

Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Aplikanta

Wydanie 8.

Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) (wyciąg)

Artykuł 1. [Zakres regulacji]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Brak uznania postępowania organu właściwego do sprawowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy za postępowanie administracyjne

Postępowanie organu właściwego do sprawowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1–4 KPA. Przepisy ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym regulują bowiem zorganizowany ciąg działań podejmowanych przez organy kontroli, których przedmiotem jest wyłącznie ocena prawidłowości działalności gospodarczej, a nie załatwienie sprawy wymienionej w art. 1 KPA. W postanowieniach, o których stanowi art. 84c ust. 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy.

Rozstrzygnięcie w tej materii odnosi się do samej kontroli, nie mając wpływu na uprawnienia podmiotu kontrolowanego.

(*wyrok NSA z 19.10.2017 r., II OSK 271/16*)

Zobacz również:

– wyrok NSA z 24.2.2017 r., II OSK 1574/15.

Dopuszczalność drogi administracyjnej

Aby droga administracyjna była dopuszczalna i jednocześnie istniał przedmiot postępowania muszą być spełnione łącznie wszystkie przesłanki konstruujące postępowania administracyjne (sprawę administracyjną będącą jego przedmiotem), tj. typ organu stosującego normę prawną, właściwość organu, charakter sprawy indywidualnej będącej przedmiotem postępowania oraz rodzaj rozstrzygnięcia.

(*wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.7.2011 r., II SA/Bd 359/11*)

Bezprzedmiotowość postępowania wiąże się z przedmiotem postępowania administracyjnego, którym jest sprawa administracyjna, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA, czyli wynikająca z przepisów prawa materialnego kompetencja organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej w indywidualnej sprawie. Postępowanie może być więc bezprzedmiotowe z przyczyn prawnych, gdy okaże się, że nie ma normy prawnej udzielającej organowi administracji publicznej kompetencji do wydania decyzji administracyjnej lub z przyczyn faktycznych, gdy okaże się, że nie ma okoliczności faktycznych, uzasadniających według hipotezy normy prawnej kompetencję organu administracji publicznej do wydania – decyzji administracyjnej.

(*wyrok WSA w Szczecinie z 8.12.2010 r., II SA/Sz 844/10*)

Zakres stosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego regulują przepisy art. 1 pkt 1 i 2 KPA, które wyznaczają cztery przesłanki stosowania tego typu władczego działania administracji publicznej, mianowicie: po pierwsze, charakter organu, przed którym stosuje się przepisy Kodeksu, po drugie, instytucja właściwości tych organów, po trzecie, charakter sprawy (sprawy indywidualne), po czwarte, rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej.

(*wyrok WSA w Białymstoku z 2.10.2007 r., II SA/Bk 471/07*)

Pojęcie innego organu państwowego, o którym mowa w art. 1 pkt 2 KPA

Celem tzw. ogólnego postępowania administracyjnego jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w konkretnej sprawie administracyjnej. Natomiast organami, przed którymi toczy się to postępowanie lub które prowadzą to postępowanie, są organy admini-

stracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym) oraz inne organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 KPA, gdy są z mocy prawa upoważnione do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie należy wskazać, że pojęcie „inny organ państwowy” jest definiowane jako wyodrębniona kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego, powołana do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych.

(wyrok NSA z 27.4.2006 r., II GSK 32/06)

Postępowanie przed Polskim Centrum Akredytacji

Skoro Polskie Centrum Akredytacji, jako państwowa osoba prawna, podejmuje rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach dotyczących przyznania, bądź odmowy przyznania akredytacji, ewidentnie w tym zakresie, do postępowania przed nią, znajdują zastosowanie przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, z uwagi na brzmienie art. 1 pkt 2 KPA.

