

Tekst opublikowany w: *Działanie administracji publicznej- ujęcie procesowe*, red. Mirosław Karpiuk, Jarosław Kostrubiec, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Warszawa 2013, ISBN: 978-83-7520-128-4 ss. 83-96; opracowany do wersji online, skorelowany z ostateczną wersją wydawcy i poprawiony 8 czerwca 2014 roku przez Karola Dąbrowskiego na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0).

### **Antoni Chuchla**

Pracownia Badań nad Samorządem Gospodarczym

### **Karol Dąbrowski**

Pracownia Badań nad Samorządem Gospodarczym

## **Nowelizacje Kodeksu Postępowania Administracyjnego w praktyce urzędniczej**

Kodeks postępowania administracyjnego (KPA) uznawany jest za jeden z najbardziej stabilnych aktów prawnych. Uchwalony 14 czerwca 1960 r. był wprawdzie wielokrotnie nowelizowany, niemniej jednak na tle innych kodeksów ingerencja ustawodawcy była znikoma. W odróżnieniu od innych kodeksów wydanych przed 1989 rokiem posiada ponadto tekst jednolity, który wszedł w życie w listopadzie 2000 roku<sup>1</sup>. Od momentu wydania tekstu jednolitego do dnia 1 września 2011 roku był zmieniany 17 razy, z uwzględnieniem ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych, która wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2013 roku<sup>2</sup>. Przykładowo Kodeks postępowania cywilnego w tym samym czasie nowelizowano równe 100 razy<sup>3</sup> a Kodeks postępowania karnego ok. sześćdziesiąt razy<sup>4</sup>. Już sama ilość nowelizacji obrazuje skalę trudności w posługiwaniu się ciągle zmieniającymi się kodeksami oraz możliwe problemy w interpretacji ich przepisów. KPA wypada na tym tle naprawdę korzystnie. Jego stabilność ułatwia więc pracę urzędników administracji publicznej.

---

1 Zob. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000 r. Nr 98, poz. 1071).

2 Dz.U. 2010 r. Nr 167, poz. 1131 ze zm. Zauważmy, iż ustawa – która jeszcze nie weszła w życie – już została znówelizowana ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności (Dz.U. 2011 r. Nr 133, poz. 768).

3 Od Kodeksu spółek handlowych (Dz.U. 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) po ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 r. Nr 149, poz. 887).

4 Od noweli z 9 września 2000 r. (Dz.U. 2000 r. Nr 93, poz. 1027) po zmianę ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2011 r. Nr 142, poz. 829).

Pierwsza duża nowelizacja Kodeksu została przeprowadzona w 1980 roku. Wówczas to do tekstu ustawy wprowadzono Dział III, regulujący postępowania szczególne w sprawach zobowiązań podatkowych i ubezpieczeń społecznych, postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń oraz część przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych<sup>5</sup>. Większą nowelizacją były również zmiany dokonane w związku z odrodzeniem się samorządu terytorialnego w 1990 r. oraz zmiany związane z reformami ustroju administracji publicznej w 1999 roku<sup>6</sup>. Niebagatelne zmiany wprowadzono w związku z uchwaleniem ordynacji podatkowej w 1997 r.<sup>7</sup> oraz w związku z reformą sądownictwa administracyjnego<sup>8</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje postępowania administracyjne, tj. ogólne postępowanie administracyjne oraz trzy postępowania szczególne – w sprawach ubezpieczeń społecznych, w sprawach wydawania zaświadczeń oraz w sprawach skarg i wniosków. Ma on również zastosowanie do wielu regulacji rozproszonych w różnorodnych przepisach z zakresu prawa administracyjnego.

Zasadnicze znaczenie należy przypisać tym regulacjom KPA, które mówią o zakresie jego obowiązywania. Zakres ten ocenić trzeba z dwóch punktów widzenia: w aspekcie przedmiotowym i aspekcie podmiotowym. Należy jednak odróżnić przedmiot postępowania administracyjnego od przedmiotowego zakresu jego obowiązywania. Przedmiot postępowania administracyjnego najczęściej bywa określany poprzez przyjęcie koncepcji sprawy administracyjnej. Pod pojęciem sprawy administracyjnej rozumiemy zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem<sup>9</sup>. Jest to więc przewidziana w przepisach prawa materialnego konkretyzacja wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego.

Kodeks postępowania administracyjnego, jak każdy akt prawny posiada pewne braki i mankamenty, niemniej jednak większość z nich usunięta została przez orzecznictwo administracyjne. Ową stabilność Kodeksu potwierdza wyżej wzmiankowany fakt, że od opublikowania ostatniego tekstu jednolitego w 2000 r. dokonano jedynie kilkanaście

---

5 Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 r. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Zmiany te wprowadzono ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reform ustrojowych państwa (Dz.U. 1998 r. Nr 162, poz. 1126).

