręczenia pism innym osobom, jako nieuprawnionym, to jest sąsiadowi czy klientowi jednostki organizacyjnej albo osobom przebywającym przypadkowo w siedzibie jednostki organizacyjnej, do której została skierowana korespondencja. Osoba odbierająca pismo doręczane w trybie art. 45 k.p.a. musi być więc rzeczywiście, chociażby zwyczajowo, upoważniona do jego odbioru. Niezgodne z tym przepisem doręczenie może być uznane za pozabawione znaczenia prawnego.*

Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 kwietnia 2013 r., II SA/Rz 134/13, LEX nr 1316924 — *Tylko odmowa przyjęcia pisma przez jego adresata może skutkować zwrotem pisma nadawcy wraz z adnotacją o odmowie jego przyjęcia z datą odmowy i daje podstawę do konsekwencji wynikających z prawidłowego doręczenia. Jeżeli zaś odbioru pisma odmówił dorosły domownik, to wówczas zastosowanie znajduje inny przepis – art. 43 k.p.a.*

Postanowienie NSA z 26 października 2011 r., II OSK 2204/11, LEX nr 1152146 — *Forma powiadamiania adresatów pism, decyzji lub innych aktów organu prowadzącego postępowanie, przewidziana w art. 49 k.p.a., chroni niewątpliwie w znacznie mniejszym stopniu interesy osób mogących być potencjalnie zainteresowanymi w sprawie i dlatego może być stosowana tylko wyjątkowo, ze względu na znaczną ilość tych osób (stron), a także gdy organ nie jest w stanie ustalić w sposób precyzyjny kręgu podmiotów, które powinny brać udział w całym*

postępowaniu. Drugą, obligatoryjną przesłanką stosowania tego przepisu jest wyraźne upoważnienie organu do jego stosowania przez przepis szczególny.

Wyrok NSA z 6 grudnia 1996 r., SA/Łd 2773/95, LEX nr 27412 – Zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a. wezwań do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień osobiście dokonuje się, jeżeli jest to niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonania czynności urzędowych; skoro zatem wezwanie dotyczyło tylko uiszczenia opłaty skarbowej i okazania aktu notarialnego, to nie było konieczne do tego wzywanie skarżącego do osobistego zgłoszenia się w urzędzie.

Wyrok NSA z 3 czerwca 1997 r., I SA/Łd 302/96, LEX nr 29358 – Procedura przewidziana w art. 52 k.p.a. nie może mieć zastosowania do czynności zapoznania – zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. – pełnomocnika strony, prowadzącego kancelarię prawną w innej miejscowości, z całością zebranego materiału dowodowego przed podjęciem decyzji.

Wyrok WSA w Szczecinie z 19 grudnia 2007 r., II SA/Sz 952/07, LEX nr 489109 – Okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym między innymi zeznania świadków, mają wartość dowodową tylko wówczas, gdy zostały przez organ administracji zarejestrowane w formie protokołu zgodnie z art. 67 k.p.a.

Wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2006 r., III SA/Kr 1185/05, LEX nr 295905 – Wewnętrzna notatka w ogóle nie stanowi dowodu w postępowaniu administracyjnym, gdyż czynności procesowe należy przeprowadzać z udziałem strony (art. 67, 69, art. 75 w zw. z art. 77, art. 79 k.p.a.).

Wyrok NSA z 30 stycznia 2001 r., I SA 2012/99, LEX nr 55760 – Sporządzenie zwięzłego protokołu z czynności postępowania, jak to przewiduje art. 67 § 1 k.p.a., oznacza, że powinien on zawierać opis okoliczności zasadniczych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wyrok WSA w Krakowie z 21 marca 2008 r., II SA/Kr 1252/07, LEX nr 510462 – Stosownie do treści art. 72 k.p.a. „notatka służbowa”, czy też notatka urzędowa, w żadnym razie nie mogą zastąpić protokołu, gdyż nie ma ona takiej mocy dowodowej. Adnotacje tego rodzaju nie mogą utrwalać czynności, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wyrok WSA w Poznaniu z 11 lipca 2013 r., II SA/Po 576/13, LEX nr 1347488 – 1. Ustawodawca przewiduje dwa odrębne uprawnienia w zakresie szeroko rozumianego zapoznania się z dokumentami zebranymi w aktach sprawy. Pierwsze przewidziane jest w art. 73 § 1 k.p.a. Prawo to przysługuje stronie także po zakończeniu postępowania. Wspomniane uprawnienie dotyczy ogólnego zaznajomienia się z aktami sprawy i samodzielnego utrwalenia zawartych tam treści na własny użytek. Nie wymaga przy tym spełnienia określonych wymogów przez stronę, a organ nie może co do zasady limitować dostępu do akt. Drugie uprawnienie

uregulowane zostało w art. 73 § 2 k.p.a. Powyższe uprawnienie dotyczy szczególnej formy zapoznania się z aktami sprawy, a nadto na stronie spoczywa w tym wypadku obowiązek wykazania ważnego interesu w uzyskaniu uwierzytelnionych dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych.

2. Zwrot „ważny interes strony”, o którym mowa w art. 73 § 2 k.p.a., odnosi się do tych przypadków, gdy strona nie może sama zapoznać się z aktami sprawy i samodzielnie sporządzić z nich odpowiednich notatek lub kopii. W konsekwencji nie jest wystarczająca sama chęć posiadania uwierzytelnionych odpisów dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy czy też chęć ich weryfikacji z zebranymi przez siebie dowodami. Trzeba mieć na uwadze, że w wyniku wydania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy powstają nowe dowody, które mogą być wykorzystane poza postępowaniem macierzystym, co z kolei uzasadnia sprawowanie w tym przypadku kontroli przez organy administracji publicznej.

3. Okoliczność, iż strona zamierza porównać uwierzytelnione odpisy z akt z dokumentami, jakie sama zgromadziła należy uznać za niewystarczającą, by interes kwalifikował się jako ważny, skoro na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. strona ma zapewniony dostęp do akt sprawy.

Wyrok NSA z 24 lipca 2013 r., II GSK 507/12, LEX nr 1377937 — Przepis art. 73 § 1 k.p.a. nie przewiduje obowiązku sporządzania przez organ kserokopii akt lub ich odpisu i doręczania ich stronie. Ma jednak zabezpieczyć stronie możliwość wykonania odpisów.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., I OSK 64/11, LEX nr 1149407 — W przypadku wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii powstają nowe dokumenty, które strona może wykorzystywać poza prowadzonym postępowaniem. Z tych względów organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest zbadać, czy żądanie strony jest uzasadnione jej ważnym interesem.

Postanowienie NSA z 14 września 2010 r., II OSK 1676/10, LEX nr 604079 — Żądanie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek i odpisów może być załatwione albo poprzez czynność materialno-techniczną w postaci udostępnienia stronie akt i umożliwienia jej sporządzenia odpisów, albo poprzez wydanie postanowienia o odmowie udostępnienia akt z art. 74 § 2 k.p.a.

Czynności orzecznicze organu administracji publicznej

Wyrok NSA z 11 września 2008 r., I OSK 1326/07, LEX nr 489638 — Materialne pojęcie decyzji administracyjnej oznacza kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracji publicznej, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy

proceduralne. Organ administracji publicznej podejmując indywidualny akt administracyjny, dokonuje konkretyzacji prawa. Taki akt staje się decyzją dopiero w chwili doręczenia lub ogłoszenia go stronie. Z tą chwilą wobec strony powstają skutki w postaci nabycia praw lub wykonania obowiązków.

Wyrok NSA z 3 lipca 2013 r., I OSK 2210/12, LEX nr 1429055 – Rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej powinno wprost wynikać z przepisów prawa administracyjnego materialnego.

Wyrok NSA z 15 czerwca 2012 r., II OSK 497/11, LEX nr 1216734 – To nie forma, lecz treść merytoryczna decyduje o tym, z jakim rodzajem aktu administracyjnego mamy do czynienia w konkretnej sprawie. Wydanie postanowienia, które mylnie nazwano decyzją, nie powoduje, że mamy do czynienia z decyzją. Podobnie jak w przypadku decyzji, nadanie mylnej nazwy postanowieniu nie zmienia jego charakteru prawnego.

Wyrok NSA z 1 lutego 2012 r., II OSK 2153/10, LEX nr 1138090 – Przepis art. 104 k.p.a. przewiduje formę decyzji dla rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a nie poszczególnych kwestii wynikających z toku postępowania. Forma decyzji odnosi się zatem do decyzji merytorycznych sprawy, natomiast w formie postanowienia rozstrzyga się wszelkie sprawy wynikające w toku postępowania w indywidualnych sprawach stosownie do art. 123 § 2 k.p.a.

Wyrok NSA z 27 listopada 2007 r., I OSK 1461/07, LEX nr 417735 – Podstawą prawną decyzji administracyjnej jest przepis prawa powierzający organowi administracji publicznej załatwienie sprawy w tej formie. Nie jest natomiast istotne, w jakim akcie, w jakiej dziedzinie prawa, dana norma prawa materialnego została przez ustawodawcę umieszczona. Bowiern na porządek prawny obowiązujący w danym miejscu i czasie składa się szereg przepisów o różnej randze, należących do wielu dziedzin prawa oraz różnej specyfice (normy materialne, proceduralne czy też ustrojowe).

Wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II OSK 537/12, LEX nr 1219161 – Rozstrzygnięcie sprawy merytorycznie, jak i niemerytorycznie, jest rodzajem rozstrzygnięcia unormowanym w art. 104 § 2 k.p.a. Nie można wiązać rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy wyłącznie z merytorycznym jej rozstrzygnięciem.

Wyrok NSA z 5 stycznia 2010 r., I OSK 425/09, LEX nr 595375 – Przepisy k.p.a. regulując w art. 104 § 2 rodzaje decyzji kończących postępowanie, nie wprowadzają zakończenia postępowania odmową rozstrzygnięcia sprawy.

Wyrok NSA z 24 października 2012 r., I OSK 1769/11, LEX nr 1234201 – Jakkolwiek przepis art. 104 § 2 k.p.a. przewiduje możliwość wydania decyzji częściowej, to jest to dopuszczalne gdy przedmiot postępowania może być podzielony w tym znaczeniu, że możliwe jest rozstrzygnięcie kolejno co do istoty o kilku elemen-

tach składających się na całe uprawnienie lub obowiązek. Kryterium dopuszczalności wydania decyzji częściowej ma charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy.

Wyrok NSA z 27 listopada 2012 r., II GSK 1708/11, LEX nr 1291786 — *Nie można mówić o załatwieniu sprawy w rozumieniu art. 104 k.p.a., jeżeli decyzja została sporządzona przez organ, ale nie została doręczona. Taką decyzją ani organ, ani strona nie są związani.*

Wyrok NSA z 12 września 2012 r., II GSK 1096/12, LEX nr 1218383 — *Decyzja o umorzeniu postępowania nie rozstrzyga o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach strony. Wywiera ona inny skutek: przyjmuje, że nie ma przesłanek do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Skutki tej decyzji mają charakter procesowy. Nie kształtuje się stosunek materialnoprawny.*

Wyrok NSA z 10 maja 2012 r., II GSK 467/11, LEX nr 1219036 — *Istota bezprzedmiotowości postępowania polega na tym, że nastąpiło takie zdarzenie prawne lub faktyczne, które spowodowało, że przestała istnieć ta szczególna relacja między faktem (sytuacją faktyczną danego podmiotu) a prawem (sytuacją prawną danego podmiotu), z którą prawo łączy obowiązek konkretyzacji normy w postaci wydania decyzji administracyjnej.*

Wyrok NSA z 24 stycznia 2012 r., II OSK 2104/10, LEX nr 1138074 — *Postępowanie administracyjne inaczej niż postępowanie cywilne staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. tylko wtedy, gdy brak jest sprawy administracyjnej, która może być załatwiona decyzją, nie zaś wtedy, gdy wydanie decyzji staje się zbędne. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi art. 105 § 1 k.p.a., oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej, co do istoty. Oznacza to, iż wszystkie elementy badanego stanu prawnego i faktycznego są tego rodzaju, że niepotrzebne jest postępowanie mające na celu wyjaśnienie wszystkich tych okoliczności w sprawie.*

Wyrok NSA z 23 marca 2011 r., II OSK 453/10, LEX nr 1080300 — *Postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji, albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła charakter sprawy administracyjnej w toku postępowania administracyjnego.*

Wyrok NSA z 14 marca 2013 r., II OSK 2663/12, LEX nr 1340249 — *Zakwalifikowanie danego pisma jako decyzji administracyjnej nie wymaga, aby pismo to zawierało wszystkie składniki decyzji przewidziane w art. 107 § 1 k.p.a. Za decyzję uznać należy również pismo właściwego organu zawierające co najmniej oznaczenie organu i adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie i podpis osoby reprezentującej organ.*

Wyrok NSA z 10 lutego 2009 r., II GSK 714/08, LEX nr 515980 – Z art. 107 § 1 i 2 k.p.a. wynika, jakie składniki powinna zawierać decyzja. Dodatkowe składniki, tj. termin, warunek czy zlecenie mogą być zawarte w decyzji o ile przewidują to przepisy szczególne, a więc gdy przepisy uprawniają organ do ich zamieszczenia w decyzji.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2009 r., II OSK 1242/08, LEX nr 518990 – Brak pieczętki imiennej na podpisie nie może dyskwalifikować tego aktu jako wydanego przez uprawniony organ administracji.

Wyrok NSA z 15 lipca 2003 r., I SA 371/03, LEX nr 149553 – Błędne powołanie podstawy decyzji lub jej niepowołanie w okolicznościach, gdy podstawa taka istnieje w przepisach prawa, a nadto przesłanki do jej zastosowania zostały spełnione, nie można uznać za istotne naruszenie prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Wyrok NSA z 3 grudnia 1999 r., II SA/Wr 653/98, LEX nr 656291 – Pominięcie w uzasadnieniu decyzji organu okoliczności faktycznych mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Wyrok NSA z 12 marca 2014 r., I OSK 348/13, LEX nr 1446566 – Rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się decyzji nieostatecznej, co do której może toczyć się postępowanie odwoławcze. Nadanie rygoru na podstawie przepisu art. 108 § 1 k.p.a. wywołuje skutki wyłącznie w sferze tymczasowej wykonalności decyzji, a nie w zakresie jej ostateczności i nie powoduje żadnych skutków dla trybu i sposobu przeprowadzenia postępowania przez organ odwoławczy na skutek wniesionego przez stronę odwołania.

Postanowienie NSA z 8 maja 2014 r., II OSK 1089/14, LEX nr 1467708 – Na rozstrzygnięcie z art. 111 k.p.a. nie przysługuje zażalenie, a jednym ze skutków procesowych zgłoszenia wniosku o jego wydanie jest przesunięcie początku terminu do wniesienia skargi na dzień doręczenia postanowienia, o którym mowa w art. 111 § 1b k.p.a. Oznacza to, że przed doręczeniem tego postanowienia termin do wniesienia skargi nie biegnie.

Wyrok NSA z 21 września 2012 r., II OSK 940/11, LEX nr 1252239 – Błąd pisarski to widoczne, wbrew zamierzeniu organu administracji publicznej, niewłaściwe użycie wyrazu, widocznie mylna pisownia, widoczne, niezamierzone opuszczenie jednego lub więcej wyrazów. Natomiast inne oczywiste omyłki, to omyłki stojące na równi z błędami pisarskimi, polegające na tym, że w decyzji wyrażono coś, co widocznie jest niezgodne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez organ, a zostało wypowiedziane przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słowa. Oczywiście błąd powinna wynikać bądź z natury samego błędu, bądź z porów-

nania rozstrzygnięcia z uzasadnieniem, z treścią wniosku. Sprostowanie nie może prowadzić do zmiany merytorycznej orzeczenia.

Wyrok NSA z 6 marca 2012 r., II OSK 2372/10, LEX nr 1219107 – Przedmiotem postanowienia wydawanego w trybie art. 113 § 2 k.p.a. jest wyjaśnienie stronom tego, jak organ rozumiał własne rozstrzygnięcie. Każdy dowód, który miałby służyć ustaleniu rozumienia rozstrzygnięcia wyjaśnianej decyzji przez wydającą ją organ, inny, niż sama treść rozstrzygnięcia tej decyzji widziana przez pryzmat jej uzasadnienia, nie może być uznany za miarodajny dla oceny tego jak organ wydający wyjaśnianą decyzję rozumiał zawarte w niej rozstrzygnięcie, zwłaszcza gdy powstał już po wydaniu podlegającej wyjaśnieniu decyzji.

Wyrok NSA z 23 maja 2011 r., I GSK 238/10, LEX nr 990060 – Skoro postanowienie, tak samo jak decyzja, jest aktem administracyjnym indywidualnym, posiadającym wszystkie jej cechy wyróżniane w doktrynie prawa administracyjnego, również w stosunku do postanowień można mówić o minimum jego elementów prawnie skutecznych.

WYKŁAD NR 3

Temat: Dynamika postępowania administracyjnego

Uwagi metodyczne

Postępowanie administracyjne obejmuje trzy zasadnicze etapy procesowe: etap wszczęcia postępowania, etap postępowania wyjaśniającego oraz etap podejmowania rozstrzygnięcia. Czynności każdego z tych etapów powinny być wykonywane w odpowiedniej kolejności i w określonych prawem ramach. To ostatnie stwierdzenie wydaje się nader oczywiste. W praktyce administracyjnej już takie oczywiste ono jednak nie jest. Wystarczy wskazać na przypadki takich „postępowań”, w których pierwszą i jedyną czynnością procesową jest wydanie decyzji administracyjnej.

Szczegółnej uwagi na wykładzie wymaga zagadnienie wszczęcia postępowania administracyjnego. Niezbędne staje się podkreślenie, że określone w kodeksie tryby wszczęcia nie są zasadniczo – w odniesieniu do oznaczonej indywidualnej sprawy administracyjnej – oparte na „zamierności”, lecz wynikają bądź z regulacji prawnej, bądź z elementów przedmiotowych postępowania (czy skierowane jest ono na nałożenie obowiązku, czy też na przyznanie uprawnienia). Wyraźnego rozgraniczenia wymagają poszczególne fazy badania podania zawierającego żądanie wszczęcia postępowania – ocena wymagań co do formy wniesienia podania, co do treści podania, stwierdzenie właściwości organu oraz ustalenie braku istnienia przesłanek do odmowy wszczęcia postępowania. Analiza ta powinna jednoznacznie wskazywać przesłanki stosowania takich instytucji procesowych, jak: pozostawienie podania bez rozpoznania, przekazanie podania organowi właściwemu (zwrot podania) oraz relatywnie „nowej” instytucji kodeksowej w postaci odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego.

W zakresie problematyki postępowania wyjaśniającego prezentacji na wykładzie wymagają w szczególności trzy zagadnienia: po pierwsze – przyjęta przez kodeks koncepcja dowodu, obejmująca szeroką gamę środków dowodowych nienazwanych, po wtóre – pojęcie dokumentu urzędowego i przysługujące mu domniemania, po trzecie – kwestie subsydiarnego

dowodu z przesłuchania stron. Materia form postępowania dowodowego powinna być ograniczona do ich wskazania oraz określenia przesłanek stosowania poszczególnych ich postaci (rozprawy administracyjnej oraz postępowania gabinetowego).

Omówienie etapu „rozstrzygnięcia”, z uwagi na ujętą już w wykładzie nr 2 problematykę czynności orzeczniczych, można ograniczyć do dwóch zagadnień. W pierwszej kolejności uwagi wymaga kwestia „wypowiedzenia się” strony przed wydaniem decyzji (regulacja art. 10 § 1 k.p.a.). Pozwala ona dostrzec swoistą fazę zamknięcia postępowania wyjaśniającego. Dalej niezbędne jest określenie zasad orzeczniczych stosowanych przez organ administracji publicznej.

Przedmiot wykładu

- I. Wszczęcie postępowania administracyjnego.
 1. Tryby wszczęcia postępowania administracyjnego (tryb wszczęcia postępowania *ex officio*, tryb wszczęcia postępowania na żądanie strony; problem trybu postępowania wszczynanego z inicjatywy podmiotu na prawach strony).
 2. Forma wszczęcia postępowania administracyjnego (zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu; zagadnienie przesłanek skuteczności wszczęcia postępowania na żądanie strony – w tym w szczególności wymogi co do formy i treści podania).
 3. Ustalanie daty wszczęcia postępowania administracyjnego.
 4. Skutki wniesienia podania do organu niewłaściwego (instytucje procesowe przekazania podania organowi właściwemu oraz zwrotu podania wnoszącemu).
 5. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego (przesłanki odmowy oraz forma odmowy).
- II. Postępowanie wyjaśniające.
 1. Pojęcie środka dowodowego („wszystko” – celowe i legalne jako dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym).
 2. Klasyfikacja środków dowodowych (rozgraniczenie środków nazwanych i nienazwanych).
 3. Istota dowodu z dokumentu (pojęcie dokumentu, wskazanie warunków uznania dokumentu za urzędowy, domniemania, z których korzysta dokument urzędowy; moc dowodowa dokumentów zagranicznych).
 4. Formy postępowania wyjaśniającego (przesłanki rozprawy administracyjnej, forma postępowania gabinetowego).
- III. Przerwanie toku postępowania administracyjnego.

1. Instytucja zawieszenia postępowania, ze szczególnym podkreśleniem istoty zagadnienia wstępnego oraz wskazaniem formy i zakarżalności rozstrzygnięć podejmowanych w związku z zawieszeniem postępowania).
 2. Instytucja umorzenia postępowania – wyjaśnienie przesłanki bezprzedmiotowości postępowania, wskazanie szczególnych podstaw umorzenia postępowania administracyjnego).
 3. Inne postacie przerw, między innymi odroczenie wydania decyzji w sytuacji, gdy wyznaczono stronom termin do zawarcia ugody; problem bezczynności postępowania jako postaci przerwy procesowej.
- IV. Zasady orzecznicze organu administracji publicznej (rozstrzygnięcie w granicach sprawy administracyjnej, zasada aktualności podstawy prawnej rozstrzygnięcia, zasada determinowanej prawem szczególności rozstrzygnięcia).

Literatura

- B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr. nr 665, Prawo XVIII, Wrocław 1984.
- P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Z. R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
- G. Łaszczycza, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002, z. 1.
- G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.
- G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 14 lutego 2012 r., II OSK 2232/10, LEX nr 1138117 – *Przepis art. 61 § 1 k.p.a. musi być interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, ale i normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialnoprawnego. W przypadku, gdy przepis prawa materialnego nie normuje expressis verbis inicjatywy wszczęcia postępowania w danej kategorii spraw admi-*

nistracyjnych, należy przyjąć, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest określenie ciężących na jednostce obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień – wszczęcie postępowania następuje z urzędu.

Wyrok NSA z 14 lutego 2012 r., I OSK 1169/11, LEX nr 1120577 – Postępowanie administracyjne opiera się na zasadzie skargowości i oficjalności działania, jednakże w postępowaniach opiera się na zasadzie skargowości i oficjalności działania, jednakże w postępowaniach wszczynanych z urzędu nie może ograniczać praw strony jedynie do doręczenia jej decyzji w sprawie i możliwości złożenia przez nią odwołania. Zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania w sprawie jest jednym z najistotniejszych aspektów realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu. Gwarancją realizacji tego prawa strony jest sankcja wzruszenia decyzji w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wyrok NSA z 26 lutego 2009 r., I OSK 554/08, LEX nr 518252 – Niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek, tak jak postępowania wszczętego z urzędu.

Wyrok NSA z 3 marca 2006 r., I OSK 991/05, LEX nr 198362 – Wszczęcie postępowania na wniosek może nastąpić jedynie z woli podmiotu, mającego legitymację procesową strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a. Jednakże przepis art. 61 § 1 k.p.a. powinien być interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które oprócz określenia rodzajów spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnych, normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialno-prawnego. Zatem to przepisy prawa materialnego decydują o tym, czy postępowanie administracyjne może zostać wszczęte z urzędu lub na wniosek strony.

Postanowienie NSA z 4 marca 2014 r., II OW 157/13, LEX nr 1450940 – W przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, tylko i wyłącznie ta strona określa przedmiot swego żądania, przy czym w razie wątpliwości, co do zakresu, czy przedmiotu żądania jego uszczegółowienie należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji.

Wyrok NSA z 15 lutego 2006 r., II GSK 350/05, LEX nr 203829 – W rozumieniu art. 61 w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. żądanie strony skierowane do organu administracji publicznej tylko wtedy wszczynają ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne uregulowane w tym kodeksie, jeżeli dotyczy sprawy załatwionej w drodze decyzji administracyjnej, tj. jeżeli przepisy prawa materialnego upoważniają ten organ do rozstrzygnięcia co do wniesionego żądania przez wydanie decyzji administracyjnej.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2012 r., II OSK 2178/11, LEX nr 1138101 – Przesądzenie w art. 61 § 3 k.p.a., że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, nie oznacza, iż wszczęcie postępowania w każdym przypadku następuje z mocy prawa.

Wyrok NSA z 14 lipca 2006 r., II OSK 980/05, LEX nr 275517 — *Dla ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego miarodajną jest data złożenia wniosku do urzędu, a nie data jego sporządzenia przez stronę.*

Wyrok NSA z 25 listopada 2011 r., II OSK 1679/10, LEX nr 1151992 — *Datą wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu jest data podjęcia przez organ pierwszej czynności procesowej.*

Wyrok NSA z 15 kwietnia 2010 r., I OSK 1280/09, LEX nr 595027 — *Przepis art. 61 § 4 k.p.a. stanowi formę realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Organ administracji państwowej zobowiązany jest z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek. Nawet w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony nie może on tylko jej gwarantować udziału w postępowaniu, lecz obowiązany jest ustalić, czy w danej sprawie mają prawnie chronione interesy inne jednostki.*

Wyrok NSA z 25 lutego 2014 r., II OSK 2271/12, LEX nr 1483446 — *Właściwe rozumienie unormowania zawartego w art. 61a § 1 k.p.a. musi prowadzić do wniosku, że odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego następuje wówczas, gdy brak interesu prawnego wnioskodawcy jest oczywisty.*

Wyrok WSA w Warszawie z 14 kwietnia 2014 r., VII SA/Wa 65/14, LEX nr 1468412 — *Przez inne uzasadnione przyczyny, o których mowa w art. 61a § 1 k.p.a., należy rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, np. gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie lub gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym.*

Wyrok NSA z 15 grudnia 2008 r., II OSK 1618/07, LEX nr 516057 — *Z art. 75 k.p.a. nie wynika ograniczenie co do rodzaju dowodów, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu. W świetle art. 75 k.p.a. niedopuszczalne jest stosowanie formalnej teorii dowodów poprzez twierdzenie, że daną okoliczność można udowodnić wyłącznie określonymi środkami dowodowymi bądź też przez tworzenie nowych reguł korzystania ze środków dowodowych. Oświadczenia składane przez stronę w postępowaniu administracyjnym korzystają natomiast z domniemania prawdziwości, jeżeli nie są sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi administracyjnemu z urzędu.*

Wyrok NSA z 29 marca 2011 r., II OSK 553/10, LEX nr 1080357 — *Prawidłowo sporządzony dokument urzędowy korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Wobec tego organ nie może, bez przeprowadzenia prze-*

ciwdowodu (art. 76 § 3 k.p.a.), nie uznać faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym, gdyż będzie to stanowiło naruszenie prawa procesowego.

Wyrok NSA z 23 lutego 2012 r., II OSK 602/11, LEX nr 1145629 – W celu stwierdzenia mocy dowodowej dokumentu urzędowego należy odróżnić część „zaświadczącą” od pozostałej części dokumentu oraz właściwy zakres zaświadczenia.

Wyrok NSA z 28 lipca 2011 r., I OSK 1337/10, LEX nr 1082632 – Przepisy k.p.a. nie wprowadzają ograniczeń w odniesieniu do środków dowodowych, które organ orzekający może dopuścić w celu obalenia mocy dowodowej dokumentów urzędowych. W razie obalenia domniemania zgodności z prawdą lub domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego nie może on być potraktowany jako dowód w sprawie.

Wyrok NSA z 9 maja 2014 r., I OSK 2384/12, LEX nr 1464730 – 1. Decyzja administracyjna jest dokumentem urzędowym, a zatem, niezależnie od zasady jej trwałości (art. 16 k.p.a.), korzysta ona także z domniemania, przewidzianego w art. 76 k.p.a.

2. Nie jest dopuszczalne wykazywanie za pomocą zeznań świadków (przesłuchania stron) innej treści decyzji niż zawarta w dokumencie stanowiącym orzeczenie administracyjne.

Wyrok NSA z 15 listopada 2011 r., II OSK 2501/10, LEX nr 1152166 – Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych oraz dokumentów prywatnych nie została w k.p.a. uregulowana. Podlegają one wobec tego w pełni swobodnej ocenie dowodów dokonywanej przez organ orzekający, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Wyrok NSA z 16 września 2009 r., II GSK 40/09, LEX nr 596798 – Dokumentacja fotograficzna nie stanowi dokumentu urzędowego.

Wyrok NSA z 12 września 2012 r., I OSK 1138/11, LEX nr 1260047 – Wartość dowodowa dokumentu prywatnego wyraża się w tym, że na jego podstawie można jedynie przyjąć, że osoba, która podpisała taki dokument zajęła stanowisko, jakie zostało wyrażone w tym dokumencie. Przy tym, z zasady swobodnej oceny dowodów wynika, że prawdopodobieństwo prawdziwości złożonego oświadczenia jest tym mniejsze, im bardziej osoba, która złożyła to oświadczenie jest zainteresowana wynikiem postępowania w sprawie.

Wyrok NSA z 14 maja 2013 r., II OSK 991/12, LEX nr 1328871 – 1. Dowód z dokumentu prywatnego nie jest tożsamy z dowodem z zeznań świadka, chociażby z tego powodu, że w toku przesłuchania świadka może dojść do ujawnienia mających znaczenie w sprawie okoliczności, wykraczających swoim zakresem poza tylko pisemne oświadczenie. Oznacza to, że jeżeli w sprawie organ może skorzystać z dowodów bezpośrednich, a więc są one w aktach sprawy bądź ich uzyskanie

jest możliwe, to zastąpienie ich dowodami pośrednimi stanowi naruszenie przepisów postępowania art. 7, art. 75, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

2. Dokument prywatny nie może zastępować dowodu z zeznań świadka.

Wyrok NSA z 20 października 2005 r., II OSK 124/05, LEX nr 188691 – Przepisy k.p.a. dopuszczają możliwość złożenia na piśmie zeznań przez osoby fizyczne (argument z art. 50 § 1 i art. 54 § 1 k.p.a.), jednakże nie są to zeznania świadków w rozumieniu art. 83 § 3 k.p.a., a jedynie pisemne oświadczenia osób fizycznych o posiadaniu określonych informacji. W takiej sytuacji, gdy jednocześnie organ odmawia wiarygodności pisemnym oświadczeniom, zachodzi konieczność przesłuchania tych osób w charakterze świadków.

Wyrok NSA z 15 września 2010 r., II OSK 1717/09, LEX nr 746750 – Dowód z opinii biegłego powinien być dopuszczony wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga bliższego poznania reguł istniejących w danej dziedzinie. Biegły powinien więc wyjaśnić i naświetlić przyjęte za obowiązujące zasady ogólne w danej dziedzinie lub jedynie odnieść się do konkretnych kwestii przedstawionych mu jako budzące wątpliwości.

Wyrok NSA z 12 grudnia 2008 r., II GSK 361/08, LEX nr 518210 – 1. Treść art. 84 k.p.a., zgodnie z którym w sytuacji, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii, należy zatem rozumieć w ten sposób, że dowód z opinii biegłego można zastosować, jeżeli istnieje potrzeba pozyskania wiadomości wybierających poza zwykłą rutynową działalność organu.

2. Przewidziana dalej w art. 89 § 2 k.p.a. powinność przeprowadzenia rozprawy, gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków i biegłych nie jest równoznaczna z koniecznością przeprowadzenia rozprawy w każdym przypadku przeprowadzenia wymienionych dowodów, gdyż przeprowadzenie rozprawy uzależnione jest od wyjaśnienia sprawy.

Wyrok NSA z 1 lipca 2008 r., II GSK 226/08, LEX nr 510368 – Opinia biegłego ze swej istoty powinna zawierać uzasadnienie, które pozwoliłoby dokonać analizy logiczności i poprawności wniosków bez wkraczania w sferę wiedzy specjalistycznej. Z opinii powinno wynikać czym kierował się specjalista, wskazując określone tezy i z jakich materiałów źródłowych i opracowań korzystał.

Wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 369/07, LEX nr 437005 – Oględziny polegają na bezpośrednim zbadaniu jakiegoś przedmiotu przez organ orzekający w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą określonego zmysłu (wzroku, słuchu, dotyku, węchu, smaku), co do właściwości przedmiotu. Jest to środek dowodowy bezpośredni, bez ogniów pośrednich, zetknięcie się organu orzekającego ze stanem faktycznym w danej sprawie. Wykonanie zdjęcia, które jest dowodem w sprawie nie może być utożsamiane z przeprowadzaniem czynności oględzin.

Wyrok NSA z 2 lipca 1997 r., SA/Łd 3192/95, LEX nr 30821 – 1. *Od przesłuchania stron na zasadzie art. 86 k.p.a. należy odróżnić wyjaśnienia, które nie są środkiem dowodowym, a które strony mają prawo składać oraz przedstawiać dowody na ich poparcie (art. 95 § 1 k.p.a.).*

2. *Stwierdzenie nieprawdziwości wyjaśnienia strony, na podstawie którego organ administracji przyjął pewien fakt za przyznany bez udowodnienia tego faktu, nie jest przestanką do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.*

Wyrok NSA z 14 marca 2007 r., I OSK 594/06, LEX nr 330449 – *Za fakt powszechnie znany może być uznany tylko taki fakt, którego nie można obalić dowodem przeciwnym. O tym czy dana okoliczność może być uznana za fakt powszechnie znany w znaczeniu procesowym decyduje organ prowadzący postępowanie. Fakt, o istnieniu którego nie wie organ administracji publicznej, nie może być zatem uznany za notoryjny. Podobnie niedopuszczalne jest takie zakwalifikowanie okoliczności nieznannej przez stronę i przez nią kwestionowanej.*

Wyrok NSA z 29 grudnia 2011 r., II OSK 1853/10, LEX nr 1152072 – *Niezachowaniu przez organ terminu siedmiu dni z art. 79 § 1 k.p.a. ma znaczenie, gdy w związku z niezapewnieniem stronie ustawowego terminu do przygotowania się do czynności dowodowych wyphywały konkretne skutki np.: w postaci niewyjaśnienia określonych istotnych okoliczności dla sprawy, czy też z uwagi na brak możliwości czynnego udziału w zaplanowanych czynnościach.*

Wyrok NSA z 27 marca 2013 r., II GSK 1940/11, LEX nr 1331838 – *Artykuł 80 k.p.a. statuuje zasadę swobodnej oceny dowodów, a zatem nie wyznacza on organowi merytorycznych reguł oceny wyników postępowania dowodowego. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie według swojej wiedzy, doświadczenia oraz wewnętrznego przekonania ocenia wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, wpływ udowodnienia jednej okoliczności na inne okoliczności. Oceniając wyniki postępowania dowodowego (wiarygodność i moc dowodów), organ powinien uwzględnić treść wszystkich przeprowadzonych i rozpatrzonych dowodów, wskazując w uzasadnieniu decyzji fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.*

Wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., II OSK 460/10, LEX nr 992588 – *Niedopuszczalne jest wymierzanie stronom postępowania kary, o jakiej mowa w przepisie art. 88 § 1 k.p.a. jako sankcji za nieusprawiedliwione niestawiennictwo. Grzywna może być wymierzana jedynie innym uczestnikom postępowania administracyjnego, a więc świadkom, biegłym, czy osobom uchylającym się od udostępnienia przedmiotu oględzin.*

Wyrok NSA z 1 lutego 2001 r., IV SA 2085/98, LEX nr 55752 – *Rozprawa jest formą postępowania wyjaśniającego, które nie zawsze musi być prowadzone*

w formie rozprawy, jeżeli nie występują przesłanki wymienione w art. 89 k.p.a. ani przepisy szczególne nie stanowią o obowiązku przeprowadzenia rozprawy. Wówczas czynności wyjaśniające mogą odbywać się w formie tzw. postępowania gabinetowego. W postępowaniu tym mogą być przeprowadzone te same czynności dowodowe co na rozprawie. Postępowanie takie prowadzone jest przede wszystkim wtedy, gdy do udowodnienia stanu faktycznego wystarczające są dokumenty.

Wyrok NSA z 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, LEX nr 417729 – 1. Przepis art. 89 § 2 k.p.a. będzie miał zastosowanie wtedy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy przeprowadzenie rozprawy jest potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, biegłych albo w drodze oględzin, a zwłaszcza gdy konieczne jest przesłuchanie więcej niż jednego świadka, kilku biegłych. Rozprawa zapewnia bowiem możliwość ich konfrontacji.

2. Art. 90 § 2 k.p.a. obejmuje czynności organu wobec strony. Wezwanie, o którym mowa w tym przepisie ma takie znaczenie, że strona przed rozprawą winna złożyć wyjaśnienia, dokumenty, czy też żądania przeprowadzenia dowodów. Uchybienie przez stronę temu obowiązkowi nie pozbawia jednak strony prawa zgłaszania żądania przeprowadzenia dowodów, czy też składania wyjaśnień w czasie rozprawy, a nawet niezgłoszenie dowodów w czasie rozprawy nie pozbawia strony prawa żądania przeprowadzenia dowodów czy składania dalszych wyjaśnień stosownie do art. 78 § 2 k.p.a.

Wyrok NSA z 23 lutego 2011 r., II GSK 281/10, LEX nr 1071128 – Organ administracji publicznej może w czasie rozprawy wyjaśniać nie tylko te aspekty sprawy, które zakomunikował stronom w wezwaniu na tę rozprawę.

Wyrok NSA z 4 kwietnia 2005 r., II GSK 27/05, LEX nr 180423 – Przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego zostały wyczerpująco określone w art. 97 § 1 k.p.a. Nie można przy interpretacji tego przepisu stosować wykładni rozszerzającej. Zawieszenie postępowania jest instytucją tamującą bieg postępowania i opóźniająca merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, dlatego winno mieć zastosowanie tylko w przypadkach określonych przez ustawodawcę.

Wyrok WSA w Białymstoku z 28 grudnia 2011 r., II SA/Bk 607/11, LEX nr 1120000 – Dla zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a. bezsporna musi być kwestia statusu strony tego postępowania – zmarłej osoby oraz tego, że jej zgon nastąpił po wszczęciu postępowania administracyjnego. Dokumentem stwierdzającym śmierć osoby jest akt zgonu sporządzony przez kierownika urzędu stanu cywilnego w księgach stanu cywilnego na skutek zgłoszenia zgonu albo na podstawie postanowień sądu o stwierdzeniu zgonu lub uznaniu za zmarłego. Akt zgonu jest właściwym dokumentem urzędowym stanowiącym dowód, że zgon osoby wymienionej w tym akcie nastąpił w określonym miejscu i czasie. Śmierć strony postępowania nie może być zatem udowadniana za pomocą innych środków dowodowych.

Wyrok NSA z 24 listopada 2011 r., II OSK 1655/10, LEX nr 1151976 – *Pojęcie zagadnienia wstępnego należy rozumieć w ten sposób, iż jest to zagadnienie, które wyłania się w toku postępowania administracyjnego, jego rozstrzygnięcie należy do innego organu lub sądu oraz wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia, tj. musi poprzedzać rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji. Jednocześnie musi istnieć bezpośrednia zależność pomiędzy uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji.*

Wyrok NSA z 9 czerwca 2011 r., II OSK 995/10, LEX nr 1083730 – *Od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego powinno zależeć rozpatrzenie sprawy administracyjnej w ogóle, nie zaś wydanie pozytywnej lub negatywnej dla wnioskodawcy decyzji.*

Wyrok NSA z 29 czerwca 2012 r., II OSK 626/11, LEX nr 1252130 – *Organ administracji ma obowiązek, na podstawie art. 97 § 2 k.p.a., podjąć zawieszono postępowanie nie tylko w razie ustania przyczyny zawieszenia, ale także wówczas, gdy okaże się, że przesłanka, z powodu której postępowanie zostało zawieszono w rzeczywistości nie istniała.*

Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2011 r., II SA/Wa 1863/10, LEX nr 755272 – *Uprawnienie wynikające z art. 98 § 1 k.p.a. przysługuje stronie tylko w przypadku postępowania wszczętego na jej wniosek, a także gdy nie sprzeciwiają się temu inne strony i nie zagraża to interesowi społecznemu. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, ponieważ tylko w takim wypadku organ ma możliwość spełnienia żądania strony.*

Wyrok NSA z 14 lipca 2011 r., I OSK 1180/11, LEX nr 1082581 – *W przypadku niezwrócenia się strony w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania o podjęcie postępowania, a więc zaistnienia sytuacji, w której żądanie wszczęcia postępowania uważa się za niebyłe (art. 98 § 2 k.p.a.), należy na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., umorzyć postępowanie w formie decyzji.*

Postanowienie NSA z 17 lipca 2014 r., II GSK 1651/14, LEX nr 1492994 – *Aktualnie obowiązującą treść art. 101 § 3 k.p.a. należy odczytywać w ten sposób, że zażalenie przysługuje wyłącznie na postanowienie o zawieszeniu postępowania („w sprawie zawieszenia postępowania”) oraz na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszono postępowania („w sprawie odmowy podjęcia postępowania”). Skoro w przepisie tym posłużono się zwrotem „w sprawie odmowy podjęcia postępowania”, przez który ustawodawca rozumie jedynie postanowienia negatywne, to nie ma podstaw, aby w stosunku do postanowień „w sprawie zawieszenia postępowania” dokonywać wykładni rozszerzającej ten zwrot, zamiast ograniczać go wyłącznie do postanowień o zawieszeniu postępowania.*

Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2013 r., II SAB/Wr 63/12, LEX nr 1330048 – *Organ nie może odstąpić od załatwienia sprawy w sytuacji kiedy*

zarówno przepisy prawa materialnego, jak i prawa procesowego obligują do działania.

Wyrok NSA z 11 stycznia 1994 r., SAB/Wr 31/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 29 – Wszczęte postępowanie administracyjne musi być zakończone załatwieniem sprawy (art. 104 § 1 k.p.a.). Jeśli postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji państwowej (samorządowej) nie może odstąpić od załatwienia sprawy; w takim wypadku wydaje decyzję o umorzeniu postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.).

Wyrok NSA z 16 stycznia 2008 r., II OSK 1846/06, LEX nr 418845 – Związanie organu przepisami ustawy polega na obowiązku wydania rozstrzygnięcia przyznającego uprawnienie w przypadku zaistnienia przesłanek pozytywnych. Oparcie rozstrzygnięcia na tym modelu stosowania prawa nie zawsze oznacza, że wszystkie elementy decyzji będą odpowiadały oczekiwaniom wnioskującego.

Wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., II OSK 1311/10, LEX nr 746464 – Decyzja administracyjna musi mieć walor aktualności w zakresie ustaleń faktycznych.

Wyrok NSA z 4 października 2000 r., V SA 283/00, LEX nr 50110 – Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wiążą z datą wszczęcia postępowania podstawy faktycznej i prawnej rozpoznania sprawy. Miarodajny w tym zakresie jest stan obowiązujący w dacie wydania decyzji.

Wyrok WSA w Warszawie z 21 września 2005 r., VI SAB/Wa 16/05, LEX nr 192112 – Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości, aby organ zamiast wydania odmownej decyzji udzielił stronie informacji, że wydanie decyzji pozytywnej jest nieuzasadnione.

Wyrok NSA z 8 marca 2002 r., II SA 2361/00, LEX nr 81977 – 1. Przepisy k.p.a. nie przewidują wydawania decyzji wstępnej, która na wzór przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (por. art. 318 k.p.c.) rozstrzygałaby sprawę tylko co do samej zasady przy odroczeniu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na późniejszy okres.

2. Każda decyzja administracyjna winna w całości lub w części, jednak kompleksowo w zakresie swego rozstrzygnięcia, załatwiać daną sprawę administracyjną przez podanie wszystkich istotnych jej elementów.



WYKŁAD NR 4

Temat: System weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych

Uwagi metodyczne

Celem wykładu jest przedstawienie trzech podstawowych elementów systemu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych, tj. środków prawnych (środków zaskarżenia), środków nadzoru oraz instytucji odwołałości decyzji ostatecznej. Szczegółowe omówienie wszystkich konstrukcji tworzących wskazane elementy nie jest możliwe w ramach jednego wykładu. Konieczne jest natomiast omówienie dwóch problemów. W pierwszej kolejności należy rozgraniczyć poszczególne elementy systemu weryfikacji poprzez podkreślenie zasady niekonkurencyjności, co oznacza, że są one skierowane na usunięcie określonej tylko postaci wadliwości (z zastrzeżeniem wyjątków, które dotyczą weryfikacji decyzji niewadliwych) i nie można ich stosować zamiennie. W każdym przypadku wskazania wymaga: charakter rozstrzygnięcia podlegającego weryfikacji w określonym trybie, rodzaj wadliwości (ściślej wskazanie, czy tkwi ona w postępowaniu, czy w rozstrzygnięciu), tryb uruchomienia mechanizmu weryfikacyjnego oraz treść możliwych rozstrzygnięć podejmowanych po weryfikacji. Druga część wykładu powinna obejmować szerszą prezentację podstawowych instytucji weryfikacyjnych, w szczególności odwołania od decyzji, wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji.

Przedmiot wykładu

- I. Założenia weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym.
- II. Zasada niekonkurencyjności elementów systemu weryfikacji rozstrzygnięć.
- III. Środki prawne (zaskarżenia) i ich klasyfikacja.
- IV. Środki nadzoru w systemie weryfikacji rozstrzygnięć.
- V. Odwołalność fakultatywna i subsydiarna decyzji administracyjnej.

- VI. Konstrukcja prawna odwołania w postępowaniu administracyjnym.
 - 1. Przedmiot odwołania.
 - 2. Legitymacja odwoławcza.
 - 3. Wymogi odwołania.
 - 4. Samokontrola decyzji nieostatecznej.
 - 5. Problem niedopuszczalności odwołania.
 - 6. Granice postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy.
 - 7. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego.
- VII. Konstrukcja prawna instytucji wznowienia postępowania administracyjnego.
 - 1. Rozgraniczenie przesłanek pozytywnych i negatywnych wznowienia postępowania.
 - 2. Etapy postępowania wznowieniowego.
 - 3. Treść rozstrzygnięć.
- VIII. Konstrukcja prawna stwierdzenia nieważności decyzji.
 - 1. Rozgraniczenie przesłanek pozytywnych i negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji.
 - 2. Etapy postępowania nieważnościowego.
 - 3. Treść rozstrzygnięć.
- IX. Zasady wzruszania decyzji administracyjnych niewadliwych.

Literatura

- J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997.
- T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
- K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009.
- E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

Ogólne

Wyrok NSA z 15 listopada 2011 r., II OSK 1636/10, LEX nr 1151965 – *Nadzwyczajne tryby zaskarżenia decyzji administracyjnej – w przeciwieństwie do zwyczajnych środków zaskarżenia – powodują, że organ administracji publicznej kontrolujący postępowanie po wniesieniu takiego środka może tylko ocenić, czy w sprawie zmaterializowała się konkretna przesłanka wskazana przez wnioskodawcę, zaś pozostałe naruszenia prawa nie mogą być wzięte pod uwagę przez organ rozpoznający wniosek o uruchomienia nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego.*

Wyrok NSA z 25 kwietnia 2013 r., I OSK 1822/11, LEX nr 1336326 – *Stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych i nie może stanowić trybu konkurencyjnego w stosunku do postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie zwykłym, w którym doszłoby do ponownego badania sprawy od strony faktycznej. Z tego względu w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności nie mogą być korygowane nieprawidłowości w zakresie postępowania dowodowego. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji może dotyczyć tylko ustalenia, czy decyzje – których wniosek o stwierdzenie nieważności dotyczy – obarczone są wadami, enumeratywnie wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a.*

Wyrok NSA z 21 listopada 2012 r., II OSK 1318/11, LEX nr 1291909 – 1. *Zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje następstwa prawne dalej idące niż zastosowanie trybu wznowienia postępowania. Należy dać priorytet pierwszemu z nich. Z tego względu wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w trakcie toczącego się już postępowania w sprawie wznowienia powoduje w zasadzie konieczność zawieszenia wznowianego postępowania.*

2. *Następstwem prawnym stwierdzenia nieważności decyzji jest bezprzedmiotowość postępowania w sprawie wznowienia postępowania.*

3. *Zawieszenie postępowania nieważnościowego do czasu zakończenia postępowania wznowieniowego narusza art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.*

Wyrok NSA z 8 grudnia 2010 r., I OSK 221/10, LEX nr 745180 – *K.p.a. wyłącza możliwość stosowania sankcji nieważności decyzji w postępowaniu odwoławczym.*

Odwołanie od decyzji

Wyrok NSA z 15 maja 2012 r., I OSK 708/11, LEX nr 1404107 – *Rozpatrzenie przez organ odwoławczy środka zaskarżenia od ostatecznej decyzji administracyjnej, wniesionego przez nieuprawniony podmiot, stanowi rażące naruszenie*

prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Oznacza to, że decyzja wydana w trybie postępowania odwoławczego w przypadku niewniesienia odwołania przez żadną ze stron postępowania dotknięta jest wadą kwalifikowaną w postaci rażącego naruszenia prawa. Odwołanie jest bowiem środkiem weryfikacji jedynie nieostatecznych decyzji administracyjnych.

Wyrok NSA z 17 października 2012 r., II OSK 1980/11, LEX nr 1233720 – Powtórne rozpoznanie sprawy przez inny organ jest zupełnie czymś innym, niż ponowne jej rozpatrzenie przez organ administracyjny, który zaskarżoną decyzję wydał. W przypadku kontroli instancyjnej nie istnieje poczucie kontroli własnej decyzji, natomiast występuje odpowiedzialność za tworzenie tzw. „linii orzeczniczej” dla podległych organów. Wszystko to powoduje, że kontrola ta ma stworzone instytucjonalne warunki bardziej obiektywnego rozstrzygania spraw niż „autokontrola decyzji” inicjowana wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wyrok NSA z 13 października 2011 r., II GSK 1062/10, LEX nr 1070200 – W postępowaniu wszczętym wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy nie mają w ogóle zastosowania przepisy dotyczące odwołań od decyzji, na gruncie których, regulując kolejne etapy postępowania odwoławczego ustawodawca odniósł się do relacji między organem pierwszej i drugiej instancji w zakresie dotyczącym: 1) pośredniego trybu wnoszenia środka zaskarżenia – art. 129 § 1 k.p.a.; 2) uprawnień autokontrolnych organu pierwszej instancji – art. 132 k.p.a.; 3) obowiązku przesłania środka zaskarżenia (odwołania) wraz z aktami sprawy – art. 133 k.p.a.; 4) trybu przeprowadzenia dodatkowego uzupełniającego postępowania wyjaśniającego – art. 136 in fine k.p.a.; 5) uprawnień kasacyjnych organu wyższego stopnia – art. 138 § 2 k.p.a.

Wyrok NSA z 17 lipca 2007 r., I OSK 1441/06, LEX nr 447367 – Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń formalnych ani materialnych dotyczących prawa odwołania się od decyzji, co oznacza, że to strona decyduje, czy i w jakim zakresie odwołuje się od wydanej decyzji.

Wyrok NSA z 21 lutego 2006 r., I OSK 542/05, LEX nr 194364 – Obowiązujące przepisy nie przewidują sytuacji, aby decyzja uzyskała atrybut ostateczności, wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. W sytuacji, gdy strona w złożonym przez siebie oświadczeniu zrzeknie się prawa do złożenia odwołania, tym samym oświadczenie takie nie spowoduje, iż decyzja stanie się ostateczna, w dniu kolejnym po jego złożeniu przez stronę.

Postanowienie NSA z 17 lutego 2009 r., II OSK 166/09, LEX nr 557050 – Jedynym co decyduje o tym, czy wystąpienie strony kwalifikuje się jako odwołanie, jest element negatywnego stosunku strony do wydanej decyzji, któremu strona dała wyraz.

Wyrok NSA z 11 marca 2008 r., II GSK 458/07, LEX nr 469753 – *Odwołanie nie wymaga szczególnej formy ani szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, że z odwołania wynika, że strona jest niezadowolona z decyzji. Nie ma przy tym znaczenia, czy zarzuty zostaną podniesione w uzasadnieniu odwołania, czy zgłoszone zostaną w terminie późniejszym, lecz przed rozstrzygnięciem sprawy przez organ odwoławczy. W Kodeksie postępowania administracyjnego nie został bowiem sformułowany zakaz rozważania przez organ II instancji zarzutów zgłoszonych po upływie terminu do wniesienia odwołania.*

Wyrok NSA z 18 września 2012 r., II GSK 903/11, LEX nr 1244865 – *Treść normy prawnej zawartej w przepisie art. 129 § 1 k.p.a. w zw. z § 2 tego artykułu, w zakresie w jakim określa obowiązki strony postępowania administracyjnego, która chce skorzystać z przysługującego jej prawa do zaskarżenia decyzji, jest jasna i wyraża się w nakazie wniesienia odwołania w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie (gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie) za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Istotne jest przy tym to, że ustawodawca w omawianym przepisie ustanowił zasadę pośredniego trybu wnoszenia odwołań, co oznacza, iż odwołanie musi być wniesione za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, a właściwy organ odwoławczy może przystąpić do rozpoznania odwołania wówczas, gdy organ pierwszej instancji prześle odwołanie temu organowi.*

Wyrok NSA z 24 listopada 2010 r., II OSK 1762/09, LEX nr 746776 –
1. *Strona postępowania administracyjnego, niebędąca jedyną stroną tego postępowania, która została w tym postępowaniu pominięta przez niedoręczenie jej decyzji organu pierwszej instancji, może wnieść odwołanie w terminie, który biegnie dla stron postępowania, którym decyzję doręczono, zaś po tym terminie nie służy jej prawo wniesienia odwołania, lecz podanie o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.*

2. *Możliwość skorzystania z wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania służy jedynie stronie, której organ doręczył decyzję.*

Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 489629 – *Przepis art. 132 k.p.a. daje organowi I instancji uprawnienie do „samokontroli” decyzji, ale tylko w przypadku spełnienia przesłanek określonych w § 1 i § 2 tego przepisu i pod warunkiem dochowania terminu określonego w art. 133 k.p.a. Siedmiodniowy termin określony w art. 133 k.p.a. jest terminem ustawowym, po upływie którego wygasa uprawnienie organu I instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji. Oznacza to, iż od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 k.p.a. tylko i wyłącznie organ odwoławczy jest wyposażony w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy. Wzruszenie decyzji w trybie art. 132 k.p.a., przy niedopełnieniu któregośkolwiek z warunków ustanowionych w § 1 i § 2 tego przepisu, jak i przy niezachowaniu terminu ustawowego z art. 133 k.p.a. stanowi rażące naruszenie prawa.*

Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2005 r., VI SA/Wa 1513/05, LEX nr 190921 – 1. Artykuł 132 k.p.a. stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania.

2. Przesłanka materialna samokontroli w postępowaniu odwoławczym przybiera postać uznania przez organ I instancji, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Ustalenie jej zaistnienia wymaga ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem decyzji nieostatecznej, a następnie zestawienia ponownego rozstrzygnięcia z żądaniem strony. Należy więc przestrzegać tożsamości sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji i zestawzić ją z żądaniami (zarzutami, wnioskami) odwołującej się strony.

Częściowa zmiana przez organ I instancji decyzji, od której strona wniosła odwołanie, zgłaszając także inne wnioski zmierzające do definitywnego zakończenia sprawy, nie mieści się w uprawnieniach określonych w art. 132 § 1 k.p.a.

Wyrok NSA z 28 lutego 2012 r., II OSK 2190/11, LEX nr 1145570 – Uchybienie ustawowego terminu powoduje bezskuteczność odwołania, czego następstwem jest ostateczność decyzji. Rozpatrzenie odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa. Oznacza bowiem weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości.

Wyrok NSA z 10 marca 2009 r., II OSK 316/08, LEX nr 526409 – Organ odwoławczy po otrzymaniu odwołania obowiązany jest zbadać dopuszczalność odwołania. Dopuszczalność odwołania jest wyznaczona przesłankami przedmiotowymi i przesłankami podmiotowymi. Przesłanki podmiotowe, to złożenie odwołania przez legitymowany podmiot: stronę postępowania w sprawie. Jeżeli ze złożonego odwołania wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że wnoszący nie ma w sprawie interesu prawnego, organ odwoławczy w formie postanowienia stwierdza niedopuszczalność odwołania. W razie jednak gdy ustalenie interesu prawnego wymaga podjęcia czynności dowodowych w postępowaniu wyjaśniającym, nie można przyjąć, że organ tych ustaleń będzie dokonywał poza formami postępowania administracyjnego, bez zapewnienia udziału jednostki powołującej się na własny interes prawny. W takim przypadku organ odwoławczy obowiązany jest podjąć postępowanie odwoławcze, a w razie gdy ustalili, że jednostka wnosząca odwołanie nie ma interesu prawnego, zakończy postępowanie odwoławcze w formie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. Decyzja ta rozstrzyga tylko co do legitymacji wnoszącego odwołanie, nie ma znaczenia prawnego dla możliwości ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w której odwołanie wniosły legitymowane podmioty.

Wyrok NSA z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1661/06, LEX nr 425381 – Niedopuszczalność odwołania może wynikać z przyczyn przedmiotowych, jak też

z przyczyn podmiotowych. W pierwszej grupie wymienić można brak przedmiotu zaskarżenia, wyłączenie możliwości wniesienia środka odwoławczego lub wyczerpanie przysługujących środków odwoławczych. Do podmiotowych przyczyn niedopuszczalności odwołania zalicza się przypadki wniesienia środka zaskarżenia przez osobę niemającą do tego legitymacji, bądź przez osobę niemającą zdolności do czynności prawnych.

Wyrok NSA z 20 maja 1998 r., IV SA 1196/96, LEX nr 43272 – Z treści przepisu art. 137 k.p.a. wynika wprost, że cofnięcie odwołania podlega kontroli organu odwoławczego i w przypadku, kiedy w wyniku przeprowadzonej przez ten organ kontroli ustalone zostałyby, że cofnięcie odwołania doprowadzi do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny – organ odwoławczy obowiązany byłby do uznania, że czynność ta nie wywołuje skutku prawnego.

Wyrok NSA z 26 maja 1998 r., II SA 420/98, LEX nr 41390 – Organ odwoławczy nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji, a obowiązany jest ponownie rozstrzygnąć sprawę. Wynika to z art. 138 k.p.a., który przyznaje organowi kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, czego następstwem jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji bądź uchylenie i zmiana zaskarżonej decyzji. Tylko w ograniczonym zakresie organ odwoławczy ma kompetencje kasacyjne.

Wyrok NSA z 9 lutego 2012 r., II OSK 1823/11, LEX nr 1138023 – Jeżeli organ odwoławczy uchyli decyzję organu I instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, to musi wykazać, że rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Ponadto, przekazując sprawę, organ odwoławczy może wskazać, które okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu danej sprawy. Natomiast jeżeli organ odwoławczy tylko kwestionuje rozstrzygnięcie organu I instancji, lecz nie wskazuje na uchybienia w ustalonym stanie faktycznym sprawy i z tej przyczyny nie podnosi potrzeby przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, to powinien wydać decyzję reformatoryjną w rozumieniu art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Wyrok NSA z 23 listopada 2006 r., I OSK 451/06, LEX nr 290649 – Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji. Organ odwoławczy nie może zmieniać rodzaju sprawy, a zatem w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa. Organ odwoławczy nie może orzekać w zakresie innym niż to uczynił przed nim organ pierwszoinstancyjny. Zmiana podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej prowadzi do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy. Oznacza to naruszenie zasady dwuinstancyj-

ności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co stanowi rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Wyrok NSA z 25 lutego 2014 r., II GSK 2428/13, LEX nr 1447215 – *Przepis art. 139 k.p.a. ustanawiający zasadę reformationis in peius służący ochronie interesów strony, która odwołała się od decyzji, precyzyjnie określa wyjątki od stosowania tej zasady. Zasada ta nie oznacza nakazu orzekania na korzyść strony odwołującej, lecz na zakazie orzekania na niekorzyść strony.*

Wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., II GSK 1921/12, LEX nr 1450719 – *Zakaz określony w art. 139 k.p.a. ma zastosowanie tylko do decyzji przewidzianej w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.*

Wznowienie postępowania administracyjnego

Wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., I OSK 1854/12, LEX nr 1291360 – *Przedmiotem postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy rozstrzygniętej ostateczną decyzją, wydaną w postępowaniu zwykłym. W wyniku ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, organ właściwy w sprawie wznowienia postępowania, odmawia uchylecia decyzji (art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.), albo uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do uchylecia, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.).*

Wyrok WSA w Szczecinie z 24 września 2008 r., II SA/Sz 1203/07, LEX nr 515333 – *Falsz dowodu może przejawiać się nie tylko w fałszywych dokumentach, zeznaniach świadków i opiniach biegłych, ale też w fałszu innych dowodów. Falsz ten może przybierać przy tym formę fałszu materialnego, a więc co do formy dokumentu, jak i intelektualnego, co do treści dokumentu, gdy jego forma jest autentyczna.*

Wyrok NSA z 9 lutego 2011 r., II OSK 1170/10, LEX nr 992482 – *Dla wznowienia postępowania nie ma znaczenia, czy przestępstwo miało wpływ na treść decyzji, wystarczy zaistnienie związku przyczynowego pomiędzy jej wydaniem a samym przestępstwem.*

Wyrok WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Kr 102/10, LEX nr 753376 – *Okoliczność, w której ta sama osoba brała w sprawie udział w wydawaniu obu decyzji administracyjnych, stanowi przesłankę wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a.*

Wyrok NSA z 26 stycznia 2009 r., II OSK 51/08, LEX nr 509705 – *Tylko podmiot, który uznaje, że bez swej winy nie brał udziału w postępowaniu, co powoduje zaistnienie przesłanki wznowieniowej określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jest uprawniony do podnoszenia tego zarzutu. Inne podmioty nie mogą się skutecznie na tę okoliczność powoływać.*

Wyrok NSA z 19 lipca 2012 r., II OSK 768/11, LEX nr 1252179 – *Artykuł 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wymaga kumulatywnego spełnienia następujących przesłanek: nowe okoliczności i nowe dowody muszą zostać ujawnione po wydaniu decyzji ostatecznej; oraz nowe okoliczności i nowe dowody musiały istnieć już wcześniej, to jest w chwili wydawania decyzji ostatecznej, lecz dla tego organu są one nowymi tylko dlatego, że nie były mu wcześniej znane. Nie ma znaczenia, czy ujawnione okoliczności lub dowody nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotnie w wyniku zaniedbań, czy z innych powodów. Warunkiem wznowienia postępowania jest w tym przypadku jedynie to, aby nowa okoliczność czy dowód miały istotne znaczenie dla sprawy i istniały w dniu wydania decyzji, przy czym nie były znane organowi, który wydał decyzję.*

Wyrok NSA z 12 października 2007 r., I OSK 1415/06, LEX nr 420620 – *Dla zaistnienia wady prawnej określonej w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. – decyzja została wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu, [...] – niezbędne jest, aby w dacie wydawania decyzji ostatecznej nie znajdowało się w obrocie prawnym ostateczne postanowienie organu współdziałającego, niezależnie od tego, czy organy obu instancji świadomie, czy nieświadomie nie wzięły pod uwagę faktu, że w chwili wydawania decyzji organu I instancji postanowienie organu współdziałającego nie posiadało przymiotu ostateczności.*

Wyrok NSA z 19 kwietnia 2012 r., I OSK 1521/11, LEX nr 1409715 – *1. W przepisie art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. chodzi o decyzję, której wydanie zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, a z uwagi na to, że zawieszenie postępowania – w sprawie głównej – mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego, organ rozstrzygnął zagadnienie wstępne we własnym zakresie.*

2. Przez zagadnienie wstępne, do którego ustawodawca odwołał się w art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a., należy rozumieć taką kwestię prawną, która sama w sobie może być przedmiotem odrębnego postępowania. Nadto, postępowania prowadzonego przez inny organ lub sąd. Wydanie zaś orzeczenia merytorycznego w sprawie winno być ściśle uzależnione od uprzedniego rozstrzygnięcia tego zagadnienia wstępnego.

Wyrok NSA z 22 marca 2013 r., II OSK 2236/11, LEX nr 1299452 – *Aby móc mówić o związku między decyzjami, o których stanowi przepis art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., należy wykazać, że są one od siebie zależne, a więc jedna decyzja stanowi podstawę wydania drugiej, przy czym wydanie tej drugiej decyzji nie będzie możliwe bez wcześniejszego wydania decyzji pierwszej. Sformułowanie użyte przez ustawodawcę w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. należy rozumieć szeroko, jako związek pomiędzy decyzjami bądź decyzjami i orzeczeniem sądu administracyjnego.*

Wyrok WSA w Łodzi z 10 lutego 2012 r., I SA/Łd 1442/11, LEX nr 1116079 – *Sąd administracyjny nie może zaakceptować decyzji administracyjnej, która*

została podjęta z pominięciem przepisów, co do których Trybunał Konstytucyjny wprowadził orzeczenie o ich niekonstytucyjności, ale w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczył termin utraty mocy obowiązującej, a w chwili wydania ocenianej przez organ odwoławczy decyzji pierwszoinstancyjnej termin ten jeszcze nie upłynął.

Wyrok WSA w Łodzi z 5 czerwca 2009 r., III SA/Łd 206/09, LEX nr 504034 – *W sytuacji, kiedy Trybunał Konstytucyjny orzekł inną niż dzień ogłoszenia orzeczenia, datę utraty mocy obowiązującej przepisu, to termin miesięczny, o którym mowa w art. 145a § 2 k.p.a., biegnie od dnia utraty mocy kontrolowanego przepisu.*

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej

Wyrok NSA z 21 lutego 2006 r., II OSK 544/05, LEX nr 298465 – *Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, zatem zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności musi być oczywiste i oczywistość tę właściwy organ ma obowiązek wykazać w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości. Wymaga to od organu administracji prowadzenia postępowania ze szczególną wnikliwością.*

Postanowienie NSA z 12 sierpnia 2005 r., II OW 10/05, LEX nr 188292 – *Przepis art. 156 k.p.a. nie ogranicza stosowania nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji administracyjnych, jakim jest stwierdzenie nieważności – do decyzji ostatecznych – jak czynią to przepisy art. 145, 154 i 155. W zasadzie dopuszczalne jest więc stosowanie tego trybu w odniesieniu do decyzji nieostatecznych. Wybór środka zaskarżenia decyzji nieostatecznej należy do strony, która może skorzystać z postępowania instancyjnego, składając odwołanie lub też – przed upływem terminu do wniesienia odwołania – wystąpić o stwierdzenie nieważności decyzji organu I instancji.*

Wyrok NSA z 29 listopada 1999 r., V SA 955/99, LEX nr 49943 – *Przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący i naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu aktu administracyjnego powoduje jego nieważność bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia.*

Wyrok NSA z 7 grudnia 2011 r., I OSK 114/11, LEX nr 1149120 – *Przez pojęcie decyzji wydanej bez podstawy prawnej rozumie się decyzję wydaną w sytuacji, gdy brak było w przepisach prawa powszechnie obowiązującego właściwej materialnej lub formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Nie może być natomiast uznana za wypełnienie dyspozycji art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. sytuacja, gdy w decyzji nie wskazano podstawy prawnej rzeczywiście istniejącej albo niewłaściwie powołano podstawę prawną.*

Wyrok NSA z 19 marca 2014 r., II GSK 39/13, LEX nr 1488111 – *Przypadki, gdy decyzja wydana jest z rażącym naruszeniem prawa mają miejsce wówczas, kiedy naruszono przepis prawa, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu, przepis jest jasny i precyzyjny. Rażącym naruszeniem prawa jest sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem a treścią przepisu. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy załatwienie sprawy decyzją administracyjną stanowi zaprzeczenie jej stanu prawnego. Inaczej mówiąc chodzi o takie załatwienie sprawy, które nie odnosi się do rozpoznawanej sprawy, lecz do jej kontratypu. W takim wypadku zachodzą skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności, ponieważ nie da się pogodzić z wymaganiami praworządności skutków, które pozostają w oczywistej i jawnej sprzeczności z wzorcem wynikającym z ustawy.*

Wyrok NSA z 8 lutego 2013 r., I OSK 1683/11, LEX nr 1356965 – *O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa.*

Wyrok NSA z 22 grudnia 2011 r., I OSK 1021/11, LEX nr 1149102 – *Przepis art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. określa jako nieważną decyzję dotyczącą sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Przesłanki przewidziane w powołanym przepisie zachodzą w przypadku tożsamości obu spraw. Tożsamość tę wyznacza z jednej strony element podmiotowy, tj. gdy mamy do czynienia z tymi samymi stronami w sprawie oraz element przedmiotowy, na który składają się: ten sam stan faktyczny, z którego wynikają prawa i obowiązki stron, oraz ta sama podstawa prawna.*

Wyrok NSA z 14 czerwca 2012 r., II OSK 484/11, LEX nr 1252085 – 1. *Z wadliwością decyzji przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. mamy do czynienia wówczas, gdy nastąpiło określenie praw lub obowiązków podmiotu innego niż strona postępowania.*

2. *Przez pojęcie „skierowanie decyzji” należy rozumieć określenie w drodze decyzji praw i obowiązków oznaczonego podmiotu.*

3. Przy zarzucie naruszenia art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. nie chodzi o omyłkowe doręczenie decyzji, lecz o rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach osoby niebędącej stroną.

Wyrok NSA z 18 października 2011 r., II GSK 1089/10, LEX nr 1244473 – *Niewykonalność prawna oznacza niemożność zastosowania się do decyzji z uwagi na istniejący w obowiązującym porządku prawnym zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostający w sprzeczności z wydaną decyzją. Natomiast niewykonalność faktyczna decyzji to trwała niemożność jej wykonania z pozaprawnych przyczyn obiektywnych o charakterze nieusuwalnym. Ten nieusuwalny charakter niemożności wykonania decyzji ma niezwykle istotne znaczenie, przy ocenie istnienia przesłanki, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. Nie stanowią o faktycznej niewykonalności decyzji różnego rodzaju trudności w wykonaniu obowiązku nałożonego decyzją.*

Wyrok NSA z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 302/12, LEX nr 1264766 – *Stwierdzenie w toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji przesłanki negatywnej (art. 156 § 2 k.p.a.) wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności dotychczasowej decyzji pomimo wystąpienia wady kwalifikowanej w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.*

Postanowienie NSA z 15 marca 2013 r., I OSK 326/13, LEX nr 1446562 – *Stronami postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej są nie tylko strony postępowania trybu zwykłego, lecz także osoby, których interesu prawnego lub obowiązku mogą dotyczyć skutki stwierdzenia nieważności decyzji. Legitymację do żądania wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji ma zatem każdy, kto posiada interes prawny w wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego w trybie nadzwyczajnym. Można stwierdzić, iż co do zasady krąg takich podmiotów może okazać się szerszy niż krąg podmiotów mających interes prawny w postępowaniu zwyczajnym, (np. w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości). Interes prawny nie jest też kategorią abstrakcyjną. Nie można wobec tego wypowiadać się o jego istnieniu bądź nieistnieniu w konkretnej sprawie bez wszechstronnego zbadania prawdopodobnego wpływu decyzji na sferę praw strony skarżącej – wnioskodawcy.*

Wyrok NSA z 23 lutego 2010 r., I OSK 1168/09, LEX nr 594939 – 1. *Decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji jest niewątpliwie aktem o charakterze deklaratoryjnym, działającym wstecz, tzn. od dnia wejścia do obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą nieważności. Jednakże okoliczność, że dana decyzja administracyjna działa ex tunc nie przesądza jeszcze o tym, że jest ona pod każdym względem, zarówno w sferze materialnoprawnej, jak i formalnoprawnej, wyłącznym aktem o charakterze deklaratoryjnym.*

2. *Moc obowiązująca w czasie decyzji, stwierdzającej nieważność innej decyzji, nie zamyka się wyłącznie w jej skutku wstecznym, lecz działa także na przyszłość.*

Usunięcie z obrotu prawnego nieważnej decyzji nie powoduje absolutnego przywrócenia stanu pierwotnego, lecz ma służyć dopiero usunięciu szeregu następstw jej obowiązywania.

Postanowienie NSA z 15 października 2013 r., I OSK 2359/13, LEX nr 1442850 – Decyzja wydana w postępowaniu nieważnościowym jest decyzją w nowej sprawie i wobec tego podlega weryfikacji w toku instancji.

Wyrok NSA z 25 lutego 2011 r., I OSK 607/10, LEX nr 784233 – Tryby nadzwyczajne określone w art. 154 i 155 k.p.a. mogą mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji opartych o uznanie administracyjne. Ich zastosowanie w stosunku do decyzji związanych jest niedopuszczalne.

Wyrok NSA z 29 czerwca 2012 r., II OSK 569/11, LEX nr 1252109 – Dopóki mamy do czynienia z tymi samymi prawami i obowiązkami tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, z tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmienionym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym. Konsekwentnie w trybie art. 155 k.p.a. nie można rozszerzać treści nowej sprawy administracyjnej, a zmiana decyzji w tym trybie może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej”. Należy mieć na względzie, iż decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych zmienianą (uchylaną) decyzją organu, a nie kwestii nowych.

ĆWICZENIE NR 1

*Temat: Czynności osoby żądającej
oraz organu administracji publicznej w zakresie
wszczęcia postępowania administracyjnego*

Uwagi metodyczne

Celem ćwiczenia jest przygotowanie aplikantów do sporządzania podań wnoszonych do organów administracji publicznej zawierających żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, opiniowania rozstrzygnięć oraz innych czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej w tym zakresie. Sporządzanie środków zaskarżenia wydanych rozstrzygnięć procesowych będzie przedmiotem odrębnych zajęć.

Przeprowadzenie ćwiczeń wymaga przygotowania krótkich kazusów, których stan faktyczny pozwoli aplikantom na samodzielne opracowanie odpowiednich podań do organów administracji publicznej oraz sporządzenie opinii prawnej o prawidłowości bądź wadliwości oznaczonych czynności procesowych podmiotów procesowych.

Przedmiot ćwiczeń (przykłady)

- I. Sporządzenie podania prawidłowego pod względem elementów treściowych.
- II. Zaopiniowanie czynności wezwania do usunięcia braku formalnego podania.
- III. Zaopiniowanie czynności pozostawienia podania bez rozpoznania.
- IV. Ocena prawidłowości postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego.
- V. Ocena zawiadomienia o przekazaniu sprawy organowi właściwemu.
- VI. Ocena prawidłowości postanowienia o zwrocie podania wnoszącemu.
- VII. Zaopiniowanie postanowienia w kwestii wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu z inicjatywy organizacji społecznej (postanowienia „o wszczęciu” oraz o odmowie „wszczęcia”).

ĆWICZENIE NR 2

*Temat: Czynności zainteresowanego
oraz organu administracji publicznej w zakresie
przywrócenia terminu*

Uwagi metodyczne

Celem ćwiczenia jest przygotowanie aplikantów do sporządzenia prośby o przywrócenie terminu oraz opiniowania rozstrzygnięć (projektów) podejmowanych w tej kwestii przez organ administracji publicznej. W tym ostatnim zakresie niezbędne staje się podkreślenie odrębności dotyczących postanowień podejmowanych przez organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia.

Przeprowadzenie ćwiczeń wymaga przygotowania krótkich kazusów, których stan faktyczny pozwoli aplikantom na samodzielne opracowanie podania zawierającego żądanie przywrócenia terminu oraz postanowień kończących postępowanie wpadkowe wywołane takim żądaniem, różnych co do treści i organu wydającego.

Przedmiot ćwiczeń

- I. Sporządzenie prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania (na przykład w związku ze stanem zdrowia jako przeszkodą w dotrzymaniu terminu).
- II. Zaopiniowanie postanowienia organu umarzającego postępowanie w kwestii przywrócenia terminu (np. z uwagi na żądanie przywrócenia terminu materialno-prawnego).
- III. Ocena prawidłowości postanowienia organu odwoławczego odmawiającego przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (podjętego na przykład z uwagi na niedotrzymanie terminu do złożenia prośby o przywrócenie terminu).
- IV. Sporządzenie opinii co do występujących w orzecznictwie administracyjnym przypadków wydawania postanowień w kwestii przywrócenia terminu do wniesienia odwołania przez organ I instancji.

ĆWICZENIE NR 3

*Temat: Opiniowanie procesowej prawidłowości
decyzji administracyjnej*

Uwagi metodyczne

Ćwiczenia obejmują analizę różnych postaci decyzji administracyjnych w aspekcie jej elementów składowych. Konieczne jest zaprezentowanie aplikantom przykładu tak zwanej decyzji nieformalnej („pisma” stanowiącego decyzję administracyjną) oraz decyzji zupełnych co do koniecznej struktury. Przedstawiane przykłady powinny obejmować ocenę tak decyzji merytorycznej, jak i niemerytorycznej. W miarę możliwości uwagi wymagałaby także ocena wybranych postanowień „rektyfikujących” (na przykład o uzupełnieniu decyzji czy też jej sprostowaniu).

Przedmiot ćwiczeń

- I. Zaopiniowanie „pisma” skierowanego przez oznaczony organ administracji publicznej do oznaczonego adresata, zawierającego rozstrzygnięcie oraz podpis, skierowanego w sprawie podlegającej załatwieniu w formie decyzji administracyjnej.
- II. Zaopiniowanie decyzji administracyjnej umarzającej postępowanie.
- III. Ocena prawidłowości uzasadnienia decyzji merytorycznej, której już w decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.
- IV. Sporządzenie postanowienia o uzupełnieniu decyzji lub o sprostowaniu błędu pisarskiego.

ĆWICZENIE NR 4

Temat: Odwołanie od decyzji (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy)

Uwagi metodyczne

Odwołanie stanowi podstawowy środek prawny w postępowaniu administracyjnym. Mimo niewielkiego zakresu wymogów formalnych wystarczających dla skuteczności wniesienia odwołania, taki zakres wymogów (wyrażenie tylko niezadowolenia z wydanej decyzji) nie powinien charakteryzować środka odwoławczego wnoszonego przez wykwalifikowanego pełnomocnika. Poza wyznaczeniem kodeksowego „minimum”, celem ćwiczeń jest przygotowanie aplikantów do sporządzenia odwołania zawierającego także określone postacie zarzutów (z ich podziałem w oparciu o charakter naruszonego przepisu), a także – co wydaje się istotne w szczególności – właściwego sformułowania żądań. Niezbędne jest jednoznaczne podkreślenie, że żądania nie mogą przekraczać możliwości orzeczniczych organu odwoławczego, nie mogą być żądaniami nieznanymi ustawie procesowej.

Przedmiot ćwiczeń

- I. Sporządzenie odwołania od decyzji nakładającej obowiązek ze sfery prawa materialnego, dla którego brak jest podstawy prawnej.
- II. Sporządzenie odwołania od decyzji wydanej w sytuacji istotnych braków w wyjaśnieniu okoliczności faktycznych sprawy.
- III. Sporządzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej decyzją samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wójta.

ĆWICZENIE NR 5

Temat: Zażalenie na postanowienie. Zażalenie na niezakończony w terminie proces oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania

Uwagi metodyczne

Substratem zażalenia w postępowaniu administracyjnym (kodeksowym) jest nie tylko postanowienie (gdy kodeks tak stanowi), lecz także stan przewlekłości postępowania administracyjnego oraz niezakończenia sprawy w terminie. Ćwiczenia powinny obejmować sporządzenie obu wskazanych postaci zażaleń. Szczególną uwagę podczas ćwiczeń należy zwrócić na prawidłowe sformułowanie żądań – w niektórych przypadkach wystarczające jest tylko uchylenie postanowienia przez organ zażaleniowy (bez potrzeby jednoczesnego umarzania postępowania czy też podejmowania innych jeszcze rozstrzygnięć); w odniesieniu do zażalenia na „milczenie” żądanie nie może obejmować merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy głównej.

Przedmiot ćwiczeń

- I. Sporządzenie zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego z uwagi na wystąpienie zagadnienia wstępnego bądź na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego uzasadnione brakiem interesu prawnego osoby żądającej wszczęcia.
- II. Sporządzenie zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego bądź na niezakończony w terminie proces (formuła do przedyskutowania i wyboru) w przypadku, gdy od wszczęcia postępowania upłynęło już 16 miesięcy, a od ostatnich 12 miesięcy postępowanie jest zawieszono z uwagi na śmierć jednej ze stron; w tym czasie organ nie podejmował jakichkolwiek czynności procesowych.

ĆWICZENIE NR 6

Temat: Żądanie wznowienia postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcia podejmowane w zakresie stosowania instytucji wznowienia postępowania

Uwagi metodyczne

Celem ćwiczenia jest przygotowanie aplikantów do sporządzania podań prowadzących do skutecznego wszczęcia postępowania wznowieniowego oraz do opiniowania rozstrzygnięć podejmowanych w granicach tej instytucji nadzwyczajnej. Szczególnie istotne jest takie ukierunkowanie ćwiczenia, które w rezultacie pozwoli aplikantowi na wyraźne rozgraniczenie etapów procedury wznowieniowej. Jednym z zasadniczych uchybień w orzecznictwie administracyjnym (można także twierdzić o pewnej „stałości” w tym zakresie) jest brak uwzględnienia celów kolejnych etapów postępowania wznowieniowego, co zwykle prowadzi do oceny wystąpienia podstawy wznowienia postępowania już na etapie badania formalnej dopuszczalności wznowienia postępowania (odmowa wznowienia postępowania ze względu na niewystąpienie przesłanki wznowieniowej). Uwagi wymaga tu również materia treści decyzji kończących postępowanie wznowieniowe, z podkreśleniem wadliwości decyzji „tylko” uchylających decyzję dotychczasową.

Przedmiot ćwiczeń

- I. Sporządzenie podania o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną ze względu na przesłankę wydania decyzji w oparciu o sfałszowany dowód w sytuacji, gdy nie zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające fałsz dowodu.
- II. Zaopiniowanie postanowienia o odmowie wznowienia postępowania, uzasadnionego brakiem interesu prawnego żądającego w sytuacji, gdy żądający jako podstawę wznowienia wskazuje przepis art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

- III. Sporządzenie projektu rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, podjętego po przeprowadzeniu wznowionego postępowania w sytuacji ustalenia przez ten organ, że wystąpiła przesłanka pozytywna wznowienia postępowania (na przykład stwierdzono, że decyzję wydano w wyniku przestępstwa) i jednocześnie zaistniała przesłanka negatywna wznowienia postępowania (od doręczenia decyzji ostatecznej upłynęło na przykład 12 lat).

ĆWICZENIE NR 7

Temat: Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia podejmowane w zakresie stosowania instytucji nieważności decyzji

Uwagi metodyczne

Ostatnie ćwiczenie powinno obejmować instytucję nieważności decyzji i zmierzać do przygotowania aplikantów do samodzielnego sporządzenia podania zawierającego żądanie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oraz do sformułowania opinii co do podejmowanych w ramach tej instytucji rozstrzygnięć. Elementy, które powinny być rozważane w ujęciu praktycznym w zakresie wskazanej instytucji, to w szczególności: dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznej, konieczność oparcia zagadnień wszczęcia postępowania nieważnościowego na konstrukcji ogólnej (zwłaszcza problem stosowania art. 61a § 1 k.p.a.), niejednoznaczność przesłanki „rażącego naruszenia prawa” oraz konieczność jej rozgraniczania od innych „nazwanych” postaci wadliwości.

Przedmiot ćwiczeń

- I. Sporządzenie podania o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego (w ...) w sprawie ustalenia warunków zabudowy.
- II. Sporządzenie projektu rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia w przypadku, gdy żądający domaga się stwierdzenia w formie decyzji administracyjnej nieważności czynności materialno-technicznej (na przykład wpisu określonej liczby punktów do prowadzonej przez Policję ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego).
- III. Zaopiniowanie projektu decyzji organu wyższego stopnia stwierdzającej nieważność decyzji skierowanej do osoby zmarłej.