(wyrok WSA w Warszawie z 25.4.2017 r., VI SA/Wa 2470/16)

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń nie jest postępowaniem administracyjnym, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń ma charakter administracyjny ze względu na rodzaj organów je prowadzących, jak też z uwagi na to, że czynności materialno-techniczne stanowią jedną z prawnych form działania administracji publicznej mających cechy władcze, ale nie jest postępowaniem administracyjnym, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA.

(wyrok WSA w Warszawie z 9.6.2011 r., I SA/Wa 252/11)

Zobacz również:

- wyrok WSA w Kielcach z 14.4.2011 r., II SA/Ke 176/11;
- postanowienie WSA w Warszawie z 18.2.2010 r., II SAB/Wa 197/09;
- wyrok WSA we Wrocławiu z 9.10.2008 r., II SA/Wr 382/08.

Sprawy z zakresu samorządów zawodów prawniczych

Uchwała komisji egzaminacyjnej w sprawie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikację, jako rozstrzygnięcie o charakterze władczym i jednostronnym, pozwala postępowanie egzaminacyjne traktować jako indywidualną sprawę administracyjną, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA. Toteż w sprawach nieuregulowanych w ustawie o radcach prawnych, a w szczególności w zakresie wymogów odwołania oraz rozstrzygnięć organu wyższego stopnia, mają odpowiednie zastosowanie przepisy KPA.

(wyrok WSA w Warszawie z 26.3.2007 r., VI SA/Wa 45/07)

Uchwała komisji egzaminacyjnej w sprawie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikację, jako rozstrzygnięcie o charakterze władczym i jednostronnym, pozwala postępowanie egzaminacyjne traktować jako indywidualną sprawę administracyjną, w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA. Toteż w sprawach nieuregulowanych w ustawie z 6.7.1982 r. o radcach prawnych, a w szczególności w zakresie wymogów odwołania oraz rozstrzygnięć organu wyższego stopnia, mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

(wyrok WSA w Warszawie z 26.3.2007 r., VI SA/Wa 42/07)

Komisje egzaminacyjne do spraw aplikacji radcowskiej przy ministrze sprawiedliwości, powołane na obszarze właściwości jednej lub kilku rad okręgowych izb radców prawnych, można uznać za organ, któremu zostało zlecone wykonywanie czynności związanych z ustaleniem wyniku egzaminu. Ustalenie wyniku egzaminu następuje poprzez wydanie uchwały. Uchwała ma charakter decyzji administracyjnej; jest aktem o charakterze indywidualnym. O indywidualnym charakterze sprawy (ustalenie wyniku egzaminu) świadczy, iż dotyczy ona imiennie wymienionego podmiotu (skarżącego) oraz jego konkretnych praw (od ustalonego wyniku egzaminu zależy jego pozycja jako osoby mającej prawo ubiegania się o wpis na listę aplikantów). Uchwała zawiera wszystkie niezbędne składniki decyzji.

(wyrok WSA w Warszawie z 20.3.2007 r., VI SA/Wa 132/07)

Oświadczenie bądź wezwanie Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych do uiszczenia składki członkowskiej na rzecz samorządu radców prawnych nie jest decyzją, w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 w zw. z § 2 pkt 2 KPA, i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

(postanowienie NSA z 12.6.1995 r., SA/Wr 1040/95)

Uchwały organów samorządu adwokackiego w sprawie przeniesienia siedziby wykonywania zawodu adwokata do innej miejscowości, zarówno w zespole adwokackim, jak i indywidualnie, mają charakter decyzji administracyjnych, w rozumieniu art. 1 § 2 pkt 2 w zw. z art. 1 § 1 pkt 1 KPA, oraz podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego stosownie do art. 196 § 1 i 2 KPA.

(wyrok NSA z 10.6.1994 r., II SA 237/94)

W postępowaniu dotyczącym przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego – w sprawach nieuregulowanych w ustawie z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze – stosuje się przepisy KPA.