7 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

8 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 r. Nr 153, poz. 1271).

9 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7.

nowelizacji, podczas gdy w tym czasie zmieniał się system i struktura administracji, a wiele ustaw szczegółowych ulegało zmianom bądź zostały zastąpione innymi aktami prawnymi.

Ostatnie lata były czasem dostosowania procedury administracyjnej do wymogów nowoczesnej administracji, w wyniku czego w 2010 i 2011 r. weszły w życie następujące nowelizacje KPA:

- 1) ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów<sup>10</sup>,
- 2) ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>,
- 3) ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>12</sup>,
- 4) ustawa z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>13</sup>,
- 5) ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>14</sup>,
- 6) ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>,
- 7) ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>16</sup>,
- 8) ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>17</sup>.

Spośród wymienionych wyżej nowelizacji na szczególną uwagę zasługuje – zdaniem autorów – nowela wprowadzona ustawą z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jej celem jest *usprawnienie postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń, stworzenie możliwości skarżenia nie tylko samej bezczynności organu administracji publicznej, ale również prowadzenie przez te organy postępowania w sposób przewlekły (długotrwałe nieuzasadniony), przy jednoczesnym zmotywowaniu stron postępowania, do bardziej czynnego ich udziału. Przedmiotowy projekt eliminuje istniejące luki prawne w Kodeksie, dokonując ich wypełnienia w oparciu*

---

10 Dz.U. 2009 r. Nr 216, poz. 1676.

11 Dz.U. 2010 r. Nr 40, poz. 230.

12 Dz.U. 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

13 Dz.U. 2010 r. Nr 167, poz. 1131.

14 Dz.U. 2010 r. Nr 254, poz. 1700.

15 Dz.U. 2011 r. Nr 6, poz. 18. Należy dodać, iż ta nowela do KPA została znowelizowana ustawą z dnia 25 marca 2011 r. (Dz.U. 2011 r. Nr 76, poz. 409).

16 Dz.U. 2011 r. Nr 34, poz. 173.

17 Dz.U. 2011 r. Nr 106, poz. 622.

*o ukształtowane orzecznictwo i literaturę przedmiotu, mając również na względzie opinie praktyków*<sup>18</sup>.

Wspomniana nowela weszła w życie 11 kwietnia 2011 r. i czas jej obowiązywania – stosunkowo krótki – pozwala już na wstępną ocenę, z oczywistych względów ogólną, czy cel nowelizacji został spełniony i jak funkcjonuje ona w praktyce. Z punktu widzenia niniejszego artykułu najbardziej interesująca będzie problematyka wyłączenia pracownika organu administracji publicznej i doręczeń.

Zdecydowana większość znowelizowanych przepisów nie budzi większych wątpliwości, a ich wdrożenie w życie wpłynie na skuteczniejsze egzekwowanie praw i obowiązków procesowych. Nowelizacja dotyczy również zasad ogólnych postępowania administracyjnego, obejmując art. 7, 8 i 16 Kodeksu. Obecnie brzmienie art. 7 jest następujące: *w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli*, i różni się od stanu sprzed nowelizacji dodanie zwrotów *z urzędu lub na wniosek stron*. Zmiana ta bezsprzecznie zmierza w kierunku zaktywizowania stron, niemniej jednak w prawach i obowiązkach procesowych stron niewiele uległo zmianie tym bardziej, że nie uległy zmianie przepisy art. 77 i art. 78 KPA. W konsekwencji komentowana nowelizacja nie zmienia zasady, że to właśnie na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek zebrania materiału dowodowego, zarówno w sprawach wszczynanych z urzędu jak i na wniosek stron<sup>19</sup>.

Celem nowelizacji zaproponowanej w art. 8 Kodeksu było dostosowanie tego przepisu do demokratycznego systemu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup>. Zaproponowana zmiana polegała na pozbawieniu przepisu art. 8 funkcji pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli, zachowując funkcję budowania zaufania obywateli do państwa i prawa. W konsekwencji więc, obecne brzmienie art. 8 jest następujące: *organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej*. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że postępowanie powinno być prowadzone w taki sposób, aby budziło zaufanie do władzy publicznej, która ma wobec uczestników tego postępowania z jednej strony charakter służebny, z drugiej zaś musi brać pod uwagę interes ogólnospołeczny w sytuacji konfliktu tego interesu z interesem jednostki. Niemniej jednak – wedle autorów –

---

18 Z uzasadnienia projektu ustawy, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (dostęp 05.09.2011).

19 Podobnego zdania jest wielu praktyków, por. artykuł P. Szejny, *Strona współdziała w dostarczaniu dowodów*, "Wspólnota" 2011, nr 29.