Od uchwały okręgowej rady adwokackiej nie uwzględniając odwołania adwokata od uchwały zebrania zespołu odmawiającej przyjęcia do zespołu adwokackiego przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

(uchwała SN(7) z 30.9.1988 r., III PZP 55/87)

1. Dla ustalenia, czy Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w postępowaniu przed organami samorządu adwokackiego na ogólnej zasadzie z art. 1 § 2 pkt 1 KPA niezbędne jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek prawnych – przy czym żadnej z nich nie można domniemywać; organ taki musi być „z mocy prawa” powołany do rozstrzygania spraw indywidualnych, a sprawa musi być rozstrzygana decyzją administracyjną.

2. Uchwały o przyjęciu lub odmowie przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego są aktami wewnątrzorganizacyjnymi i dotyczą członków adwokatury.

3. Naczelnny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania skargi adwokata na uchwałę okręgowej rady adwokackiej, podjętą w wyniku rozpatrzenia odwołania od uchwały zebrania zespołu adwokackiego odmawiającej przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego (art. 18 ust. 2 i art. 32 ust. 3 ustawy z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze).

(postanowienie NSA z 5.6.1987 r., IV SA 442/87)

Z przepisów ustawy z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.) wynika, że uchwały organów samorządu adwokackiego dotyczące bezpośrednio praw lub obowiązków poszczególnych osób odpowiadają pojęciu decyzji administracyjnej.

Ani Kodeks postępowania administracyjnego, ani ustawa – Prawo o adwokaturze nie wyłączają w żadnym przepisie stosowania przepisów Kodeksu w sprawach unormowanych tym prawem.

Brak podstaw do przyjęcia, że decyzje Ministra Sprawiedliwości wydane w zw. z art. 47 ust. 2 Prawa o adwokaturze na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. *(wyrok NSA z 19.12.1984 r., III SA 393/84)*

Uchwała Rady Adwokackiej w sprawie wpisu na listę adwokatów jest decyzją, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uchwała ta zawiera bowiem jednostronne rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, podjęte przez organ samorządu zawodowego w sferze stosunków zewnętrznych (por. art. 1 § 2 pkt 2 w zw. z art. 1 § 1 pkt 1 oraz art. 3 § 3 KPA).

Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do ustawy o ustroju adwokatury nie zostało wyłączone żadnym przepisem.

(wyrok NSA z 15.1.1982 r., II SA 752/82)

Status wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych

Zgodnie z art. 67e ust. 2 ustawy z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wykonywanie zadań wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie stanowi wykonywania władzy publicznej. Postępo-

wanie przed taką komisją nie rozstrzyga zatem sprawy administracyjnej, lecz dotyczy zagadnień natury cywilnoprawnej związanych z pozasądowym dochodzeniem odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę wyrządzoną zdarzeniem medycznym. (*postanowienie WSA w Poznaniu z 5.6.2018 r., IV SO/Po 9/18*)

Zobacz również:

– postanowienie WSA w Poznaniu z 12.9.2017 r., IV SA/Po 853/17.

Stosunek administracyjno-prawny

Przesądzającym elementem wskazującym „na stosunek administracyjno-prawny” jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa.

(*wyrok WSA w Warszawie z 11.5.2005 r., III SA/Wa 126/05*)

Artykuł 3. [Wyłączenia]

§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

- 1) (*uchylony*)
- 2) (*uchylony*)
- 3) (*uchylony*)
- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

Fakt wyłączenia stosowania przepisów KPA przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą nie oznacza, w ocenie Sądu, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów KPA.

(wyrok NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04)

Paradygmatem dla stosunków zewnętrznych w administracji jest decyzja administracyjna, natomiast dla stosunków wewnętrznych – polecenie służbowe. Rozróżnienie między aktami indywidualnymi zewnętrznymi (decyzja administracyjna) a aktami indywidualnymi wewnętrznymi (polecenie służbowe) jest doniosłe prawnie, bowiem zgodnie z art. 3 § 3 pkt 1 i 2 KPA przepisów Kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności organizacyjnej i podległości służbowej. Cechą charakterystyczną decyzji administracyjnej jest jej zewnętrzny charakter, władczość oraz podwójna konkretność: konkretny adresat i konkretna sytuacja, którą ten akt rozstrzyga, określając o prawach albo obowiązkach jego adresata.