20 Zob. w/w uzasadnienie projektu nowelizacji.

zapropnowana zmiana nie ma istotnego znaczenia dla stron i nie wprowadza zmian w ich prawach i obowiązkach procesowych, a funkcja budowania świadomości i kultury prawnej obywateli nie zniknie, mimo wykreślenia tego sformułowania z przepisu. Właśnie prowadzenie postępowania *w sposób budzący zaufanie obywateli* buduje tę świadomość lepiej niż deklaracje ustawodawcy.

Art. 16 Kodeksu wyraża zasadę trwałości decyzji administracyjnych stwierdzając, że *decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne, a uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych*. Przed nowelizacją problematyczną pozostawała kwestia decyzji wydawanych w I instancji przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze, od których przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosowano przepisy o odwołaniu<sup>21</sup>. Powstawało więc w praktyce wiele wątpliwości co do skutków prawnych, jakie wywiera decyzja jednego z ww organów, w stosunku do której w terminie złożony został wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rodziło się pytanie, czy decyzja wydana w trybie art. 127 KPA jest decyzją ostateczną. Wątpliwość tę usuwa właśnie nowe brzmienie przepisu art. 16.

Pozytywną zmianą jest ujednoczenie formy odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego, zarówno na etapie postępowania zwyczajnego i nadzwyczajnego. Ustawodawca zmodyfikował również przepisy dotyczące zasad wnoszenia podań, terminów załatwiania spraw, sposobu przekazywania podań skierowanych do organów niewłaściwych do załatwienia sprawy. Zdyscyplinowano organy prowadzące postępowanie, poprzez wprowadzenie możliwości złożenia skargi nie tylko na bezczynność organu, ale również na przewlekłość postępowania, a nawet zdecydowano się na zmianę przepisów w zakresie skarg i wniosków, które ograniczyć mają liczbę skarg pieniacych i wymianę niepotrzebnej korespondencji w tej sprawie pomiędzy skarżącym a organem. Celowi temu służyć ma nowe brzmienie art. 239 § 1, który stanowi obecnie, że *w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego*. Natomiast nowelizacja art. 229 pkt 2, powoduje, że obecnie organem rozpatrującym skargi na działanie organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży

---

21 Zob. art. 127 Kodeksu postępowania administracyjnego.

i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda lub organ wyższego stopnia nad tymi organami.

W art. 259 zmniejszono częstotliwość dokonywania przez ministrów, terenowe organy administracji rządowej, organy wyższego stopnia oraz właściwe organy naczelne, Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi. Uchylając § 2 art. 239, zrezygnowano również z pewnego rodzaju fikcji prawnej, w postaci okresowych ocen sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez wszystkie organy administracji publicznej i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających na ich terenie, dokonywanej przez wojewodów.

Największe jednak obawy z punktu widzenia praktyki budzi nowelizacja przepisów dotyczących wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (art. 24 § 1) oraz przepisów o doręczaniu pism (art. 40 § 4 i 5).

Każdy organ administracji publicznej, zarówno monokratyczny jak i kolegialny, zawiera w sobie substrat strukturalny, rzeczowy i personalny. Organ powinien odpowiadać pewnym cechom pozytywnym, które przesądzają o jego zdolności do prowadzenia postępowania administracyjnego. Cechami tymi są właściwość organu (zarówno miejscowa i rzeczowa) oraz instytucja wyłączenia, która wyznacza kompetencję szczególną organu, a u jej podstaw leży zasada prawdy obiektywnej, wyrażona w art. 7 KPA.

Organy administracji publicznej w swej działalności muszą dysponować określonym aparatem pomocniczym – urzędem, w skład którego wchodzi pracownicy tegoż urzędu, tworzący pewien zespół, środki techniczne do ich dyspozycji oraz budynki i ich wyposażenie<sup>22</sup>. Ów aparat pomocniczy odgrywa znaczącą rolę w procesie wydawania decyzji administracyjnych. Status prawny pracowników organów administracji publicznej jest normatywnie zróżnicowany. Określają go ustawy: z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>23</sup> (której przepisy określają prawa i obowiązki urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w urzędach i instytucjach państwowych); z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>24</sup>; jak również ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>25</sup>. Bez względu na to, jaki jest status prawny poszczególnych pracowników, tryb wyłączenia od udziału w postępowaniu będzie miał zastosowanie wyłącznie do tych pracowników, którzy będą uprawnieni do prowadzenia

22 Zob. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 35.

23 Dz.U. 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

24 Dz.U. 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

25 Dz.U. 2008 r. Nr 227, poz. 1458 ze zm.

postępowania administracyjnego lub także do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu. Nie ulega wątpliwości, że przy interpretacji art. 24, nie należy stosować wykładni rozszerzającej<sup>26</sup>. Problem bowiem tkwi ponadto – jak się wydaje – w rozumieniu zwrotu „branie udziału w wydaniu decyzji”.

W literaturze przyjmuje się trzy grupy przepisów dotyczące wyłączenia: pracownika organu administracyjnego, organu administracyjnego oraz członka organu kolegialnego<sup>27</sup>. Przesłanki wyłączenia pracownika wskazują na bliskość pracownika wobec stron postępowania (art. 24 § 1 pkt 2 i 3) oraz na bliskość wobec załatwianej sprawy, charakteryzujące się osobistym zaangażowaniem w sprawie (art. 24 § pkt 1 oraz 4–7). Komentowany przepis mieści się właśnie w tej grupie wyłączeń i – przypomnijmy jest to wyłączenie pracownika od udziału w sprawie, w której brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, a po noweli KPA z 3 grudnia 2010 r. w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji.

Nowelizacja art. 24 § 1 pkt 5 jest – jak stwierdzono w uzasadnieniu rządowym – konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07<sup>28</sup>. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał na niezgodność art. 24 § 1 pkt 5 KPA (w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 KPA) z art. 2 Konstytucji RP w związku z jej art. 78. Chodziło o zasady wyłączania członka samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji<sup>29</sup>. Z tych też względów wprowadzono nowelizację art. 24 § 1 pkt 5 KPA, wedle której pracownik organu I instancji, jak również pracownik ministerstwa i urzędu centralnego, podlega wyłączeniu gdy brał udział w „wydaniu zaskarżonej decyzji”, niezależnie od tego w której instancji ów fakt miał miejsce.

Chodzi przede wszystkim o dwie sytuacje, przy których omawiana nowelizacja klaruje wyłączenie:

1. członka samorządowego kolegium odwoławczego (SKO). Dzięki temu osoba, która zasiadała w składzie wydającym pierwsze rozstrzygnięcie w danej sprawie nie znajdzie się w składzie orzekającym ponownie w tej sprawie,
2. pracowników ministerstw i urzędów centralnych, *którzy przygotowują i podpisują decyzje ministrów i kierowników urzędów centralnych wydawanych na skutek*

---

26 G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Natan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 244.

27 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 132.

28 Dz.U. 2008 r. Nr 229, poz. 1539.

29 *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku*, Warszawa 2009, s. 29.

*rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.*<sup>30</sup> Chodzi o to, żeby decyzji dotyczących ponownego rozpatrzenia sprawy nie wydawały (w praktyce nie podpisywały) te same osoby, które na polecenie ministra rozstrzygnęły sprawę w I instancji.

Teoretycznie może się również zdarzyć taka sytuacja, w której pracownik wydaje decyzję w I instancji, a potem wskutek różnych okoliczności życiowych zostaje pracownikiem organu II instancji i także tam rozpatruje zaskarżoną, własną decyzję. Takie wypadki również wchodzą w zakres stosowania art. 24 KPA.

Należy pamiętać o wątpliwościach doktryny, jakie powstały na tle stosowania ocenianego przez Trybunał przepisu oraz krytycznym odniesieniu do samego wyroku. Przykładowo, Małgorzata Jaśkowska i Andrzej Wróbel zasugerowali, iż powodem zmiany art. 24 powinien być nie tyle wyrok TK a nowelizacja art. 16 KPA<sup>31</sup>.

Wprowadzona nowelizacja zapewni lepszą realizację fundamentalnej zasady postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 KPA – zasadę prawdy obiektywnej i nie spowoduje żadnych zakłóceń w funkcjonowaniu samorządowych kolegiów odwoławczych, ponieważ te orzekają w trzyosobowych składach. Inaczej sytuacja wyglądać będzie w małych urzędach, o skromnej obsadzie osobowej. W urzędach takich bardzo często jeden urzędnik prowadzi postępowanie administracyjne z różnych dziedzin, np. budownictwo, planowanie przestrzenne, czy też gospodarka komunalna i gospodarka wodna. Wyłączenie takiego pracownika może poważnie zakłócić normalne funkcjonowanie urzędu, tym bardziej że wyłączeniu podlega nie tylko osoba wydająca decyzję, ale również urzędnik prowadzący postępowanie wyjaśniające, dowodowe i przygotowujący jej projekt, co ogólnie zwiemy „braniem udziału w wydaniu decyzji administracyjnej”.