(wyrok NSA z 12.3.2014 r., II OSK 2477/12)

Artykuł 5. [Pojęcie]

§ 1. Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o:

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) *(uchylony)*
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespólonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;
- 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;
- 5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;

6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów

Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów jest ministrem, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA, a zatem jest ona organem, nad którym nie ma organu wyższego stopnia, w rozumieniu art. 17 KPA. Nie ma również w polskim systemie prawa przepisu szczególnego, który wskazywałby organ sprawujący nadzór nad Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów.

(wyrok NSA z 6.6.2012 r., I OSK 420/12)

Komisja egzaminacyjna w sprawie egzaminu na aplikację radcowską

Komisja egzaminacyjna w sprawie ustalenia wyniku konkursowego na aplikację radcowską działa przy Ministrze Sprawiedliwości, jako organie administracji publicznej, sama takiego atrybutu nie posiadając. Komisja egzaminacyjna nie jest ani terenowym organem administracji rządowej, ani organem jednostki samorządu terytorialnego, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 KPA. Nie jest także organem lub podmiotem, powołanym z mocy ustawy lub porozumienia, uprawnionym do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Wspomniana powyżej komisja nie załatwia sprawy, w rozumieniu art. 104 KPA.

(wyrok WSA w Warszawie z 19.3.2007 r., VI SA/Wa 130/07)

Komisja Nadzoru Finansowego

Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej, a w ustawie z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym brak jest przepisów, które statuowałyby inny organ, a zwłaszcza Prezesa Rady Ministrów, jako organ wyższego stopnia w stosunku do Komisji Nadzoru Finansowego uprawniony do stwierdzania nieważności decyzji.

(wyrok NSA z 21.2.2012 r., II GSK 67/11)

Pojęcie organizacji samorządowej

1. Z zakresu pojęcia „organizacja samorządowa” należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek

pomocniczych tego samorządu, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Artykuł 5 § 2 pkt 6 KPA stanowi, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach samorządu terytorialnego, rozumie się przez to organy gmin.

Pod pojęciem „organy gmin” należy rozumieć nie tylko organy gminy określone w rozdziale 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, ale również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Wchodzą one w zakres pojęcia „organy samorządu terytorialnego”, a nie w zakres pojęcia „organizacja samorządowa”.

2. Brak regulacji prawnej w ustawie o samorządzie terytorialnym przyznającej sołectwom, dzielnicom, osiedlom prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych w Kodeksie postępowania administracyjnego wyłącza możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy, w formie uchwały organu gminy, pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym.

3. W razie uchybienia obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy samorządowej, okresu przedawnienia nie liczy się od dnia jej podjęcia, a od daty przedłożenia uchwały organowi nadzoru.

(*wyrok NSA z 6.3.1992 r., SA/Wr 300/92*)

Pojęcie organizacji społecznej

W myśl art. 5 pkt 5 KPA, przez „organizacje społeczne” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Brak jest podstaw dla prezentowania stanowiska, odmawiającego partii politycznej statusu organizacji społecznej, w rozumieniu przepisu art. 5 pkt 5 KPA. Nie ma również przepisu prawa, który stwarzałby partii politycznej ograniczenia w dopuszczaniu jej do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Partia polityczna spełnia kryteria organizacji społecznej w świetle art. 5 pkt 5 KPA.

(*wyrok WSA w Warszawie z 22.6.2005 r., VI SA/Wa 1452/04*)

Prezes ZUS

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest organem administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA.

(*wyrok WSA w Warszawie z 27.7.2006 r., II SA/Wa 823/06*)

Zobacz również:

– wyrok NSA z 21.3.2002 r., II SA 602/01.