Wskazówkę w tej materii daje wyrok WSA w Rzeszowie z 22 czerwca 2009 roku<sup>32</sup>. Zgodnie z nim, *przez „udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” w niższej instancji należy rozumieć nie tylko wydanie (podpisanie) decyzji przez pracownika, lecz także podejmowanie czynności procesowych mających lub mogących mieć wpływ na wynik (rozstrzygnięcie) sprawy.*<sup>33</sup> Ponadto zdaniem sądu, *ograniczenie zakresu tego pojęcia tylko do fazy wydania decyzji w znaczeniu teoretycznym wydaje się nieuzasadnione ze względu na tę szczególną właściwość postępowania administracyjnego, w którym, w odróżnieniu od postępowania*

---

30 W/w uzasadnienie projektu nowelizacji.

31 M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2011.

32 I SA/Rz 285/09, LEX nr 563373.

33 [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-rz-285-09\\_administracyjne\\_postepowanie\\_26ddc0f.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-rz-285-09_administracyjne_postepowanie_26ddc0f.html) (dostęp 07.09.2011).



sądowego, poszczególne czynności o różnej doniosłości procesowej mogą być wykonywane przez różnych pracowników, którzy mogą mieć mniejszy lub większy wpływ na treść rozstrzygnięcia w sprawie, co wymaga starannej i wnikliwej oceny. Warto dodać, iż sąd powołał się w uzasadnieniu na komentarz do KPA autorstwa właśnie Andrzeja Wróbla oraz podręcznik Wincentego Kałuskiego z 1929 roku. Zaś Małgorzata Jaśkowska i Andrzej Wróbel napisali, iż *Przez udział w postępowaniu w sprawie należy rozumieć podejmowanie przez pracownika organu administracji publicznej przewidzianych w przepisach prawa czynności procesowych niezbędnych do załatwienia sprawy w formie decyzji, a jeżeli pracownik jest upoważniony do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej lub pełni funkcje organu, również załatwienie sprawy w formie decyzji*<sup>34</sup>.

W takich momentach pojawiają się pytania, jak szeroki powinien być krąg osób podlegających wyłączeniu i czy nie powinien jednak zostać zawężony do osób formalnie wydających decyzje administracyjne. Formalnie, tj. takich osób, których podpisy widnieją pod decyzją. Tak można by wnioskować z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 października 2010 roku<sup>35</sup>. Należy się zastanowić, czy wprowadzana nowelizacja stawia wyraźne granice w tym względzie. Zdarza się bowiem, iż referent faktycznie przygotowuje projekt decyzji, pod którą podpisuje się kierownik wydziału. Można się zastanowić, w jakim kierunku pójdzie linia orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>36</sup>. Wykładnia prawa nie powinna być wykładnią *ad absurdum* i prowadzić do wyłączenia wszystkich pracowników urzędu, którzy choćby w minimalnym stopniu brali udział w wydaniu decyzji, np. w formie ustnych konsultacji. Można więc zawęzić grono pracowników podlegających wyłączeniu w danej sprawie do takich, którzy prowadzili czynności procesowe (przyjęcie podania, wystawienie wezwania, sporządzenie adnotacji). Ewentualnie można wyodrębnić takich, których działania znalazły bezpośrednie odzwierciedlenie w aktach sprawy (protokół z przesłuchania strony, udział w oględzinach). Odróżnić poza tym wypada pracowników załatwiających czynności typowo techniczne (np. rejestracja podania w systemie informatycznym) od zaangażowanych w sprawę merytorycznie (np. poprzez sporządzenie opinii dla kierownika organu). Ważne jest określenie, czy dany pracownik i jego działanie miało wpływ na treść zaskarżonej decyzji. Należy kierować się kryteriami zdroworozsądkowymi, a sądy administracyjne wyraźnie różnicują sytuację urzędników rozpatrujących zaskarżane sprawy.

---

34 M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, LEX/el. 2011.

35 I OSK 1164/10, LEX nr 744943. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2009 r. (VIII SA/Wa 145/09, LEX nr 553625).