Rektor państwowej szkoły wyższej

Rektor, jako organ państwowej szkoły wyższej, ma przymiot organu administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 KPA, w zw. z art. 161 ustawy z 12.9.1990 r. o szkolnictwie wyższym, w indywidualnych sprawach studenckich.

(wyrok WSA w Krakowie z 3.2.2004 r., II SA/Kr 2625/03)

Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych

Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych należy do centralnych organów administracji państwowej (art. 7 ust. 1 ustawy z 24.1.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego), a w związku z tym pod pojęciem „ministra”, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 KPA, należy rozumieć też kierowników centralnych urzędów administracji rządowej.

(wyrok WSA w Kielcach z 9.11.2006 r., II SA/Ke 102/06)

Artykuł 6. [Zasada praworządności]

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Działania organów sprzeczne z zasadą praworządności

Za sprzeczne z zasadą praworządności należy uznać takie działanie organów, które odmówiły wszczęcia postępowania w przedmiocie zwrotu podatku bezprawnie pobranego w drodze egzekucji, ignorując przy tym orzeczenia innych organów państwa. Podatnik nie może bowiem ponosić niekorzystnych skutków bezprawnych działań organów administracji publicznej. Takiego rozwiązania nie da się także pogodzić z elementarnymi zasadami państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej.

(wyrok WSA we Wrocławiu z 31.3.2014 r., I SA/Wr 2306/13)

Naruszenie zakazu retroaktywności

W sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej jednak trwają dalej – po wejściu w życie nowej ustawy. Z naruszeniem zakazu retroaktywności mamy do czynienia wówczas, gdy do czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów, stosujemy te nowe przepisy. O retroaktywnym działaniu prawa mówimy wtedy, gdy nowe prawo stosuje się do zdarzeń „zamkniętych w przeszłości”, zakoń-

czonych przed wejściem w życie nowych przepisów. Z retrospektywnością prawa mamy zaś do czynienia wtedy, gdy przepisy nowego prawa regulują zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze „otwartym”, ciągłym, takie, które nie znalazły jeszcze swojego zakończenia („stosunki w toku”), które rozpoczęły się, powstały pod rządami dawnego prawa i trwają dalej, po wejściu w życie przepisów nowej ustawy. (wyrok WSA w Poznaniu z 21.3.2018 r., IV SA/Po 52/18)

Obowiązek organu ustalenia przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji jako wyraz zasady praworządności

Podstawową zasadą procedury administracyjnej wyrażoną w art. 6 KPA jest obowiązek organów działania na podstawie przepisów prawa (zasada praworządności). Działanie na podstawie prawa to działanie na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dniu wydawania decyzji administracyjnej. Zasada praworządności nakłada zatem na organy orzekające obowiązek ustalenia mocy wiążącej przepisu prawa w dniu wydania decyzji. Po ustaleniu mocy obowiązującej przepisu prawa, organy powinny podjąć czynności w celu ustalenia stanu faktycznego w sprawie, do którego zastosowany zostanie przepis obowiązujący w dniu orzekania. Z zasady praworządności wynika bowiem, że organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym zobowiązane są stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji. (wyrok WSA w Łodzi z 23.1.2018 r., II SA/Łd 755/17)

Obowiązek stosowania przepisów, co do których istnieje wątpliwość ich legalności

Organ administracji na podstawie art. 6 KPA ma obowiązek stosować przepisy ogłoszone w dziennikach ustaw oraz innych dziennikach i w Monitorze Polskim i nie może pominąć pozytywnej normy prawnej, nawet wówczas gdy jest ona nielegalna. Treść art. 6 KPA wyraźnie obliguje organy administracji do stosowania obowiązującego przepisu prawa. Odmienne podejście stwarzałoby groźbę niepożądanego dowolności orzecznictwa administracyjnego i powstania chaosu prawnego. Dopiero na etapie kontroli sądowoadministracyjnej dopuszczalna jest ocena zgodności uregulowań zawartych w aktach wykonawczych z przepisami rangi ustawowej. (wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2017 r., IV SA/Po 760/17)

Przepisy nieznajdujące zastosowania w postępowaniu administracyjnym

Zasada praworządności oznacza, że podstawę materialnoprawną decyzji administracyjnej stanowić może tylko ustawa bądź przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Natomiast

wydawane bez upoważnienia ustawowego instrukcje czy wytyczne nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa.