36 Por. np. wyrok WSA w Olsztynie z 20 lipca 2010 r. II SA/OI 482/10 (LEX nr 585360).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, *z samego faktu brania udziału w rozpoznawaniu indywidualnej sprawy, która następnie została zaskarżona do sądu administracyjnego, nie wynika przesłanka do wyłączenia pracownika od rozpoznawania kolejnych spraw złożonych przez ten sam podmiot.*<sup>37</sup> Podobnie – co oczywiste – pracownik taki nie traci zdolności do udziału w postępowaniu dotyczącym spraw innych wnioskodawców, nawet jeśli są to sprawy tego samego rodzaju, jak ta, z której został wyłączony. Inaczej są też traktowane sprawy, w których stroną jest jednostka samorządu terytorialnego. Odnosząca się do takiego przypadku teza wyroku WSA w Szczecinie brzmi: *w sprawie, w której stroną wnioskującą o wydanie decyzji była gmina, zaś organem właściwym do wydania decyzji jest wójt tej gminy, wójt jak również pozostali pracownicy urzędu gminy podlegają wyłączeniu od rozpatrzenia sprawy*<sup>38</sup>. W takich wypadkach – zgodnie z art. 26 § 3 i § 2 pkt 1 – sprawy załatwia organ wyższy stopniem. W przypadku gminy będzie to samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17 pkt 1 KPA), które – po myśli art. 26 § 2 pkt. 2 zdanie drugie – wyznacza inny organ, z reguły jest nim wójt sąsiedniej gminy. Przepisy KPA nie chronią przed wyłączeniem osób zajmujących stanowiska kierownicze i wyłączeniu może podlegać także osoba piastująca funkcję organu<sup>39</sup>. W orzecznictwie i doktrynie pojawiły się wątpliwości, na ile dotyczy to osoby pełniącej funkcję ministra, a na ile odnosi się do osób jemu podlegających, zwłaszcza jeśli działają z jego upoważnienia<sup>40</sup>. Autorzy są jednak zdania, iż nie powinno się mieszać pojęcia wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (art. 24) z wyłączeniem organu administracji publicznej (art. 25). Artykuł 25 KPA reguluje taką sytuację, gdy organ administracji publicznej załatwia sprawę dotyczącą interesów

37 Sygn. akt II SA/Ke 296/10 ([http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-ke-296-10.zasilki\\_celowe\\_i\\_okresowe\\_pomoc\\_spoleczna.32e42fa.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-ke-296-10.zasilki_celowe_i_okresowe_pomoc_spoleczna.32e42fa.html)). Podobnie w bliźniaczym wyroku o sygn. II SA/Ke 295/10, LEX nr 643735.

38 II SA/Sz 302/10 ([http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-sz-302-10.warunki\\_zabudowy\\_terenu\\_administracyjne\\_postepowanie\\_zagospodarowanie\\_przestrzenne\\_c1885b.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-sz-302-10.warunki_zabudowy_terenu_administracyjne_postepowanie_zagospodarowanie_przestrzenne_c1885b.html)); „Gazeta Prawna” nr 04.08.2010 ([http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/443515.jednostka\\_samorzadu\\_nie\\_moze\\_orzekac\\_w\\_sprawie\\_dotyczacej\\_jej\\_interesow.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/443515.jednostka_samorzadu_nie_moze_orzekac_w_sprawie_dotyczacej_jej_interesow.html)). Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 29 października 2010 r. III SA/Łd 414/08 (III SA/Łd 414/08, LEX nr 499790). Z drugiej strony por. wyrok NSA z 30 marca 2010 r. (II OSK 88/10, LEX nr 597931). Ponadto K.J. Antkowiak, *Bezstronność czy partykularny interes*, „Rzeczpospolita” 06.01.2005 dział „Prawo” ([http://archiwum.rp.pl/artypol/523247\\_Bezstronnosc\\_czy\\_partykularny\\_interes.html](http://archiwum.rp.pl/artypol/523247_Bezstronnosc_czy_partykularny_interes.html); Lex Omega); W. Chróścielewski, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego - konsekwencje prawne uchylecia art. 27a Kpa*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 21 oraz uchwałę NSA z 19 maja 2003 r., OPS 1/03 ([http://www.orzeczenia-nsa.pl/uchwala/ops-1-03.wywlaszczanie\\_i\\_zwrot\\_nieruchomosci\\_samorzad\\_terytoryalny\\_pracownicy\\_samorzadowi.18cdb01.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/uchwala/ops-1-03.wywlaszczanie_i_zwrot_nieruchomosci_samorzad_terytoryalny_pracownicy_samorzadowi.18cdb01.html)) i omówienie M. Jaśkowskiej i A. Wróbla (*Komentarz aktualizowany...*, LEX/el. 2011). Dodatkowo R. Sawuła, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego*, „Casus” 1998, nr 2, s. 10.

39 Zob. wyrok WSA we Wrocławiu II SA/Wr 520/09 (LEX nr 579716). Dla porównania krytyczne w tej materii stanowisko M. Jaśkowskiej i A. Wróbla (*Komentarz aktualizowany...*, LEX/el. 2011).

40 Zob. wyrok NSA z 23 czerwca 2010 r., I OSK 36/10, LEX nr 595359 ([http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-36-10.funkcjonariusze\\_policji.2ba974a.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-36-10.funkcjonariusze_policji.2ba974a.html)). Por. jednak wyrok WSA w Warszawie z 18 lutego 2008 r. (V SA/Wa 2749/07, LEX nr 505405); wyrok WSA w Olsztynie z 20 marca 2007 r. II SA/OI 588/06 (LEX nr 265525) oraz wyrok NSA z 25 stycznia 2007 r. II OSK 213/06 (LEX nr 235133).

majątkowych osoby piastującej funkcję tegoż organu, osób mu bliskich lub osób bezpośrednio go nadzorujących w instancji nadrzędnej, zwłaszcza jeśli są mu bliskie. W takich wypadkach wyłączeniu podlega cały organ i żaden pracownik urzędu nie może załatwić sprawy dotyczącej interesów majątkowych swego kierownika. Ratio legis art. 25 jest jasne i realizuje zasadę *nemo iudex in causa sua*. Niestety orzecznictwo w przedmiocie wyłączenia pracownika organu administracji publicznej nie jest jasne, co nie ułatwia stosowania przepisów KPA w praktyce urzędniczej.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego ustanawiają warunki prawidłowego przebiegu postępowania w poszczególnych jego trybach i stadiach. Zbigniew Kmiecik mówił w tym kontekście o ukształtowaniu przepisami KPA „mechanizmu procesowego”<sup>41</sup>. Jednym z warunków prawidłowego przebiegu postępowania administracyjnego – obok wezwań, protokołów i adnotacji, udostępniania akt i terminów – są doręczenia. Art. 40 w § 1 ustanawia zasadę, że pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Przepis ten reguluje problem legitymacji do doręczeń podstawowej grupy podmiotów postępowania, a więc strony postępowania oraz podmiotów działających w postępowaniu „za stronę”; działających z mocy przepisów prawa, orzeczenia sądu lub organu – mówimy wówczas o przedstawicielach ustawowych – lub umocowanych wyraźną lub domniemaną wolą strony jako pełnomocnicy<sup>42</sup>. Z treści art. 40 § 1 zdanie pierwsze wynika zasada ogólna formułująca obowiązek organu administracji publicznej do doręczania pisma stronie postępowania. Zasada powyższa dopuszcza jednak trzy wyjątki, których nie można interpretować rozszerzająco. Pierwszym z nich jest sytuacja, gdy strona działa przez przedstawiciela. Pojęcie „działania przez przedstawiciela” rozumieć należy w znaczeniu, o którym mowa w art. 30 § 2 i 3 KPA, a więc chodzi tutaj o przedstawicieli ustawowych osób fizycznych nie posiadających zdolności do czynności prawnych oraz o przedstawicieli stron nie będących osobami fizycznymi. Na uwagę zasługuje fakt, że pominięcie przez organ administracji przedstawiciela ustawowego strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym i uzasadnia wznowienie postępowania administracyjnego na zasadzie art. 145 § 1 pkt 4 KPA<sup>43</sup>.

Drugi wyjątek dotyczy sytuacji, gdy strona ustanowiła pełnomocnika. Wówczas, z mocy art. 40 § 2 pisma doręczane są pełnomocnikowi, a jeżeli strona ustanowiła kilku pełnomocników, jednemu z nich. W takim wypadku strona może wskazać takiego „wyróżnionego” pełnomocnika. Jeśli tego nie uczyni, to wyboru dokonuje organ wedle

41 Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 147.

42 G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Natan, op. cit., s. 439.

43 Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2001 r., I SA 450/01, niepubl.

swobodnego uznania. Autorzy są zdania, iż w takim wypadku najlepiej byłoby, gdyby był to pełnomocnik zamieszkały w obszarze właściwości miejscowej organu, w mieście – siedzibie organu, czy też pełnomocnik znany pracownikom urzędu. Dzięki temu organ działałby zgodnie z art. 12 KPA, realizując zasadę szybkości postępowania.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 9 września 1993 r. przepis art. 40 § 2 KPA *nie dopuszcza żadnych wyjątków i zgodnie z przyjętą w kodeksie postępowania administracyjnego zasadą oficjalności doręczeń obarcza organy administracyjne prowadzące postępowanie obowiązkiem doręczenia wszystkich pism procesowych, a w tym orzeczeń (decyzji i postanowień) pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie. Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien mieć on 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 (...)*<sup>44</sup>. Doręczenie zatem pisma stronie, która ustanowiła pełnomocnika, obok doręczenia go pełnomocnikowi, ma wyłącznie wymiar informacyjny. Nie powinno mieć też raczej miejsca, gdyż podraża jedynie koszt funkcjonowania urzędu.

Trzeci wyjątek od obowiązku doręczania pism każdej stronie (wszystkim stronom) postępowania wynika z przepisu art. 40 § 3 KPA. Z treści powołanego wyżej przepisu wynika, że odstępstwo od zasady pism procesowych wszystkim stronom jest możliwe tylko wówczas, gdy strony wskazały w podaniu jedną z nich, jako upoważnioną do odbioru pism.

Po myśli art. 42 pisma doręcza się stronom będącym osobami fizycznymi w ich mieszkaniu lub miejscu pracy, w lokalu organu administracji publicznej, a w razie niemożności doręczenia pisma w wyżej podany sposób, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie. Art. 41 KPA nakłada ponadto na strony oraz ich przedstawicieli i pełnomocników obowiązek zawiadamiania organu administracji publicznej o każdej zmianie swego adresu.

Problem dla organu administracji publicznej powstawał wówczas, gdy miejsce zamieszkania strony postępowania było nieznane, albo gdy strona postępowania zamieszkiwała za granicą. Nie zawsze bowiem można było zastosować art. 44 KPA, określający zastępczy sposób doręczania pism. Sytuacja ta powodowała konieczność poszukiwania adresów stron postępowania w różny, niekiedy niekonwencjonalny sposób, co powodowało przedłużanie postępowania, a czasem wręcz go uniemożliwiało.

Odróżnić w tym miejscu wypada sytuację osoby nieobecnej (dla której ustanawia się kuratora zgodnie z art. 34 § 2), a nieco inną osoby nieznaną z miejsca pobytu (którą najpierw

---

44 Postanowienie SN z dnia 9 września 1993 r., III ARN 45/93, OSNCP 1994, z 5, poz. 112.

usiłuje się odnaleźć, a potem stosuje się art. 48 § 1). Autorom znane są bowiem sytuacje, w których wnioskodawca zostawia podanie urzędowi, prosząc o załatwienie danej sprawy, a zapomina podać swoich danych kontaktowych lub podaje błędne.

Brak regulacji w tym zakresie powodował konieczność odpowiedniego stosowania w postępowaniu administracyjnym przepisu art. 1135 KPC, co budziło kontrowersje wśród organów stosujących prawo<sup>45</sup>. Sytuację zmienić miała nowela KPA z 3 grudnia 2010 r., poprzez dodanie do art. 40 § 4 i § 5<sup>46</sup>. Art. 40 § 4 nakłada na stronę zamieszkałą za granicą obowiązek wskazać w kraju pełnomocnika do doręczeń, jeżeli wcześniej nie ustanowiła pełnomocnika zamieszkałego w kraju do prowadzenia jej spraw. Jeżeli natomiast strona postępowania zamieszkała za granicą nie ustanowiła w kraju pełnomocnika do doręczeń, wówczas przeznaczone dla niej pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. W tym miejscu ważna uwaga – stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Przepis ten niweczy wcześniejsze postanowienia, ponieważ nie znikają największe utrudnienia dla organów prowadzących postępowanie administracyjne, a mianowicie odszukanie adresów stron mieszkających za granicą. Ustanowienie tych przepisów stanowi w pewnym sensie automatyczne przeniesienie postanowień Kodeksu postępowania cywilnego do postępowania administracyjnego i to w sytuacji, gdy w postępowaniu cywilnym obowiązek ustalenia adresu pozwanego spoczywa na powodzie. Jednakże w postępowaniu administracyjnym, to na organie administracyjnym spoczywa obowiązek ustalenia adresów stron postępowania, nawet jeśli stroną wszczynającą postępowanie jest obywatel. Nie tylko utrudnia to pracę urzędnikom, ale niepotrzebnie zwiększa koszty funkcjonowania administracji, utrzymywanej z podatków obywateli. Zdarza się, iż adresat decyzji w ogóle nie jest zainteresowany toczącą się sprawą lub wręcz lekceważy ciążące na nim obowiązki administracyjne, bądź celowo unika kontaktu z organem administracyjnym.

Podsumowując można powiedzieć, iż omówiona nowelizacja idzie w dobrym kierunku, czyni postępowanie administracyjne sprawniejszym, stronom zapewnia lepszą realizację ich praw, ale nie spełnia wszystkich oczekiwań praktyków.

---

45 Zob. w/w uzasadnienie projektu nowelizacji.

46 Zob. art. 1 pkt 9 w/w ustawy z 3 grudnia 2010 r. nowelizującej KPA.

## Streszczenie

Artykuł omawia problematykę stosowania, uchwalonej w grudniu 2010 roku, nowelizacji Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA). Autorzy spośród kilkunastu wymienionych w tekście ustaw nowelizujących wybrali właśnie ustawę z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2011 Nr 6, poz. 18). Dotykała ona albowiem ważkich zagadnień wyłączenia pracownika oraz doręczeń. Autorzy przeanalizowali ponadto orzecznictwo i poglądy doktryny sprzed wejścia w życie zmian w KPA. O ile zmiana art. 24 dotycząca wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu odgrywa rolę porządkującą; o tyle uzupełnienie art. 40 – zdaniem autorów – nie spełni celów zakładanych przez ustawodawcę i nie rozwiąże problemów, jakie napotykają urzędnicy (szczególnie urzędów lokalnych) w swej codziennej pracy.

Słowa kluczowe: doręczenie, postępowanie administracyjne, wyłączenie uczestników procesu administracyjnego