(wyrok WSA w Kielcach z 22.12.2010 r., II SA/Ke 736/10)

Pisma mające charakter wewnętrzny dotyczące zasad działania jednostek organizacyjnych nie stanowią podstawy do podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych, gdyż podstawą do wydawania decyzji administracyjnych są jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

(wyrok WSA w Warszawie z 22.8.2007 r., VII SA/Wa 678/07)

Jakiegokolwiek wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie mogą więc stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną nie może posługiwać się, przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości bądź w przypadku, gdy jakaś kwestia nie jest wprost uregulowana w przepisach, wskazówkami interpretacyjnymi organów nadrzędnych nad organem rozstrzygającym sprawę, zwłaszcza organów centralnych.

(wyrok NSA z 10.7.2007 r., I OSK 1074/06)

Za podstawę prawną wydania decyzji uważa się prawo powszechnie obowiązujące, tzn. ustawy, dekry, rozporządzenia, wydane z mocy ustawy. Nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej na podmioty organizacyjne lub służbowo niepodporządkowane organowi akty normatywne pozaustawowe, takie jak np. samoistne uchwały Rady Ministrów czy Prezydium Rządu.

(wyrok NSA z 2.2.2007 r., I OSK 396/06)

Zarządzenia nie stanowią obecnie źródła powszechnie obowiązującego prawa. Tym samym nie mogą stanowić podstawy prawnej wydawania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnych. Organy administracji publicznej bowiem, zgodnie z art. 6 KPA, działają na podstawie przepisów prawa, to jest prawa powszechnie obowiązującego, a takim nie są zarządzenia.

(wyrok WSA w Warszawie z 20.4.2005 r., I SA/Wa 291/04)

Wyjaśnienia zawarte w komentarzach do KPA i podręcznikach oraz orzeczenia sądowe (wydawane w odniesieniu do konkretnej sprawy) nie stanowią obowiązującej wykładni, której przestrzeganie jest obowiązkiem organu administracji przy załatwianiu konkretnej sprawy.

(wyrok NSA w Łodzi z 22.5.2002 r., II SA/Łd 1926/01)

Pismo okólne wojewody nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej.

(wyrok SA w Gdańsku z 7.10.1981 r., SA/Gd 12/81)

Wytyczne nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji chociażby były wydane na podstawie upoważnienia ustawowego. Organy administracji załatwiając sprawy mogą natomiast kierować się zasadami zawartymi w zarządzeniu tylko posiłkowo w celu ułatwienia wszechstronnego rozpatrzenia spraw.

(wyrok NSA z 25.3.1981 r., SA 353/81)

Tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekrete z mocą ustawy, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie; nie może również stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej obowiązki na osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Podstawą prawną do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być – z uwagi na fakt, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich – jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu z mocą ustawy) albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym.

Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego – mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej.

Nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej postanowienie wojewody.

(wyrok NSA z 6.2.1981 r., SA 819/80)

Instrukcja ministra nie może stanowić podstawy kontroli legalności decyzji administracyjnej.

(wyrok NSA z 21.1.1981 r., SA 806/80)

Skutek prawomocnego wyroku sądu powszechnego w postępowaniu administracyjnym

Swoistość mocy wiążącej prawomocnego wyroku sądu powszechnego, o jakiej stanowi art. 365 § 1 KPC, wyraża się w tym, że obejmuje także inne sądy i organy administracji publicznej, w tym także orzekające w postępowaniu administracyjnym.

(wyrok WSA w Białymstoku z 14.11.2007 r., II SA/Bk 473/07)

Stosowanie przepisów prawa cywilnego w postępowaniu administracyjnym

Organ administracji publicznej nie jest kompetentny do oceny stanu faktycznego lub prawnego na podstawie przepisów prawa cywilnego i przepisy tego prawa nie mogą stanowić podstawy załatwiania sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

(wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.2.2009 r., II SA/Bd 65/09)

Zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady współzycia społecznego w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej mogą być brane pod uwagę wówczas, gdy przepisy prawa dopuszczają możliwość podejmowania decyzji pod kątem tych właśnie zasad. Naczelną zasadą działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, a więc działania w granicach i na podstawie prawa je obowiązującego, bez względu na subiektywną ocenę słuszności przyjętych rozwiązań prawnych.

(wyrok WSA w Szczecinie z 10.3.2011 r., II SA/Sz 1136/10)

Zobacz również:

– wyrok SA we Wrocławiu z 22.9.1983 r., SA/Wr 367/83.

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

(wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29.12.2011 r., II SA/Go 914/11)

Zobacz również:

- wyrok WSA w Łodzi z 21.4.2017 r., III SA/Łd 31/17;
- wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2008 r., II SA/Łd 229/08;
- wyrok WSA w Lublinie z 21.5.2008 r., II SA/Lu 227/08;
- wyrok NSA w Warszawie z 18.2.2003 r., IV SA 1360/01;
- wyrok NSA z 9.10.2001 r., IV SA 1985/01;
- wyrok NSA z 18.12.1984 r., SA/Po 1028/84.

Stosowanie przepisów sprzecznych z Konstytucją RP

Organy administracji, stosownie do treści art. 6 KPA, działają na podstawie przepisów prawa, art. 8 Konstytucji RP zaś wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja RP nie stanowi inaczej, co oznacza, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio z Konstytucją RP, a w konsekwencji mają obo-

wiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą.

(wyrok NSA z 17.11.2010 r., I OSK 107/10)

Brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznane-go za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podustawowy. Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją RP.

(wyrok NSA z 23.4.2009 r., II GSK 876/08)

Organy administracji publicznej pozbawione są możliwości wydania decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, jeśli przepis prawa materialnego, który mógłby stanowić materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia został uznany za niezgodny z Konstytucją RP i utracił moc obowiązującą.

(wyrok NSA z 18.2.2009 r., II OSK 1369/08)

Stosowanie przepisów Unii Europejskiej

Wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, będące sądami wspólnotowymi jako sądy krajowe Państwa Członkowskiego, są związane wykładnią i stosowaniem prawa wspólnotowego wynikającą z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Zastosowanie prawa wspólnotowego w sprawach administracyjnych nie jest obowiązkiem tylko sądów administracyjnych, ale także organów administracji publicznej.

(wyrok NSA z 1.8.2018 r., I GSK 657/16)

Organ administracji publicznej nie może powołać się na nieimplementowaną lub implementowaną wadliwie dyrektywę w sporze, jeśli powodowałoby to dla administrowanego negatywne konsekwencje. Wynika stąd, że nieimplementowany lub implementowany wadliwie przepis dyrektywy nie może stanowić bezpośredniej podstawy do nakładania obowiązków na jednostkę. W konsekwencji administracja danego państwa nie może się powoływać na taki przepis.

(decyzja SKO z 28.11.2007 r., SKO 4142/42/07)

Przepisy rozporządzeń Unii Europejskiej muszą być stosowane z poszanowaniem wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego, w tym obowiązującej procedury administracyjnej, chyba że z unormowań rozporządzeń wynika, iż ustanawiają one odrębne zasady proceduralne lub określają inne reguły tej procedury, niż wynikające z regulacji krajowej.

(wyrok WSA w Warszawie z 9.8.2006 r., IV SA/Wa 770/06)

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl