

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Hanna Knysiak-Sudyka, Marta Romańska, Tadeusz Kielkowski
Agata Cebera, Anna Gołęba, Jakub Grzegorz Firlus, Kamil Klonowski

KOMENTARZE

WYDANIE **3**

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Hanna Knysiak-Sudyka, Marta Romańska, Tadeusz Kielkowski
Agata Cebera, Anna Gołęba, Jakub Grzegorz Firlus, Kamil Klonowski

KOMENTARZE

WYDANIE **3**

Stan prawny na 1 października 2023 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:
Hanna Knysiak-Sudyka: wstęp, art. 6–16, 73–96, 163b–163g, 221–260
Marta Romańska: art. 28–34, 61–66, 97–108, 123–126
Tadeusz Kielkowski: art. 145–161, 182–189
Agata Cebera: art. 39³–39⁴
Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus: art. 2a, art. 189a–189k, 260a–260g
Agata Cebera, Anna Gołęba: art. 39–39¹
Anna Gołęba: art. 35–38, 40–60, 66a–72, 127–144
Kamil Klonowski: art. 1–2, 3–5, 17–27a, 96a–96n, 109–122h, 162–163a,
180–181, 217–220, 261–269

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-857-4
3. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wstęp	29
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego	
Dział I	
Przepisy ogólne	35
Rozdział 1	
Zakres obowiązywania	40
Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]	40
Art. 2. [Zakres obowiązywania w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków]	58
Art. 2a. [Wykonywanie obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych]	61
Art. 3. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]	106
Art. 4. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny]	114
Art. 5. [Definicje legalne]	117
Rozdział 2	
Zasady ogólne	125
Art. 6. [Zasada praworządności]	125
Art. 7. [Zasada prawdy obiektywnej; zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli]	133
Art. 7a. [Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony]	139
Art. 7b. [Współdziałanie organów administracji publicznej]	143
Art. 8. [Zasada zaufania do władzy publicznej; utrwalone praktyki rozstrzygania spraw]	145
Art. 9. [Zasada informowania stron]	153
Art. 10. [Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu]	161
Art. 11. [Zasada przekonywania]	164
Art. 12. [Zasada szybkości i prostoty postępowania]	166
Art. 13. [Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych]	169

Art. 14.	[Zasada pisemności postępowania; załatwianie spraw z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie lub usług online]	173
Art. 14a.	[Zasada umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej]	178
Art. 15.	[Zasada dwuinstancyjności postępowania]	180
Art. 16.	[Zasada trwałości decyzji administracyjnych; zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych]	186
Rozdział 3		
Organy wyższego stopnia i organy naczelne		192
Art. 17.	[Organy wyższego stopnia]	192
Art. 18.	[Organy naczelne]	197
Rozdział 4		
Właściwość organów		199
Art. 19.	[Obowiązek przestrzegania właściwości]	199
Art. 20.	[Właściwość rzeczowa]	205
Art. 21.	[Właściwość miejscowa]	208
Art. 22.	[Spory o właściwość w postępowaniu administracyjnym]	213
Art. 23.	[Czynności niecierpiące zwłoki]	224
Rozdział 5		
Wyłączenie pracownika oraz organu		227
Art. 24.	[Wyłączenie pracownika]	227
Art. 25.	[Wyłączenie organu]	239
Art. 26.	[Wyznaczenie pracownika lub organu do załatwienia sprawy]	243
Art. 27.	[Wyłączenie członka organu kolegiального]	245
Art. 27a.	(uchylony)	249
Rozdział 6		
Strona		250
Art. 28.	[Pojęcie strony postępowania administracyjnego]	250
Art. 29.	[Podmioty będące stronami postępowania administracyjnego]	273
Art. 30.	[Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych]	290
Art. 31.	[Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym]	310
Art. 32.	[Pełnomocnictwo procesowe]	328
Art. 33.	[Ustanowienie pełnomocnika procesowego]	342
Art. 34.	[Obowiązek zapewnienia reprezentacji strony]	356

Rozdział 7

Załatwianie spraw	361
-------------------------	-----

Art. 35.	[Terminy załatwiania spraw administracyjnych]	361
Art. 36.	[Obowiązek organu po upływie terminu załatwienia sprawy administracyjnej]	366
Art. 37.	[Ponaglenie na niezałatwienie sprawy administracyjnej w terminie]	368
Art. 38.	[Odpowiedzialność pracownika za zwłokę]	375

Rozdział 8

Doręczenia	376
------------------	-----

Art. 39.	[Sposoby doręczeń. Zasada oficjalności doręczeń]	376
Art. 39 ¹ .	[Warunki doręczania pism drogą elektroniczną]	384
Art. 39 ² .	(uchylony)	388
Art. 39 ³ .	[Doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego]	388
Art. 39 ⁴ .	[Ustalenie dnia doręczenia korespondencji]	392
Art. 40.	[Odbiorcy pism]	396
Art. 41.	[Obowiązek zawiadomienia o zmianie adresu]	401
Art. 42.	[Miejsca doręczeń pism osobom fizycznym]	403
Art. 43.	[Doręczenie zastępcze pism dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu]	406
Art. 44.	[Niemożność doręczenia. Awizowanie. Fikcja doręczenia]	411
Art. 45.	[Doręczenie pism jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym]	414
Art. 46.	[Potwierdzenie odbioru]	415
Art. 47.	[Odmowa przyjęcia pisma. Zwrot pisma nadawcy]	417
Art. 48.	[Szczególne przypadki doręczeń]	418
Art. 49.	[Zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie]	418
Art. 49a.	[Zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie w przypadku udziału wielu stron w postępowaniu]	422
Art. 49b.	[Udostępnienie odpisu decyzji lub postanowienia ogłoszonego przez publiczne obwieszczenie]	422

Rozdział 9

Wezwania	423
----------------	-----

Art. 50.	[Wezwania do czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym]	423
Art. 51.	[Obowiązek osobistego stawiennictwa]	425
Art. 52.	[Pomoc prawna]	426
Art. 53.	[Osobiste stawiennictwo z uwagi na charakter sprawy]	427
Art. 54.	[Elementy składowe wezwania]	428
Art. 55.	[Szczególne formy wzywania]	429
Art. 56.	[Zwrot kosztów stawiennictwa]	430

Rozdział 10	
Terminy	432
Art. 57.	[Sposób obliczania terminów] 432
Art. 58.	[Przywrócenie terminu] 438
Art. 59.	[Właściwość organu] 446
Art. 60.	[Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej; wstrzymanie wykonania postanowienia administracyjnego] 447
Dział II	
Postępowanie	448
Rozdział 1	
Wszczęcie postępowania	457
Art. 61.	[Inicjatywa wszczęcia postępowania] 457
Art. 61a.	[Odmowa wszczęcia postępowania] 477
Art. 62.	[Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym] 483
Art. 63.	[Sposób wniesienia i treść podania] 494
Art. 64.	[Braki formalne podania] 504
Art. 65.	[Badanie właściwości; przekazanie podania do organu właściwego] 517
Art. 66.	[Wielość żądań w podaniu] 527
Rozdział 2	
Metryki, protokoły i adnotacje	538
Art. 66a.	[Metryka sprawy w postępowaniu administracyjnym] 538
Art. 67.	[Obowiązek sporządzenia protokołu z czynności postępowania administracyjnego] 540
Art. 68.	[Elementy składowe protokołu z czynności postępowania administracyjnego] 541
Art. 69.	[Protokół przesłuchania] 542
Art. 70.	[Załączniki do protokołu z czynności postępowania administracyjnego] 543
Art. 71.	[Skreślenia i poprawki] 543
Art. 72.	[Adnotacje do protokołu z czynności postępowania administracyjnego] 544
Rozdział 3	
Udostępnianie akt	545
Art. 73.	[Zakres dostępu strony do akt sprawy] 545
Art. 74.	[Ograniczenia dostępu do akt sprawy] 553
Art. 74a.	[Dostęp do akt sprawy a prawo do kontroli przetwarzania danych osobowych] 558

Rozdział 4		
Dowody		558
Art. 75.	[Dowody w postępowaniu administracyjnym]	558
Art. 76.	[Dokumenty urzędowe]	565
Art. 76a.	[Uwierzytelnianie kopii dokumentu]	570
Art. 77.	[Postępowanie dowodowe]	573
Art. 78.	[Wnioski dowodowe strony]	579
Art. 79.	[Udział strony w postępowaniu dowodowym]	584
Art. 79a.	[Obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony; przedkładanie dodatkowych dowodów]	587
Art. 80.	[Swobodna ocena dowodów]	589
Art. 81.	[Prawo strony]	593
Art. 81a.	[Zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony]	595
Art. 82.	[Niemożność bycia świadkiem]	598
Art. 83.	[Prawo odmowy zeznań]	603
Art. 84.	[Opinia biegłego]	608
Art. 85.	[Oględziny]	616
Art. 86.	[Przesłuchanie strony]	618
Art. 87.	[Postępowanie dowodowe przed organem kolegialnym]	621
Art. 88.	[Sankcje za naruszenie obowiązku osobistego stawienia; procesowe kary porządkowe]	622
Art. 88a.	[Odpowiedzialność dyscyplinarna]	624
Rozdział 5		
Rozprawa		625
Art. 89.	[Przesłanki przeprowadzenia rozprawy administracyjnej]	625
Art. 90.	[Czynności przygotowawcze]	630
Art. 91.	[Wezwanie na rozprawę administracyjną]	632
Art. 92.	[Termin rozprawy administracyjnej]	633
Art. 93.	[Prowadzenie rozprawy administracyjnej]	634
Art. 93a.	[Zdalny udział w rozprawie osoby pozbawionej wolności]	635
Art. 94.	[Nieobecność stron. Odroczenie rozprawy administracyjnej]	636
Art. 95.	[Uprawnienia stron podczas rozprawy administracyjnej]	638
Art. 96.	[Policja sesyjna]	640
Rozdział 5a		
Mediacja		641
Art. 96a.	[Przesłanki przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym; dobrowolność; cel i uczestnicy mediacji]	641
Art. 96b.	[Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym]	645
Art. 96c.	[Brak zgody na przeprowadzenie mediacji w postępowaniu administracyjnym]	647

Art. 96d.	[Skierowanie sprawy do mediacji w postępowaniu administracyjnym]	648
Art. 96e.	[Odroczenie rozpatrzenia sprawy skierowanej do mediacji]	649
Art. 96f.	[Mediator w postępowaniu administracyjnym]	650
Art. 96g.	[Obowiązek zachowania bezstronności]	651
Art. 96h.	[Przekazanie danych kontaktowych uczestników mediacji]	652
Art. 96i.	[Zapoznanie się mediatora z aktami sprawy]	653
Art. 96j.	[Wyłączenie jawności mediacji]	654
Art. 96k.	[Dążenie do polubownego rozwiązania sporu]	655
Art. 96l.	[Koszty mediacji w postępowaniu administracyjnym]	656
Art. 96m.	[Protokół z przebiegu mediacji]	657
Art. 96n.	[Załatwienie sprawy administracyjnej zgodnie z ustaleniami mediacji]	659
Rozdział 6		
Zawieszenie postępowania		660
Art. 97.	[Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu]	660
Art. 98.	[Zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron]	701
Art. 99.	[Obowiązki organu]	705
Art. 100.	[Zagadnienie wstępne]	706
Art. 101.	[Forma zawieszenia postępowania]	709
Art. 102.	[Dopuszczalność podejmowania czynności]	714
Art. 103.	[Skutki zawieszenia postępowania]	717
Rozdział 7		
Decyzje		719
Art. 104.	[Pojęcie decyzji administracyjnej]	719
Art. 105.	[Umorzenie postępowania administracyjnego]	740
Art. 106.	[Współdziałanie organów administracji publicznej]	759
Art. 106a.	[Posiedzenie w trybie współdziałania]	773
Art. 107.	[Elementy składowe decyzji administracyjnej]	775
Art. 108.	[Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej]	794
Art. 109.	[Doręczenie decyzji]	802
Art. 110.	[Związanie organu wydaną decyzją]	807
Art. 111.	[Uzupełnienie decyzji administracyjnej]	811
Art. 112.	[Błędne pouczenie]	818
Art. 113.	[Sprostowanie decyzji administracyjnej]	823
Rozdział 8		
Ugoda		828
Art. 114.	[Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody administracyjnej]	828
Art. 115.	[Właściwość organu]	835
Art. 116.	[Termin do zawarcia ugody]	836
Art. 117.	[Forma i elementy składowe ugody]	839

Art. 118.	[Przesłanka ważności ugody]	841
Art. 119.	[Forma zatwierdzenia]	844
Art. 120.	[Wykonalność ugody]	847
Art. 121.	[Skutki prawne ugody]	848
Art. 121a.	[Ugoda administracyjna zawarta przed mediatorem]	849
Art. 122.	[Odesłanie]	849
Rozdział 8a		
Milczące załatwienie sprawy		851
Art. 122a.	[Uznanie sprawy za załatwioną milcząco]	851
Art. 122b.	[Dzień wydania decyzji lub postanowienia albo wniesienia sprzeciwu]	859
Art. 122c.	[Dzień milczącego załatwienia sprawy; bieg terminów]	860
Art. 122d.	[Wyłączenie czynnego udziału strony i obowiązku wskazania stronie niespełnionych lub niewykazanych przesłanek od niej zależnych; wstrzymanie biegu terminu]	861
Art. 122e.	[Adnotacja o milczącym załatwieniu sprawy]	863
Art. 122f.	[Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy]	864
Art. 122g.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania oraz o uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu nieważności decyzji]	870
Art. 122h.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w sprawach załatwianych milcząco]	873
Rozdział 9		
Postanowienia		873
Art. 123.	[Pojęcie postanowienia administracyjnego]	873
Art. 124.	[Elementy składowe postanowienia administracyjnego]	906
Art. 125.	[Doręczenie i ogłoszenie postanowienia administracyjnego]	912
Art. 126.	[Odesłanie]	918
Rozdział 10		
Odwołania		931
Art. 127.	[Prawo do odwołania od decyzji administracyjnej]	931
Art. 127a.	[Zrzeczenie się prawa do odwołania]	939
Art. 128.	[Treść odwołania od decyzji administracyjnej]	941
Art. 129.	[Sposób i termin wniesienia odwołania]	943
Art. 130.	[Wpływ odwołania na wykonanie decyzji]	946
Art. 131.	[Obowiązek zawiadomienia stron]	948
Art. 132.	[Względna dewolutywność odwołania]	948
Art. 133.	[Obowiązek przekazania odwołania organowi odwoławczemu]	962
Art. 134.	[Niedopuszczalność odwołania od decyzji administracyjnej]	962
Art. 135.	[Wstrzymanie wykonania decyzji]	968
Art. 136.	[Uzupełniające postępowanie dowodowe; postępowanie wyjaśniające]	969

Art. 137.	[Cofnięcie odwołania od decyzji administracyjnej]	975
Art. 138.	[Rodzaje decyzji organu odwoławczego]	976
Art. 139.	[Zakaz <i>reformationis in peius</i> w postępowaniu administracyjnym]	988
Art. 140.	[Odesłanie]	991
Rozdział 11		
Zażalenia		991
Art. 141.	[Prawo do zażalenia na postanowienie administracyjne]	991
Art. 142.	[Prawo do zażalenia niesamoistnego]	994
Art. 143.	[Wpływ zażalenia na wykonanie postanowienia]	995
Art. 144.	[Odesłanie]	996
Rozdział 12		
Wznowienie postępowania		999
Art. 145.	[Przesłanki wznowienia postępowania]	999
Art. 145a.	[Niezgoda z Konstytucją]	1023
Art. 145aa.	[Wpływ orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na treść decyzji]	1027
Art. 145b.	[Naruszenie zasady równego traktowania]	1028
Art. 146.	[Ograniczenie dopuszczalności uchylecia decyzji w wyniku wznowienia]	1029
Art. 147.	[Inicjatywa wszczęcia postępowania]	1034
Art. 148.	[Tryb i termin wniesienia podania o wznowienie postępowania]	1036
Art. 149.	[Forma wszczęcia oraz odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia]	1038
Art. 150.	[Właściwość organu]	1046
Art. 151.	[Rodzaje decyzji kończących postępowanie]	1047
Art. 152.	[Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji]	1051
Art. 153.	(uchylony)	1054
Rozdział 13		
Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji		1054
Art. 154.	[Uchylenie lub zmiana decyzji nietworzącej praw nabytych]	1054
Art. 155.	[Uchylenie lub zmiana decyzji tworzącej prawa nabyte]	1076
Art. 155a.	[Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy]	1078
Art. 156.	[Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]	1079
Art. 157.	[Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]	1101
Art. 158.	[Forma rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]	1116
Art. 159.	[Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej]	1123
Art. 160.	(uchylony)	1125
Art. 161.	[Uchylenie lub zmiana decyzji w stanie nagłej konieczności; odszkodowanie za wadliwą decyzję administracyjną]	1125

Art. 162.	[Wygaśnięcie lub uchylenie decyzji administracyjnej]	1129
Art. 163.	[Wzruszenie decyzji na podstawie przepisów szczególnych]	1137
Art. 163a.	[Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy]	1140
 Rozdział 14		
Postępowanie uproszczone		1141
Art. 163b.	[Przesłanki załatwienia sprawy w administracyjnym postępowaniu uproszczonym]	1141
Art. 163c.	[Urzędowe formularze]	1145
Art. 163d.	[Odejście od trybu administracyjnego postępowania uproszczonego]	1145
Art. 163e.	[Ograniczone postępowanie dowodowe]	1146
Art. 163f.	[Uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu uproszczonym]	1148
Art. 163g.	[Zaskarżanie postanowień wydanych w postępowaniu uproszczonym]	1149
 Dział III		
Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych		1150
Art. 164–179. (uchylone)		1150
Art. 180.	[Stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych]	1150
Art. 181.	[Przepisy odrębne o organach odwoławczych]	1152
 Dział IV		
Udział prokuratora		1155
Art. 182.	[Żądanie wszczęcia postępowania]	1155
Art. 183.	[Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym]	1158
Art. 184.	[Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej]	1160
Art. 185.	[Termin rozpatrzenia sprzeciwu prokuratora]	1162
Art. 186.	[Wszczęcie postępowania]	1163
Art. 187.	[Wstrzymanie wykonania decyzji]	1165
Art. 188.	[Prawa prokuratora w postępowaniu]	1167
Art. 189.	[Sprzeciw a skarga do sądu administracyjnego]	1168
 Dział IVA		
Administracyjne kary pieniężne		1172
Art. 189a.	[Zakres stosowania przepisów]	1175
Art. 189b.	[Administracyjna kara pieniężna – pojęcie]	1209
Art. 189c.	[Przepis międzyczasowy – stosowanie ustawy względniejszej dla strony]	1229
Art. 189d.	[Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej]	1243
Art. 189e.	[Siła wyższa]	1270

Art. 189f.	[Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]	1279
Art. 189g.	[Przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]	1300
Art. 189h.	[Przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia]	1330
Art. 189i.	[Zaległa administracyjna kara pieniężna]	1334
Art. 189j.	[Przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej]	1344
Art. 189k.	[Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej]	1347
 Dział V		
(uchylony)		1357
 Dział VI		
(uchylony)		1358
 Dział VII		
Wydawanie zaświadczeń		1359
Art. 217.	[Przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń]	1359
Art. 217a.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy wydawaniu zaświadczeń]	1371
Art. 218.	[Obowiązek wydawania zaświadczeń]	1371
Art. 219.	[Odmowa wydania zaświadczenia]	1375
Art. 220.	[Ograniczenia w sprawie żądania zaświadczenia]	1381
 Dział VIII		
Skargi i wnioski		1387
 Rozdział 1		
Postanowienia ogólne		1387
Art. 221.	[Prawo składania skarg i wniosków]	1387
Art. 222.	[Kwalifikowanie pisma według treści]	1390
Art. 223.	[Właściwość organów. Odpowiedzialność pracownika]	1391
Art. 224.	[Zakres pojęcia organu państwowego]	1392
Art. 225.	[Ochrona skarżącego]	1393
Art. 226.	[Delegacja ustawowa]	1394
Art. 226a.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy rozpatrywaniu skarg i wniosków]	1396
 Rozdział 2		
Skargi		1396
Art. 227.	[Przedmiot skargi]	1396
Art. 228.	[Właściwość przy wnoszeniu skargi]	1397
Art. 229.	[Pomocnicze określenie właściwości organów]	1398
Art. 230.	[Właściwość do rozpatrywania skarg na organizacje społeczne]	1400
Art. 231.	[Obowiązek przekazania skargi właściwemu organowi]	1401

Art. 232.	[Przekazanie skargi organowi niższego stopnia]	1402
Art. 233.	[Skarga w sprawie indywidualnej]	1402
Art. 234.	[Skutki czynności procesowej w formie skargi]	1403
Art. 235.	[Skarga a ostateczna decyzja administracyjna]	1404
Art. 236.	[Właściwość organu; wyłączenie dostępu do informacji o źródle danych osobowych]	1404
Art. 237.	[Sposób i termin załatwiania skargi]	1405
Art. 238.	[Zawiadomienie o załatwieniu skargi]	1407
Art. 239.	[Ponowienie bezzasadnej skargi]	1408
Art. 240.	[Skarga i inne procedury]	1409
Rozdział 3		
Wnioski		1409
Art. 241.	[Przedmiot wniosku]	1409
Art. 242.	[Właściwość przy wnoszeniu wniosku]	1410
Art. 243.	[Obowiązek przestrzegania właściwości przez organ]	1411
Art. 244.	[Termin i sposób załatwiania wniosku]	1411
Art. 245.	[Przedłużenie terminu załatwienia wniosku]	1412
Art. 246.	[Skarga na sposób załatwienia wniosku]	1412
Art. 247.	[Odesłanie]	1412
Rozdział 4		
Udział prasy i organizacji społecznych		1413
Art. 248.	[Rozpoznanie skarg i wniosków przekazanych przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne]	1413
Art. 249.	[Skargi i wnioski przekazane przez organizacje społeczne]	1414
Art. 250.	(uchylony)	1414
Art. 251.	[Krytyka prasowa]	1414
Art. 252.	(uchylony)	1414
Rozdział 5		
Przyjmowanie skarg i wniosków		1414
Art. 253.	[Organizacja przyjmowania skarg i wniosków]	1414
Art. 254.	[Obowiązek rejestracji i przechowywania skarg i wniosków]	1415
Art. 255.	(uchylony)	1416
Art. 256.	[Wyłączenie pracownika]	1416
Rozdział 6		
Nadzór i kontrola		1416
Art. 257.	[Organy nadzoru zwierzchniego]	1416
Art. 258.	[Organy nadzoru i kontroli]	1417
Art. 259.	[Okresowe oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków]	1417
Art. 260.	(uchylony)	1418

Dział VIIIA

Europejska współpraca administracyjna 1419

Art. 260a.	[Udzielanie pomocy organom innych państw członkowskich UE oraz organom administracji UE]	1420
Art. 260b.	[Rozpatrzenie wniosku o udzielenie pomocy]	1464
Art. 260c.	[Zwracanie się o pomoc do organów innych państw członkowskich UE oraz organów administracji UE]	1470
Art. 260d.	[Przekazywanie informacji drogą elektroniczną]	1477
Art. 260e.	[Ponoszenie kosztów udzielenia pomocy]	1477
Art. 260f.	[Stosowanie przepisów do organów państw członkowskich EFTA oraz Konfederacji Szwajcarskiej]	1479
Art. 260g.	[Wyłączenie stosowania przepisów]	1481

Dział IX

Opłaty i koszty postępowania 1485

Art. 261.	[Wzywanie do uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego]	1485
Art. 262.	[Koszty obciążające stronę]	1495
Art. 263.	[Składniki kosztów postępowania]	1501
Art. 263a.	[Delegacja ustawowa – wynagrodzenie mediatora]	1503
Art. 264.	[Postanowienie w sprawie kosztów postępowania]	1504
Art. 265.	[Egzekucja administracyjna kosztów i opłat]	1508
Art. 266.	[Odpowiedzialność pracownika]	1509
Art. 267.	[Zwolnienie od opłat i innych należności]	1512

Dział X

Przepisy końcowe 1515

Art. 268.	(uchylony)	1515
Art. 268a.	[Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych]	1515
Art. 269.	[Prawomocność a ostateczność decyzji]	1532

Skorowidz 1537

Autorzy 1543

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 96/71/WE** – dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. WE L 18 z 1997 r., s. 1)
- dyrektywa 2006/126/WE** – dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.Urz. UE L 403, s. 18)
- dyrektywa 2012/19/UE** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z 4.07.2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.Urz. UE L 197, s. 38)
- dyrektywa 2015/2302** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z 25.11.2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EEG (Dz.Urz. UE L 326, s. 1)
- dyrektywa usługowa** – dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 376, s. 36)
- EKDA** – Europejski Kodeks Dobrej Administracji (zob. <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510>; <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1192700305>, dostęp: 15.07.2023 r.)
- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.s.** – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 654 ze zm.)
- Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- konwencja wiedeńska z 1961 r.** – Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, zał.)
- konwencja wiedeńska z 1963 r.** – Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, sporządzona w Wiedniu 24.04.1963 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, zał.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)

k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
model	– model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej
nowela z 31.01.1980 r.	– ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – uchylona
nowela z 3.12.2010 r.	– ustawa z 3.12.2010 r. – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.)
nowela z 10.01.2014 r.	– ustawa z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183)
nowela z 7.04.2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
nowela z 21.02.2019 r.	– ustawa z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. poz. 730)
nowela z 11.08.2021 r.	– ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.)
p.s.w.	– ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.) – nie obowiązuje

p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)
p.w.u.r.a.	– ustawa z 3.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
pr. adw.	– ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.)
pr. at.	– ustawa z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1173)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1590)
pr. en.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)
pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 ze zm.)
pr. kons.	– ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799)
pr. pocz.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
pr. prob.	– ustawa z 1.04.2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2023 r. poz. 536)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
pr. rest.	– ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2309 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
pr. up.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.)
pr. zgr.	– ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389)
r.n.o.z.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 22.08.2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz.U. z 2021 r. poz. 703)
r.o.p.s.w.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)

- r.p.a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) – nie obowiązuje
- r.w.m.w.r.** – rozporządzenie Rady Ministrów z 24.06.2008 r. w sprawie współpracy ministra właściwego do spraw rolnictwa z właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej i Komisją Europejską w zakresie sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawodawstwa zootechnicznego (Dz.U. Nr 128, poz. 819) – nie obowiązuje
- r.w.w.m.** – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2.06.2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 1088)
- regulamin NSA** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. poz. 1202 ze zm.)
- regulamin prokuratury** – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2023 r. poz. 1115)
- regulamin WSA** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.)
- rozporządzenie nr 515/97** – rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z 13.03.1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.Urz. WE L 82, s. 1)
- rozporządzenie nr 910/2014** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73)
- rozporządzenie 2016/679, – RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- rozporządzenie 2016/1012** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z 8.06.2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt”) (Dz.Urz. UE L 171, s. 66)
- rozporządzenie 2017/625** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15.03.2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu

	zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L 95, s. 1)
rozporządzenie IMI	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.Urz. UE L 316, s. 1)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.b.a.	– ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2516 ze zm.)
u.b.m.	– ustawa z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1666 ze zm.)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2011 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.)
u.d.o.	– ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117)
u.d.p.ś.u.	– ustawa z 10.06.2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 1140 ze zm.)
u.d.publ.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)
u.e.l.	– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.)
u.e.l.d.o.	– ustawa z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) – nie obowiązuje
u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1251)

u.f.i.	– ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 681 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.g.h.	– ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 227)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.g.n.r.	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.)
u.i.a.	– ustawa z 19.04.1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 1850)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.)
u.i.l.	– ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 1342)
u.i.w.	– ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2629 ze zm.)
u.j.h.a.r.	– ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1980)
u.j.p.	– ustawa z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2021 r. poz. 672)
u.k.p.	– ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2023 r. poz. 622 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1144 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.)
u.l.z.b.a.	– ustawa z 26.01.2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. poz. 803)
u.m.p.o.	– ustawa z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792)
u.m.w.	– ustawa z 21.06.2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2378)
u.n.n.c.	– ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
u.NSA1995	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o.	– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.d.o.1997	– ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.)
u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm.)

u.o.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.)
u.o.m.f.p.	– ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
u.o.n.d.f.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
u.o.O	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1989)
u.o.p.1962	– ustawa z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) – uchylona
u.o.przyr.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)
u.o.publ.	– ustawa z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2554 ze zm.)
u.o.r.	– ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2017 r. poz. 2138 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o.r.o.w.	– ustawa z 19.12.2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1318)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.)
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.o.z.z.	– ustawa z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1075)
u.P	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
u.p.d.d.p.	– ustawa z 9.05.2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz.U. z 2022 r. poz. 1441)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.m.	– ustawa z 5.08.2015 r. o pracy na morzu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1694 ze zm.)
u.p.n.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 172)
u.p.n.w.p.	– ustawa z 17.11.2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1773)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70)
u.p.p.z.	– ustawa z 16.12.2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. z 2023 r. poz. 872)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
u.p.sam.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)

u.p.t.n.	– ustawa z 19.08.2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2147 ze zm.)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.pet.	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.RPD	– ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
u.r.e.p.e.	– ustawa z 23.06.2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1235)
u.r.m.	– ustawa z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2023 r. poz. 475 ze zm.)
u.r.p.	– ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166)
u.r.p.r.	– ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097)
u.r.p.w.e.	– ustawa z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.)
u.rz.p.	– ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 303)
u.s.	– ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023 r. poz. 2048)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – nie obowiązuje
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.h.u.e.	– ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2023 r. poz. 589)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.m.d.k.	– ustawa z 9.03.2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 104)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

u.s.w.g.	– ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1197)
u.s.w.ż.z.	– ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 536 ze zm.) – nie obowiązuje
u.s.z.p.r.	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162 ze zm.)
u.s.z.w.o.	– ustawa z 15.05.2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2065)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.)
u.ś.p.z.p.	– ustawa z 5.07.2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 823)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.)
u.t.k.	– ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.)
u.u.c.p.g.	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469)
u.u.h.	– ustawa z 29.08.1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1944)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
u.u.z.i.e.	– ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1797 ze zm.)
u.w.a.r.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.w.b.	– ustawa z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1213)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
u.w.k.	– ustawa z 18.01.2001 r. o wyścigach konnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1354)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.)
u.z.i.n.	– ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1988)
u.z.r.n.	– ustawa z 16.02.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1650 ze zm.)
u.z.s.e.e.	– ustawa z 11.09.2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622)

u.z.s.p.o.f.	– ustawa z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (Dz.U. z 2021 r. poz. 170)
u.z.u.p.z.	– ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470)
u.z.w.u.	– ustawa z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.) – nie obowiązuje
u.z.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973 ze zm.)
ustawa czeska nr 500/2004	– ustawa nr 500/2004 z 24.06.2004 r. správní řád (Zákon č. 500/2004 Sb.)
VwVfG	– Verwaltungsverfahrensgesetz (BGBl. 2003 I s. 102) – niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym
ZTP	– Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Uwaga: przepisy powołane w opracowaniu bez bliższego oznaczenia są przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego

Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

Biul. Skarb.	– Biuletyn Skarbowy
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.nsa.gov.pl
HUDOC	– baza orzeczeń ETPC, https://hudoc.echr.coe.int
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (od 2004 r.)
ONSA-OZ	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oddziały Zamiejscowe
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Karna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Izba Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1995 r. do 2002 r.)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

Czasopisma

Administracja. TDP	– Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka
AUNC	– Acta Universitatis Nicolai Copernici
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
IAP	– Informacja w Administracji Publicznej
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NP	– Nowe Prawo
OMT	– Organizacja, Metody, Technika
PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Spółek	– Prawo Spółek
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
R.Pr.	– Radca Prawny
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczpospolita. PCD	– Rzeczpospolita. Prawo co dnia
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Praw.	– Studia Prawnicze
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUG	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Sądy i inne instytucje

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
IMI	– system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (ang. <i>internal market information system</i>)
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa

KUL	– Katolicki Uniwersytet Lubelski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
PUODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
ReNEUAL	– Research Network on EU Administrative Law (Grupa Naukowo- -Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego)
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Kodeks postępowania administracyjnego obowiązuje od ponad 60 lat, stanowiąc „prawny wzorzec kształtowania stosunków między jednostką a administracją publiczną w procesie konkretyzowania norm prawa administracyjnego w drodze decyzji administracyjnych” (R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. IX). Mimo tak długiego czasu obowiązywania komentowanej ustawy instytucje w niej uregulowane nadal wywołują wątpliwości interpretacyjne. Źródłem powstających wątpliwości są częste nowelizacje przepisów Kodeksu, jak też zmiany w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych.

W doktrynie prawa administracyjnego tradycyjnie przeprowadza się podział norm prawa administracyjnego na trzy podstawowe kategorie (por. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9):

- 1) normy ustrojowe (strukturalno-organizacyjne), które dotyczą struktury aparatu administracyjnego, „określają status prawny poszczególnych organów administracji publicznej i wzajemne powiązania między tymi organami” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 37);
- 2) normy materialne, które są zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących i określają prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej (por. C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 4) – powstające z mocy prawa lub poprzez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego (J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 42). Normy te stanowią podstawę „nawiązania stosunków materialnoprawnych, których przedmiotem jest kształtowanie interesu prawnego osób niezależnych prawnie od podmiotów administrujących” (Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 60);
- 3) normy proceduralne (formalne), które regulują postępowanie administracyjne, realizując – poprzez uprawnione do tego organy – wyżej wskazane normy prawa administracyjnego materialnego. Normy prawa procesowego dotyczą bezpośrednio „toka działania administracji publicznej”, która poprzez uprawnione do tego organy realizuje normy prawa administracyjnego materialnego (por. C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, s. 4).

Na prawo administracyjne materialne składają się liczne i niezmiennie zróżnicowane normy prawne zaliczane do odrębnych „podgałęzi prawa” (J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 42), np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, geodezyjnego i kartograficznego, wodnego, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska, zgromadzeń publicznych. Liczne akty prawne zaliczane do aktów „z zakresu prawa administracyjnego materialnego” zawierają również normy prawa cywilnego i prawa karnego (R. Godlewski, H. Kisilowska,

Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomości i prawa budowlanego [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 34), co powoduje powstanie gałęzi prawa o charakterze interdyscyplinarnym (J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 42).

Normy prawa procesowego mają charakter wtórny w odniesieniu do norm prawa materialnego, służą bowiem ich realizacji. Normy materialne i procesowe są zatem wzajemnie silnie powiązane w ten sposób, że istnienie norm materialnych stanowi rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego.

Biorąc pod uwagę różnorodność norm prawa administracyjnego materialnego oraz niewątpliwie istniejącą zależność norm o charakterze procesowym od specyfiki norm o charakterze materialnym, należy stwierdzić, że skonstruowanie identycznej procedury służącej konkretyzacji każdego rodzaju normy prawa administracyjnego materialnego jest niezwykle trudne, o ile nie niemożliwe. Jaką zatem rolę pełni obecnie kodeksowa regulacja postępowania administracyjnego i czy można mówić o jednym postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym (przez pojęcie postępowania administracyjnego w doktrynie rozumie się „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej” – zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 98), czy też istotą tego rodzaju procedur jest ich wielość, związana nieuchronnie z niejednolitością?

Problemy ze stworzeniem jednolitej procedury służącej realizacji norm prawa administracyjnego materialnego występujące w ramach tego samego typu postępowania wywierają wpływ w szczególności na kwestie terminologiczne związane z określeniem zakresu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. W doktrynie stanowiska w tym przedmiocie są rozbieżne. Według jednego z nich postępowanie administracyjne jurysdykcyjne nie jest uregulowane w jednym akcie prawnym. Na system jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego składa się bowiem postępowanie ogólne, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz postępowania szczególne, do których oprócz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, w pierwszej kolejności, przepisy odrębne (K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 132). Zgodnie z drugim ze stanowisk wyróżnia się dwa rodzaje postępowania administracyjnego: postępowanie ogólne i postępowanie szczególne, przy czym postępowanie ogólne jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a postępowanie szczególne jest postępowaniem, „w którego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju” (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 99), przy czym jako przykład postępowania szczególnego wskazywane jest postępowanie podatkowe.

Wydaje się, że biorąc pod uwagę metodę i zakres regulacji, można wyróżnić trzy rodzaje postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych:

- 1) postępowanie administracyjne ogólne, w którym zastosowanie znajdują jedynie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;

- 2) postępowanie administracyjne szczególne (odrębne), w którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie jako *lex generalis*, o ile przepisy szczególne nie wprowadzają odmiennych uregulowań proceduralnych;
- 3) postępowanie administracyjne wyłączone, w którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do zasady nie znajdują zastosowania (por. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 97).

Katalog postępowań wyłączonych został ustalony przez ustawodawcę w art. 3 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie z tą regulacją przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej;
- 3) postępowań w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Jeżeli przyjmiemy – zgodnie z wyrażonym wcześniej poglądem – że przez pojęcie postępowania jurysdykcyjnego ogólnego należy rozumieć jedynie postępowanie uregulowane w pełni i wyłącznie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, to konsekwentnie musimy stwierdzić, że takie postępowania stanowią niewielki margines postępowań administracyjnych. Z reguły bowiem ustawodawca zamieszcza w ustawach prawa administracyjnego materialnego, kreujących określone sprawy administracyjne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, normy procesowe regulujące określone kwestie w sposób odmienny, niż czyni to Kodeks postępowania administracyjnego.

Przyjmując natomiast, że postępowaniem szczególnym (odrębnym) jest postępowanie, w którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, zbiór postępowań szczególnych będzie zbiorem zdecydowanie najszerszym spośród wymienionych kategorii postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. Analiza przepisów ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego prowadzi do wniosku, że „niemal we wszystkich postępowaniach jurysdykcyjnych znajdujemy przepisy odrębne (szczególne), które wyłączają w określonym zakresie stosowanie przepisów k.p.a. Kodeks ten znajduje więc zastosowanie dopiero w drugiej (ostatniej) kolejności” (T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 100).

Mając na uwadze, że postępowania, w których następuje konkretyzacja norm prawa administracyjnego materialnego, w licznych wypadkach mają charakter postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, ogólnego lub szczególnego, należy podnieść, że pomimo postępującej dekodyfikacji postępowania administracyjnego Kodeks postępowania administracyjnego niezmiennie pozostaje niezwykle istotną regulacją wywierającą wpływ na kształt postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. Jego nieoceniona wprost rola polega na zapewnieniu stronie postępowania administracyjnego licznych realnych gwarancji ochrony jej praw.

* * *

Niniejszy komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego jest kierowany do szerokiego kręgu Czytelników – zarówno teoretyków, jak i praktyków stosowania prawa, w szczególności do pracowników organów administracji publicznej, osób wykonujących zawody prawnicze związane ze stosowaniem przepisów prawa administracyjnego, aplikantów i studentów.

Objaśniając poszczególne instytucje postępowania administracyjnego, autorzy odwoływali się do dorobku doktryny oraz orzecznictwa, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, co nadaje opracowaniu wymiar praktyczny.

W trzecim wydaniu komentarza uwzględniono w szczególności zmiany wynikające z: ustawy z 16.07.2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz.U. poz. 1298), ustawy z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 54), ustawy z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 187), ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491), ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.), ustawy z 8.06.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. poz. 1301 ze zm.) oraz ustawy z 7.10.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. poz. 2185).

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane na podstawie stanu prawnego obowiązującego 1 października 2023 r.

Hanna Knysiak-Sudyka

USTAWA

z dnia 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 803)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Literatura: **Adamiak B.**, *Glosa do postanowienia NSA z 29.03.1994 r., IV SAB 59/93*, OSP 1996/1, poz. 17; **Adamiak B.**, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, AUW. Prawo 1985/112; **Adamiak B.**, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW. Prawo 1986/156; **Adamiak B., Borkowski J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, 2022; **Babiel T.B.**, *Bez pozwolenia, a jednak legalnie*, Rzeczpospolita. PCD 2001/9; **Bandarzewski K. i in.**, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004; *Kodeks pracy. Komentarz*, red. **K. Baran**, Warszawa 2014; **Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R.**, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2015; **Bąkowski T.**, *Transkodeksowa migracja regulacji administracyjnoprawnych* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018; *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. **G. Bieniek**, Zielona Góra 2000; *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. **E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz**, LEX 2018; **Bielińska S.**, *Prace w Ministerstwie Cyfryzacji*, IAP 2019/1; **Bieniek G., Pietrzykowski H.**, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010; **Biliński P.**, *Kontrowersje wokół cywilnoprawnego statusu sejmiku samorządowego*, PS 1999/6; **Błachucki M.**, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2017/2; *Prawo administracyjne*, red. **J. Boć**, Wrocław 2007; **Bojanowski E.**, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001; **Bojanowski E.**, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia prawnoustrojowe” 1990/2; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. **J. Borkowski**, Warszawa 1989; **Borkowski J.**, *Glosa do postanowienia NSA z 18.10.1991 r., II SA 392/91*, OSP 1992/6; **Borkowski J.**, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, AUW PPIA 1972/2; **Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978; **Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne ogólne a szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999; **Borkowski J.**, *Przemiany prawne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011; **Borkowski J.**, *Zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, PiP 1980/5; **Broniewicz W.**, *Glosa do orzeczenia SN z 16.04.1991 r., III CZP 23/91*, PS 1993/10; **Broniewicz W.**, *Glosa do uchwały SN z 1.12.1987 r., III CZP 71/87*, OSP 1990/11–12; **Broniewicz W.**, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, NP 1965/5; **Brzeziński B.**, *Notka do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, POP 1993/4; **Brzozowski P.**, *Glosa do postanowienia WSA w Warszawie z 16.01.2008 r., II SA/Wa 1855/07*, LEX 2008; **Brzozowski W.**, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010/2; **Cebera A.**, *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023/2; **Cebera A.**, *Podwójny reżim prawny „doręczeń elektronicznych” sensu largo w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym*, „Forum Prawnicze” 2023, w druku; **Cebera A., Firlus J.G.**, *Protection of Personal Data: Challenges Regarding the Third Generation of Administrative Proceedings?* [w:] *Public and Private Law and the Challenges of New Technologies and Digital Markets*, t. 1, *Regulatory Challenges*, red. E. Bani, B. Pachuca-Smulka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2020; **Cebera A., Firlus J.G.**, *Zasada (?) ochrony danych osobowych jako nowy standard w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej oraz konsekwencje jej naruszenia*,

„Casus” 2019/3; **Chmielnicki P.**, *Zakład administracyjny w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008; **Chróścielewski W.**, *Glosa do wyroku NSA z 17.08.1993 r., SA/Po 3155/92*, OSP 1995/9; **Chróścielewski W.**, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – konsekwencje prawne uchylecia art. 27a k.p.a.*, Sam. Teryt. 1995/4; **Chróścielewski W.**, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, PiP 2003/4; **Chróścielewski W.**, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; **Chróścielewski W.**, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, ZNSA 2011/4; **Czarnik Z.**, *Wszczęcie postępowania w sprawie podziału nieruchomości*, „Casus” 2000/1; **Dalka S.**, *Glosa do postanowienia SN z 6.08.1975 r., II CZ 114/75*, OSP 1977/7–8, poz. 131; **Dauter B. i in.**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018; **Dawidowicz W.**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; **Dawidowicz W.**, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983; **Dawidowicz W.**, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989; **Defecińska K.**, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000; **Dmochowska A.**, **Zadrożny M.**, *Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych [w:] A. Dmochowska, M. Zadrożny, Unijna reforma ochrony danych osobowych. RODO w praktyce z uwzględnieniem: wytycznych GR Art. 29, ustawy o ochronie danych osobowych z 2018 r.*, Warszawa 2018; **Dobosz P.**, *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **Dobosz P.**, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; **Drozd A.**, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, LEX 2008; **Drozdowicz M.**, **Gołębiowski P.**, **Wilk-Ilewicz A.**, *Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 19.12.2007 r., II SA/Gd 609/07*, ZNSA 2010/2; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. **T. Ereciński**, Warszawa 2016; *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, *Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 1997; **Fajgielski P.**, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2018; **Filipek J.**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995; **Filipek J.**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001; **Folak Ł.**, *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017/4; **Frankiewicz E.**, *Miejsce niektórych zarządzeń w systemie źródeł prawa*, „Casus” 2002/4; **Frąckowiak J.**, *Osoby prawne [w:] System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012; **Gałęski R.**, *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, Sam. Teryt. 2000/7–8; **Garlicki L.**, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007; **Garlicki L.**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014; **Gąsior A.**, *Wnieście środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia administracyjnego doręczanego w trybie art. 49 k.p.a., przed upływem terminu wskazanego w tym przepisie*, „Casus” 2013/3; **Gebert S.**, *Postulat szybkości w postępowaniu administracyjnym*, „Rada Narodowa” 1960/36; **Geburczyk F.**, *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, Sam. Teryt. 2021/5; **Gierczak B.**, *Uгода administracyjna*, „Casus” 2004/2; **Gniewek A.**, *O skutkach przyznania zdolności sądowej spółkom cywilnym w postępowaniu przed sądami gospodarczymi*, PS 1995/11–12; **Gołaszewski P.**, *Problemy intertemporalne postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego po nowelizacji*, M. Praw. 2011/10; **Górzyńska T.**, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999; *System Prawa Cywilnego*, red. W. Czachórski, t. 1, *Część ogólna*, red. **S. Grzybowski**, Ossolineum 1985; **Gudowski J.**, *Pełnomocnictwo procesowe na tle podziału prawa na prywatne i publiczne*, PPC 2011/1; **Gudowski J.**, *Przegląd orzecznictwa*, PS 1996/2; **Gumularz M.**, *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, LEX 2018; **Hauser R.**, *Wezwania w kodeksie postępowania administracyjnego [w:] Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. **R. Hauser, M. Wierzbowski**, Warszawa 2017, 2018, 2021; **Hauser R.**, **Szewczyk M.**, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach prawnych uchylecia art. 27a k.p.a.*, Sam. Teryt. 1996/11; **Irzykowski M.**, *Charakterystyka prawna uprawdopodobnienia*, NP 1980/3; **Iserzon E.**, **Starościk J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970; **Jabłoński M.**, *Wdrożenie procedur informacyjnych i komunikacyjnych [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018; **Jabłoński M.**, **Sakowska-Baryła M.**, **Wygoda K.**, *Słowo wstępne [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018; **Jakimowicz W.**, *Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego [w:] System Prawa Administracyjnego*

Procesowego, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006; **Janku Z.**, *Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według kodeksu postępowania administracyjnego*, RPEiS 1970/2; **Janowicz Z.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, 1995; **Jaśkowska M.**, **Wilbrandt-Gotowicz M.**, **Wróbel A.**, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2022; **Jendrośka J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1983; **Jędrzejewska M.**, *Problemy wynikające z regulacji zdolności sądowej w kodeksie postępowania cywilnego*, PS 1993/10; **Jędrzejewska M.**, *Skarb Państwa w procesie cywilnym*, St. Iur. 1994/21; **Kalinowski M.**, *Notka do wyroku NSA z 15.10.1986 r.*, SA/Gd 691/86, POP 1992/3; **Kamiński M.**, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, PiP 2007/9; **Kamiński M.**, *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; **Kamiński M.**, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011; **Karpiuk M.**, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 7.04.2010 r.*, VIII SA/Wa 835/09, LEX 2011; *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–60*, red. **M. Karpiuk**, **P. Krzykowski**, **A. Skóra**, Olsztyn 2020; **Kędziora R.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; **Kędziora R.**, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, 2017; **Kiełkowski T.**, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; **Kijowski D.R.**, *Proceduralne zabezpieczenie przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, Sam. Teryt. 2000/4; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. **E. Klat-Górska**, **A. Mudrecki**, Gdańsk 2018; **Klat-Wertelecka L.**, **Kmiecik Z.**, **Krawczyk A.**, **Sawuła R.**, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, 13–16)* [w:] *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **Klonowicki W.**, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938; **Klonowski K.**, *Kontrola milczącego załatwienia sprawy administracyjnej* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022; **Kmiecik Z.**, *Glosa do postanowienia NSA z 27.10.2005 r.*, II OSK 1133/05, OSP 2006/7–8, poz. 83; **Kmiecik Z.**, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 2012/5; **Kmiecik Z.**, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004; **Kmiecik Z.**, *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, PiP 2018/9; **Kmiecik Z.**, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, Sam. Teryt. 1997/11; **Kmiecik Z.**, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; **Kmiecik Z.**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; **Kmiecik Z.**, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, PiP 2009/9; **Kmiecik Z.**, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6; **Kmiecik Z.**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Kmiecik Z.**, **Wegner J.**, **Wojtuń M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX; **Kmiecik Z.R.**, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008; **Kmiecik Z.R.**, *Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, PS 2007/4; *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, red. **H. Knysiak-Molczyk**, Warszawa 2013; **Knysiak-Molczyk H.**, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013; **Knysiak-Molczyk H.**, *Skutki naruszenia zasady udzielania informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia prawne*, red. M. Grzybowski, t. 3, Kraków 2014; **Knysiak-Molczyk H.**, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004; *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. **H. Knysiak-Sudyka**, Warszawa 2021; **Kornacki P.**, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Kornecki J.**, *Przesyłanie organowi I instancji decyzji kończącej postępowanie odwoławcze, w świetle treści nowego przepisu art. 39(2) Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2017/3; **Korzan K.**, *Glosa do postanowienia SN z 8.09.1970 r.*, II CZ 115/70, PiP 1972/11; **Korzan K.**, *Glosa do wyroku SN z 8.07.1969 r.*, III CRN 220/69, NP 1971/7–8, s. 1197; **Kosikowski C.**, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP 1992/12; **Kotulska M.**, *Czas a postępowanie administracyjne* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Nicyporuk, Lublin 2010; **Kotulski M.**, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, Sam. Teryt. 2001/11; **Kotulski M.**, *Skutki „zawiadomienia” o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Casus” 2013/1; **Krawczyk A.**, *Umowa administracyjna (art. 1 pkt 1, art. 13, art. 35 § 5, art. 104 § 1, art. 113l–113r, art. 156 § 1 pkt 3)* [w:] *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **Kremis J.**, *Glosa do postanowienia SN z 18.12.1997 r.*, III CKN 473/97, OSP 1998/9, poz. 163; **Kręciś W.**, *Glosa do postanowienia NSA z 19.03.2008 r.*, II FZ 105/08, Administracja. TDP 2008/2; **Krzemiński Z.**, *Glosa do uchwały SN z 18.09.1992 r.*, III CZP 112/92, „Palestra” 1993/11; *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. **B. Kwiatek**, **A. Skóra**, LEX 2023;

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986; Langrod J.S., *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931; Lasiński M., *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym*, NP 1987/10; Laskowska A., *Śmierć pełnomocnika procesowego lub inne okoliczności wyłączające jego udział w procesie cywilnym*, PiP 2007/2; Lewandowski T., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 10.06.2010 r.*, VII SA/Wa 413/10, LEX 2012; *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*. Komentarz, red. M. Litwiński, Legalis 2017; Litwiński P., *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz, Legalis 2018; Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; Łaszczyca G., „Stan wyższej konieczności” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Sam. Teryt. 2007/4; Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005; Łaszczyca G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000; Łaszczyca G., *Matan A.*, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998; Łaszczyca G., *Martysz C.*, *Matan A.*, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 2010; Łaszczyca G., *Martysz C.*, *Matan A.*, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz, red. B. Marcinkowski, LEX 2018; *Matan A.*, *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001; *Mednis A.*, *Obowiązek informacyjny na podstawie art. 13 RODO*, IAP 2018/3; *Miłosz M.*, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; *Miłosz M.*, *Kilka uwag krytycznych w odniesieniu do konstrukcji prawnej zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012; *Ministerstwo Cyfryzacji*, *RODO dla administracji*, https://www.gov.pl/documents/31305/436699/RODO_dla_administracji_small.pdf (dostęp: 15.07.2023 r.); *Nędzarek A.*, *Formy udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2015/5; *Niedźwiedz M.*, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne (wybrane zagadnienia)*, „Casus” 2004/2; *Niczyporuk J.*, *Właściwość funkcjonalna* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001; *Obrębski R.*, *„Zdolność sądowa” jednostek organizacyjnych osób prawnych w świetle art. 479 (7) k.p.c. (Uwagi na tle orzeczeń Sądu Najwyższego)*, PS 1996/1; *Ochendowski E.*, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997; *Pawłyszcz D.*, *Podmioty gospodarcze – zagadnienia procesowe*, PPH 1993/6; *Pazdan M.*, *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012; *Pazdan M.*, *Zdolność w zakresie stosunków administracyjnoprawnych* [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012; *Perkowska K.*, *Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, Administracja. TDP 2013/2; *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz, red. K. Piasecki, t. 1, Warszawa 1996; *Piątek W.*, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017/5; *Przybysz P.*, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 2014, 2017; *Przybysz P.*, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz aktualizowany, LEX 2023; *Przybysz P.*, *Komentarz aktualizowany do art. 14(a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2018; *Repel J.*, *Glosa do uchwały NSA (7) z 12.12.2005 r.*, II OPS 4/05, ZNSA 2006/1; *Romańska M.*, *Glosa do uchwały NSA (7) z 24.05.2012 r.*, II GPS 1/12, OSP 2013/2; *Romańska M.*, *Podmiotowość cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020; *Romańska M.*, *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019; *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*. Komentarz, red. M. Romańska, Warszawa 2013; *Rozmaryn S.*, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12; *Sakowska-Baryła M.*, *Inspektor ochrony danych a obowiązki administratora* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018; *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*. Komentarz, red. M. Sakowska-Baryła, Legalis 2018; *Sakowska-Baryła M.*, *Wygoda K.*, *Proces przetwarzania danych osobowych i jego legalizacja w sektorze publicznym* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018; *Sawuła R.*, *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2002 r.*, II SA/Wr 2356/00, Sam. Teryt. 2002/9; *Sawuła R.*, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego*, „Casus” 1998/2; *Sawuła R.*, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008; *Sibiga G.*, *Kryterium „zażalenia publicznego”*

w ustawie z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych oraz jego konsekwencje dla wykonywania obowiązków administratora oraz realizacji praw osoby, której dane dotyczą, M. Praw. 2018/22; Sibiga G., Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych, M. Praw. 2019/11; Sibiga G., *Paperless czy odwrót od cyfryzacji? Kierunki zmian w proceduralnych przepisach prawa administracyjnego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii z powodu COVID-19*, M. Praw. 2020/20 – dodatek, Legalis; **Siedlecki W.**, Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, Warszawa 1977; Siedlecki W., *Przegląd orzecznictwa SN*, PiP 1972/2; Siedlecki W., *Glosa do uchwały SN z 7.07.1966 r.*, III PZP 11/66, OSPiKA 1967, poz. 139; **Skoczylas A.**, Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA, Warszawa 2008; **Skoczylas A., Swora M.**, Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Administracja. TDP 2006/3; **Skóra A.**, Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999/1; Skóra A., Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej, GSP 2005/2; **Skrzydło-Niżnik I.**, *Glosa do uchwały NSA (7) z 12.12.2005 r.*, II OPS 4/05, Prz. Sejm. 2006/2; Skrzydło-Niżnik I., *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, KSP 1987/20; **Służewski J.**, Postępowanie administracyjne, Warszawa 1982; **Smarż J.**, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, St. Praw. 2017/4; **Smoktunowicz E.**, Pojęcie organizacji społecznej, AUW. Prawo 1990/168; **Snażyk Z., Szafrński A.**, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2015; **Stahl M.**, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA 2005/1–2; **Stolarska M.**, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmienność?*, „Casus” 2012/1; **Strzępek K.**, Współdziałanie organów w stosowaniu prawa, ZNSA 2010/4; **Sutor J.**, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012; **Suwaj P.J., Suwaj R.**, *Zasada nemo iudex in causa sua w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **Sychowicz M.**, Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego dotyczące zdolności sądowej, PS 1992/3; **Syska K.**, *Klauzula informacyjna dla osoby składającej skargę*, IAP 2018/2; **Szachułowicz J.**, *Spółki prawa administracyjnego*, PS 2004/2; **Szewczyk M.**, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993/3; **Szydło W.**, *Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej*, „Rejent” 2008/6; Szydło W., *Kompetencja kierowników państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*, KPP 2007/3; *Słownik języka polskiego*, red. **M. Szymczak**, t. 2 i 3, Warszawa 1995; **Świątkiewicz J.**, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2007; **Świderski K.**, *Publiczne ogłaszanie o czynnościach organów administracji publicznej*, „Casus” 2012/2; **Światała F.**, *Nie jest tak źle, jak myślą urzędnicy*, Rzeczpospolita. PCD 1998/5; **Taras W.**, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 23.02.2011 r.*, I SA/Lu 811/10, Sam. Teryt. 2011/10; Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992; Taras W., *Skutki naruszenia obowiązku informowania strony postępowania administracyjnego przez organ prowadzący postępowanie*. *Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r.*, III ARN 40/92, PiP 1993/3; **Tarno J.P.**, *Glosa do uchwały NSA (7) z 12.12.2005 r.*, II OPS 4/05, ZNSA 2006/1; Tarno J.P., *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004; Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2012; Tarno J.P., *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znolizowanego art. 138 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012; Tarno J.P., *Zasady ogólne KPA w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986/36; **Wagner B.**, *Glosa do orzeczenia SN z 16.04.1991 r.*, III CZP 23/91, OSP 1993/2; **Wajda P.**, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, PUG 2010/9; **Wegner-Kowalska J.**, *Mediacja* (art. 13, art. 96a–96g) [w:] *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **Wegner-Kowalska J.**, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.04.2016 r.*, II OSK 1627/14, OSP 2017/9, poz. 90; **Wengerek E.**, *Problem ustności i pisemności postępowania cywilnego*, NP 1970/10; **Węgrzyn G.**, *Klauzula o przejściu prawa własności działki wydzielonej pod drogę publiczną jako element decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości*, Sam. Teryt. 2010/3; *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. **M. Wierzbowski**, Warszawa 2012, 2013, 2017; *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, red. **M. Wierzbowski, A. Wiktorowska**, Warszawa 2011; **Wiktorowska A.**, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (refleksje na marginesie powstania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych)*, Sam. Teryt. 1995/6; *Doręczenia elektroniczne*. Komentarz, red. **M. Wilbrandt-Gotowicz**, Warszawa 2021, LEX; **Witkowski P.**, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego w postępowaniu podatkowym*, Prz. Pod. 1997/8; **Wojciechowski M.**, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, RPEiS 2012/2;

Postępowanie administracyjne, red. T. Woś, Warszawa 2017; *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, 2017; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016; Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, KSP 1987/20; Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUW. Prawo 1990/168; Woś T., *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2014/4; Woś T., *Glosa do wyroku NSA z 9.03.1988 r., IV SAB 30/87*, OSP 1989/6, poz. 133; **Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z.**, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; **Wróbel A., Jaśkowska M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018; **Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020; **Wygoda K.**, *Administrator danych w administracji publicznej* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018; **Zawistowski J.**, *Glosa do uchwały SN (5) z 23.07.1992 r., III AZP 9/92*, PiP 1993/2; **Zieliński A.**, *Glosa do uchwały NSA (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05*, PiP 2006/8; **Ziemski K.**, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; **Ziemski K.M.**, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, ZNSA 2009/1; **Zimmermann J.**, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986; **Zimmermann J.**, *Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami*, PiP 1989/3; **Zimmermann J.**, *Glosa do wyroku NSA z 15.06.1993 r., IV SA 1639/92*, OSP 1995/4; **Zimmermann J.**, *Glosa do wyroku NSA z 22.05.1991 r., IV SA 349/91*, OSP 1992/10; **Zimmermann J.**, *Glosa do wyroków NSA: z 9.06.1999 r., I SAB 41/99, oraz z 20.07.1999 r., I SAB 60/99*, OSP 2000/6, poz. 87; **Zimmermann J.**, *Obowiązek informowania ciążyący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, PiP 1993/8; **Zimmermann J.**, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017; **Zimmermann J.**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018; **Zimmermann J.**, *Wsteczne obowiązywanie przepisu ustalającego właściwość organu administracyjnego. Glosa do wyroku SN z 29.05.1991 r., III ARN 17/91*, PiP 1992/3; **Zimmermann M.**, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Wrocław 1967; **Znamiec J.**, *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, PiP 1994/6; **Żukowski L., Sawuła R.**, *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

ROZDZIAŁ 1

Zakres obowiązywania

Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]

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.

1. **[Metoda ustalania zakresu przedmiotowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego]** Przepis art. 1, jakkolwiek ma podstawowe znaczenie, jest w istocie jedną z wielu jednostek redakcyjnych, zawartych także w innych ustawach, które służą ustaleniu zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Analizując rozwiązania zawarte w komentowanej jednostce redakcyjnej i ustalając, czy w danym przypadku Kodeks ma zastosowanie, należy mieć bowiem na uwadze art. 3 i 4 oraz szereg innych przepisów, które albo w odniesieniu do art. 1 i 2 będą wyłączać stosowanie tej ustawy, albo je ograniczać, natomiast w odniesieniu do art. 3 będą wprowadzać obowiązek jej stosowania z ograniczeniami tylko do określonych instytucji albo na zasadzie odpowiedniego stosowania.

Rozproszenie przepisów, które określają zakres i sposób stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do poszczególnych postępowań, wynika z tego, że ze względu na różnorodność działań i postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej stało się niemożliwe w ramach obowiązującej konstrukcji Kodeksu zbudowanie jednego ogólnego modelu postępowania administracyjnego. Trzeba mieć bowiem na uwadze zmiany systemowe, jakie nastąpiły od chwili wejścia w życie tego aktu prawnego. W momencie ustanawiania tych przepisów ich projektodawcy nie mieli do czynienia z taką ilością i różnorodnością spraw administracyjnych, mimo że był to czas „rozciągania” prawa administracyjnego na stosunki nieadministracyjno-prawne (np. własnościowe i sprawy karne) tylko po to, aby rozszerzyć sferę działania administracji państwowej. Obecnie można wyróżnić szereg podtypów spraw administracyjnych, a poza tym sprawy o charakterze mieszanym (hybrydowym) administracyjno-cywilnym i administracyjno-karnym, z różnym rozłożeniem akcentów, dla których jeden podstawowy model postępowania z przewidzianymi modyfikacjami (postępowania uruchamiane z urzędu, na wniosek; z rozprawą, bez rozprawy; z uzgodnieniem z art. 106 i bez) nie jest wystarczający lub jest wręcz niemożliwy.

Można postawić pytanie: czy na gruncie procedury administracyjnej jest jednak możliwe zbudowanie kodeksu opartego na formule przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego, czyli postępowania ogólnego oraz postępowań odrębnych, obejmującego wszystkie postępowania administracyjne? Mnogość spraw administracyjnych wynikających ze znacznej ilości norm administracyjnego prawa materialnego, powiązanych z nimi procesowych norm szczególnych oraz wynikających generuje znaczną ilość typów postępowań administracyjnych. Uwzględniając również występujące między nimi różnice, wydaje się, że taki zabieg legislacyjny nie jest możliwy. Jeśli jednak taka próba zostałaby podjęta, to prawdopodobnie powstałby akt normatywny niezwykle rozbudowany pod względem ilości przepisów oraz relacji między nimi, który wobec prawdopodobieństwa częstych zmian stałby się prawem niezwykle skomplikowanym i trudnym do stosowania. Ocenę tę zdaje się potwierdzać próba wprowadzenia nowelą z 7.04.2017 r. rozwiązań poświęconych administracyjnym karom pieniężnym (dział IVa) oraz europejskiej współpracy administracyjnej (dział VIIIa). Nowe części Kodeksu postępowania administracyjnego, a szczególnie dział IVa, w głównej mierze zawierają przepisy o charakterze materialnoprawnym, zaś przepisy procesowe nie nawiązują do terminologii i mechanizmów, na których oparto działy I i II. Tytułem przykładu można choćby wskazać instytucję „odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej”, uregulowaną w art. 189f, która właściwie wydaje się niemożliwa do zastosowania na gruncie rozwiązań procesowych obowiązujących wcześniej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z kolei w dziale VIIIa wprowadzono w art. 260b § 3 rozwiązanie „zwrotu wniosku”, które nie jest koherentne z rozwiązaniem „pozostawienia podania bez rozpoznania” z art. 64 § 2. W efekcie nowe części Kodeksu postępowania administracyjnego „nie pasują” do dwóch pierwszych działów i ich

stosowanie powinno się odbywać w oderwaniu od zawartych w nich rozwiązań procesowych, mimo wskazania w art. 2, że Kodeks normuje również postępowania z nowych działów.

Mimo prób kodyfikowania postępowań szczególnych (nakładanie administracyjnych kar pieniężnych) aktualny stan prawny charakteryzuje się znacznym rozproszeniem przepisów o charakterze procesowym, które zamieszczono w różnych aktach normatywnych zaliczanych do systemu prawa administracyjnego. Oczywiście można przy tym różnie oceniać dominujące obecnie zjawisko dekodyfikacji postępowania administracyjnego, przede wszystkim w zakresie postępowania podatkowego i innych postępowań z nim związanych (kontrola podatkowa, czynności sprawdzające). Doświadczenia związane z tymi ostatnimi regulacjami zdają się potwierdzać, że był to właściwy kierunek zmian prawnych. Można przy tym dostrzec postępujące różnicowanie dwóch głównych postępowań administracyjnych: pierwszego, zawartego w dziale I i II k.p.a., i drugiego – z działu IV o.p. Wydaje się jednak, że ze względu na funkcjonujące w tych sferach materialnego prawa (administracyjnego i podatkowego) różne mechanizmy stosowania prawa (autorytarny i jednostronny na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz nieautorytarny – wynikający z formuły samoopodatkowania, dominujący w prawie podatkowym) kierunki rozwoju tych postępowań są właściwe.

Podsumowując powyższe rozważania, można więc stwierdzić, że w krajowym porządku prawnym funkcjonuje cały system postępowań administracyjnych. Traktując Kodeks postępowania administracyjnego jako podstawowy akt prawny regulujący postępowania administracyjne, wyróżnia się postępowania prowadzone tylko na podstawie przepisów zawartych w tym akcie prawnym, postępowania szczególne, do których jego przepisy będą mieć zastosowanie w takim zakresie, w jakim nie zostały uregulowane przez przepisy szczególne, oraz postępowania wyłączone, do których go nie stosujemy (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 92–93). Dodać trzeba, że uwzględniając znaczną ilość szczególnych norm procesowych, obecnie dominują postępowania szczególne. Zakres tej szczegółowej regulacji jest przy tym różny. Od postępowań, które wprowadzają jedynie odmienności w odniesieniu do pojedynczych instytucji (np. skrócenie terminów, w których można wystąpić o wznowienie postępowania), poprzez postępowania, które w szerszym zakresie modyfikują przepisy szczególne (np. postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy prowadzone na podstawie art. 59 i n. u.p.z.p.), aż po wariant występujący na gruncie postępowań prowadzonych przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uregulowany w dziale VI u.o.k.k., w którym rozwiązania szczególne mają dominujące znaczenie.

Mając przy tym na uwadze odrębność postępowań w sprawach ubezpieczeń społecznych, istnieje podstawa do sformułowania oceny, że Kodeks postępowania administracyjnego ma coraz mniejsze znaczenie w zakresie regulacji postępowań administracyjnych *in genere*. Z tej przyczyny można rozważać tezę, że ustawa ta przestaje spełniać wymogi przewidziane dla kodeksu w rozumieniu § 9 i 19 ZTP, zgodnie z którym ustawa określana jako „kodeks” reguluje obszerną dziedzinę spraw i ma znaczenie dla niej podstawowe. Wydaje się, że Kodeks postępowania administracyjnego utracił to podstawowe znaczenie z chwilą wejścia w życie Ordynacji podatkowej. Nie zmienia tego stanu rozbudowanie Kodeksu postępowania administracyjnego o wprowadzone w 2017 r. działy IVa i VIIIA.

W postępowaniach szczególnych przepisy Kodeksu mogą być stosowane wprost lub odpowiednio. Zakres i sposób stosowania przepisów tej ustawy określają przepisy szczególne.

Rzeczpospolita, rozwój regulacji prawnej zawierającej kompleksowe unormowania postępowania administracyjnego rozpoczął się od rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 22.03.1928 r. i był wyrazem scalania odrębności prawnych po trzech zaborczych systemach prawnych. W art. 1 r.p.a. określono zakres jego zastosowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, o ile przepisy tego rozporządzenia nie przewidywały wyjątków, przy czym przepis ten nie wskazywał formy załatwienia spraw. Wyłączenia zawarto w art. 112–116 r.p.a. i zaliczono do nich: sprawy należące do administracji wojskowej (o ile postępowanie toczyło się przed władzami wojskowymi), dotyczące państwowych podatków bezpośrednich i pośrednich, opłat stemplowych oraz cel i monopolów, sprawy załatwiane przez placówki dyplomatyczne i konsularne Rzeczypospolitej Polskiej za granicą oraz przez Komisariat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku, a także sprawy należące do właściwości władz górniczych. Przepisy rozporządzenia nie miały także – co do zasady – zastosowania do postępowania w sprawach karno-administracyjnych, w sprawach dyscyplinarnych, w sprawach sporno-administracyjnych w województwach: poznańskim, pomorskim i śląskim, a także w sprawach likwidacji niemieckich majątków na mocy postanowień traktatu wersalskiego z 28.06.1919 r.

W Kodeksie postępowania administracyjnego w pierwotnej wersji z 1960 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 168) zastosowano inną metodę określenia zakresu zastosowania, bazującą na klauzuli generalnej stosowania Kodeksu do spraw indywidualnych z zakresu administracji państwowej. Dopiero w nowelizacji Kodeksu z 1980 r. (ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 4, poz. 8) zmieniono zakres jego obowiązywania, w ten sposób, że zrezygnowano z klauzuli generalnej odnoszącej się do spraw indywidualnych, a w to miejsce wprowadzono formułę spraw indywidualnych należących do właściwości organów administracji państwowej rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, która to wersja z pewnymi zmianami dotyczącymi zakresu podmiotowego stosowania tego aktu (w tym samorząd terytorialny) obowiązuje do dzisiaj w zakresie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Kolejne zmiany dotyczące zakresu stosowania Kodeksu były związane z przywróceniem sądownictwa administracyjnego, samorządu terytorialnego, w tym w formule trójstrzeblowej (1998 r.), oraz wejściem w życie Ordynacji podatkowej (1997 r.). Nowela z 7.04.2017 r. rozszerzyła zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego na kwestie związane z nakładaniem lub wymierzaniem kar pieniężnych lub udzielaniem ulg w ich wykonaniu oraz z trybem europejskiej współpracy administracyjnej. Rozszerzenie to faktycznie dotyczyło drugiej procedury, zaś pierwsza kategoria postępowań była już zaliczana do postępowań szczególnych. Przepisy określające przypadki, przesłanki oraz elementy proceduralne nakładania kar pieniężnych oraz udzielania ewentualnych ulg w tym zakresie występowały bowiem licznie w wielu aktach prawnych składających się na materialną część prawa administracyjnego. Były one rozrzucone i nie występowały między nimi jakiegokolwiek powiązania proceduralne. Tytułem przykładu można wskazać rozdział 11 u.t.d. czy art. 88–89 u.o.przr., do których Kodeks postępowania administracyjnego miał zastosowanie w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi zawartymi w tych ustawach. Ustawodawca usankcjonował więc jedynie rozwiązania, które funkcjonowały już w krajowym porządku prawnym. Wagi temu formalnemu rozszerzeniu zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego umniejsza jednak treść działu IVa, który składa się w przeważającej mierze z przepisów o charakterze materialnoprawnym, a przy tym mają one jedynie charakter pomocniczy, co wynika z art. 189a § 2. Wyrazem tego jest również rezygnacja przy określaniu tej materii w art. 1 z terminu „postępowanie”. Oceniając wprowadzenie tych rozwiązań do Kodeksu postępowania administracyjnego, można przyjąć,

że nie doprowadzą one do unifikacji rozwiązań dotyczących sankcji administracyjnych. Nadal będzie występować rozproszenie tej materii normatywnej, niesynchronizowanej merytorycznie z licznymi odstępstwami o charakterze procesowym.

Również rozwiązania poświęcone europejskiej współpracy administracyjnej nie zostały zaliczone przez ustawodawcę do kategorii postępowań. Europejska współpraca administracyjna nie dotyczy bowiem załatwiania spraw administracyjnych, a jedynie współpracy organów administracyjnych w ramach prowadzonych postępowań w zakresie przypisanej im właściwości.

W efekcie obok postępowania ogólnego, na które składa się m.in. współdziałanie organów (art. 106), i postępowań uproszczonych można jeszcze wyróżnić na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego tryb współpracy organów administracji publicznej.

2. **[Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego]** Komentowana ustawa normuje ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2), postępowanie w sprawach rozstrzygania części sporów o właściwość między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, między innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 2 (art. 1 pkt 3), postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4), postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2) oraz określa zakres stosowania przepisów Kodeksu do postępowań w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180–181). Jak już wyżej wskazano, Kodeks postępowania administracyjnego normuje także nakładanie lub wymierzanie kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 5 i 6). Postępowania wskazane w art. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 2 określa się mianem uproszczonych albo pozajurysdykcyjnych, ze względu na odstąpienie od stosowania wielu rozwiązań przewidzianych dla postępowania ogólnego opartego na mechanizmie jurysdykcji (*iurisdictio*). W sposób znamieny potraktował ustawodawca sferę stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego zawartą w pkt 5 i 6. Przyjęto bowiem w odniesieniu do obu sfer działania administracji, że przepisów Kodeksu nie stosuje się, jeżeli przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 189a § 2 i art. 260g). W sytuacji funkcjonowania w obrocie prawnym rozbudowanych przepisów szczególnych znaczenie regulacji zawartej w Kodeksie będzie miało marginalne znaczenie.

Odnosząc się do zakresu zastosowania tej ustawy zawartego w art. 1, można za J. Borkowskim określić poszczególne punkty jako klauzule generalne o różnym stopniu szczegółowości. W efekcie w sytuacji wystąpienia wątpliwości co do możliwości stosowania art. 1 i 2 należy przyjąć interpretację rozszerzającą (zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 9–10). Założenie takie jest szczególnie istotne w zakresie ustalania granic stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej (również Prawa celnego) oraz sposobu rozumienia wyłączeń z art. 3 (zob. komentarz do art. 3).

Postępowania, do których stosuje się przepisy Kodeksu, mają wspólny mianownik, na który składa się element podmiotowy i przedmiotowy – pierwszy dotyczy funkcjonowania administracji publicznej w ujęciu szerokim, a drugi odnosi się do stosowania norm prawa administracyjnego (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 10–11). Działania administracji publicznej na podstawie norm wynikających z przepisów Kodeksu

skierowane są przede wszystkim do podmiotów spoza administracji. W tym sensie mają charakter zewnętrzny. Z kolei do działań podejmowanych w sferze wewnętrznej (akty kierownictwa wewnętrznego o charakterze generalnym i indywidualnym) normy te – co do zasady – nie mają zastosowania (art. 3).

Przedstawiona systematyka postępowań uregulowanych w Kodeksie ma charakter uogólniający. Trzeba mieć również na uwadze, że przepisy działów I, II i IV znajdują także w części zastosowanie do postępowań uproszczonych (pozajurysdykcyjnych). Ze względu na brak odesłań stosowanie to ma, według niektórych autorów, charakter intuicyjny w odniesieniu do zakresu, natomiast co do sposobu stosowania przyjmuje się regułę odpowiedniego stosowania (zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 9). Wydaje się jednak, że przy ustalaniu zakresu zastosowania tych działów Kodeksu do postępowań uproszczonych zasadne jest korzystanie z wykładni systemowej i celowościowej.

3. **[Cele przypisane normom zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego]** Całościowa analiza norm zawartych w Kodeksie, ze szczególnym uwzględnieniem zasad postępowania zawartych w art. 6–16, pozwala wskazać podstawowe cele, które normy te powinny realizować: ochrona praw podmiotowych jednostki przed samowolnymi działaniami stosujących je organów oraz związane z tym wyznaczenie ram prawnych działania tych organów, a także ustalenie metod weryfikacji ich aktywności na podstawie kryterium legalności. Wskazane cele są ograniczone przez prawo materialne do podmiotów mających legitymację materialną ustaloną na podstawie konstrukcji interesu prawnego (zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 30). Cele te odpowiadają dwóm funkcjom przypisywanym administracyjnym normom procesowym: prewencyjnej i represyjnej. Pierwsza związana jest właśnie z zapobieganiem wkraczaniu przez organy w sferę podmiotowości jednostek bez podstawy prawnej albo z naruszeniem zasady proporcjonalności. Wiąże się to z obowiązkiem realizacji dyrektywy podejmowania czynności procesowych przez organy na podstawie prawa. Dodać trzeba, że obowiązek ten rozciągać należy także na jednostki podejmujące działania w ramach stosunków prawnych z organem. Druga funkcja wynika natomiast z ustanowienia szeregu środków nadzorczych służących eliminowaniu działań, w drodze których wkroczone jednak w sferę podmiotowości jednostek bez podstawy prawnej albo podjęto czynności procesowe z naruszeniem prawa (zob. K. Klonowski [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 25). Z. Kmiecik ujął to w ten sposób, że fundamentalnym założeniem i celem postępowania administracyjnego jest zapewnienie ochrony mającemu charakter kwalifikowany indywidualnemu interesowi (zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 181–182).

Jak wyżej wskazano, prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie norm procesowych służy realizacji materialnego prawa administracyjnego. Na tej płaszczyźnie można mówić o ścisłych związkach norm procesowych i materialnoprawnych, a nawet o wzajemnej zależności wyrażającej się tym, że normy procesowe byłyby bezprzedmiotowe bez norm prawa materialnego, a normy prawa materialnego, dla których przewidziano mechanizm pośredniego działania, niemożliwe do zastosowania bez norm procesowych. Realizacja norm prawa materialnego polega na zindywidualizowaniu w ustalonym przez organ stanie faktycznym odpowiadającym hipotezie normy prawa administracyjnego adresata działań organu oraz wpływie na jego sytuację administracyjnoprawną poprzez zastosowanie dyspozycji tej normy w określonej prawem

formie (zob. E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 61). Opisany proces zostaje zrealizowany w drodze działań podjętych przez organy administracji publicznej (postępowania wszczęte z urzędu) albo z inicjatywy podmiotu zewnętrznego. Jest to ściśle powiązane z samym administrowaniem, a końcowe rozstrzygnięcie staje się elementem prawa administracyjnego – normą indywidualną i konkretną o charakterze pochodnym (zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 39–41), która – w zależności od przyjętej konstrukcji deskryptywnej – kształtuje sytuację administracyjnoprawną jednostki albo tworzy, zmienia lub znosi stosunek administracyjnoprawny między tą jednostką i korporacją publicznoprawną reprezentowaną przez organ administracji. Tak ujęte ogólne założenia postępowań administracyjnych powodują, że odbiegają one od występujących w modelach sądowych postępowań opartych na formule sporu. Niezasadne jest więc przy opisywaniu funkcji postępowania i relacji pomiędzy organem a jednostką posługiwanie się sformułowaniem, że celem postępowań administracyjnych jest rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organem a jednostką. Ta zasadnicza cecha postępowań administracyjnych stanowi znaczące utrudnienie w procesie wdrażania alternatywnych metod rozstrzygania sporów, takich jak ugoda czy autokontrola (umowa administracyjna była zaś przedmiotem przygotowań legislacyjnych, jednak nie wyszła poza fazę projektu), które to znajdują coraz szersze zastosowanie w sądowym modelu stosowania prawa.

4. **[Postępowanie administracyjne ogólne]** Jak wyżej przyjęto, postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 jest tzw. ogólnym postępowaniem administracyjnym, nazywanym również jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, które służy wiążącemu ustaleniu przez organ administracji publicznej w formie indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji) konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej przy zastosowaniu norm procesowych zawartych wyłącznie w Kodeksie postępowania administracyjnego (zob. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Wrocław 1967, s. 433 i n.). T. Kielkowski określa to zjawisko jako „konkretyzacja normy przedmiotowej, skutkującej uwolnieniem jej mocy wiążącej” (zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32). Przesłanki zastosowania przepisów Kodeksu w tych przypadkach związane są z typem organu, rodzajem norm prawnych stosowanych przez ten organ, podstawową formą stosowania tego prawa – decyzją administracyjną oraz rodzajem sprawy rozstrzyganej tą decyzją. Założenia te nie powinny tracić na znaczeniu w dopuszczalnym prawem wariacie milczącego załatwienia sprawy, jednak wobec założenia ustawodawcy zawartego właśnie w art. 122a, że mechanizm ten będzie miał zastosowanie, „jeżeli przepis szczególny tak stanowi”, wyklucza to możliwość zaliczenia takich postępowań do ogólnego modelu postępowania administracyjnego.

Wskazane przesłanki eksponują w swoich orzeczeniach sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że na gruncie art. 1 pkt 1 wykładanego z uwzględnieniem normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki, jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Chodzi tu o sytuację, w której spełnione zostały trzy przesłanki. Po pierwsze, organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego znajdującą oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji. Po trzecie wreszcie, norma ta nie wskazuje innej niż decyzja

prawnej formy działania administracji jako właściwej do zastosowania w tej sprawie (zob. postanowienie NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1801/12, LEX nr 1240612). Przedstawione stanowisko należy uzupełnić o wariant załatwienia sprawy w drodze milczącego załatwienia sprawy (art. 1 pkt 1 *in fine*), pod warunkiem wskazania w przepisach szczególnych rangi ustawowej tej formy zakończenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jako alternatywy dla decyzji w sytuacji uwzględnienia wniosku strony w całości (zob. K. Klonowski, *Kontrola milczącego załatwienia sprawy administracyjnej* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 383–384).

5. **[Organy administracji publicznej]** W odniesieniu do przesłanki dotyczącej podmiotu stosującego prawo przyjmuje się powszechnie, że postępowania te prowadzą organy administracji publicznej, które w sposób najbardziej ogólny można rozumieć jako zespolenie czynnika osobowego (człowiek lub grupa ludzi w przypadku organu kolegiального) z umiejscowieniem w strukturze organizacyjnej państwa albo samorządu terytorialnego, powołane do realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji (zob. J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 130). Przy dookreślaniu terminu „organ” należy sięgnąć również do art. 5 § 2 (także w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 1 pkt 2). W przepisie tym przyjęto szerokie rozumienie organów, do których zalicza się organy administracji publicznej w ujęciu ustrojowym, za pośrednictwem których państwo sprawuje władztwo administracyjne, a realizacja tego władztwa stanowi ich podstawowe zadanie, oraz organy innych podmiotów, nienależących do tego systemu, które funkcje przypisane administracji publicznej wypełniają dodatkowo, obok podstawowej działalności (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 183). Kryterium podziału na te dwie kategorie bazuje więc na zakresie zadań związanych z wykonywaniem władztwa administracyjnego, rozumianego za I. Skrzydło-Niżnik jako przejawy woli administracji państwowej cechujące się autorytatywnością i domnięciem legalności, których gwarantem jest możliwość stosowania przymusu państwowego bez wcześniejszego wyroku sądowego (zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, KSP 1987/20, s. 128; por. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, AUW PPIA 1972/2, s. 47–48). Do kategorii pierwszej zaliczono wskazane w art. 5 § 2 pkt 3, 4 i 6 (zob. komentarz do art. 5, który stanowi uzupełnienie przedmiotowych rozważań) podmioty administracji rządowej i samorządowej, tj.: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze, ale również inne organy państwowe, niezaliczane do administracji publicznej: wojskowe komisje lekarskie (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 9.05.2012 r., IV SA/Wr 51/12, LEX nr 1472203), komendanta wojewódzkiego Policji i Komendanta Głównego Policji (zob. wyrok NSA z 31.01.2012 r., I OSK 1206/11, LEX nr 1113237; wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2011 r., II SA/Wa 1386/11, LEX nr 1153457), Zespół do spraw Gospodarki Lekami na gruncie ustawy z 5.07.2001 r. o cenach (Dz.U. z 2013 r. poz. 385 ze zm.; zob. postanowienie NSA z 19.05.2011 r., II GSK 569/10, LEX nr 1081586), Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezesów sądów powszechnych (zob. uchwała SN (7) z 29.04.1992 r., III AZP 3/92, OSNC 1992/10, poz. 172; postanowienie NSA z 18.10.1991 r., II SA 392/91, ONSA 1992/3–4, poz. 67, z głosem aprobowującym J. Borkowskiego, OSP 1992/6, poz. 124), Komisję Nadzoru Finansowego, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (wyrok WSA w Warszawie z 20.01.2016 r., VI SA/Wa 2056/15, LEX nr 2055312), Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w rozumieniu ustawy z 10.07.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2023 r. poz. 1308) oraz prezesów innych

agencji podporządkowanych naczelnym organom administracji państwowej, powołanych w celu realizacji i ochrony interesów państwa, w tym tytułem przykładu Prezesa Polskiego Klubu Wyścigów Konnych (w zakresie ustanowienia w drodze aktu generalnego obowiązku szczepień koni przeciwko grypie, wskazując ilość tych szczepień oraz czas, w którym mają one być wykonane; zob. wyrok NSA z 28.05.2019 r., II OSK 994/19, LEX nr 2686916). Należy zaznaczyć, że wyliczenie to nie jest wyczerpujące. Dyskusyjny był zaś status Komisji Majątkowej działającej na podstawie ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1347 ze zm.), zniesionej 1.03.2011 r. na mocy art. 2 ustawy z 16.12.2010 r. o zmianie ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89). Pierwotnie w orzecznictwie przyjmowano, że nie można temu podmiotowi nadać statusu organu administracji publicznej (zob. postanowienie NSA z 26.09.1991 r., I SA 768/91, „Wspólnota” 1992/10, s. 21). Wydaje się jednak, uwzględniając charakter i skutki niektórych rozstrzygnięć (orzeczeń) tego podmiotu, które tożsame były ze skutkami aktu administracyjnego w sprawie wyłączenia (jednak bez waloru ekwiwalentności), oraz sposób umocowania (w drodze ustawy), a także potrzebę ochrony autonomii i praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego, że zasadny jest wniosek o uznaniu Komisji za „inny organ państwowy”, a sprawy przez nią rozstrzygane za sprawy w rozumieniu art. 1.

Druga kategoria organów określana jest w doktrynie mianem organów administrujących (zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 180) i została wskazana w art. 1 pkt 2, przy czym na gruncie postępowania administracyjnych uprawnione jest posługiwanie się w odniesieniu do obu kategorii zbiorczym określeniem „organy administracji publicznej”, z podkreśleniem, że chodzi o funkcjonalne rozumienie tego terminu, tj. z uwzględnieniem funkcji polegającej na wykonywaniu władztwa administracyjnego. Organy administrujące wykonują zadania związane z wykonywaniem tego władztwa (kompetencje) w związku ze zleceniem ich w drodze ustawy (zlecenie ustawowe) albo na podstawie porozumień w drodze przekazania (ewentualnie upoważnienia tego organu przez organ administracji), przy czym kompetencje te mają charakter instrumentalny, a przez to uzupełniający względem podstawowych zadań, które zalicza się przede wszystkim do kategorii administracji świadczącej, ale także do odpowiedzialnej za bezpieczeństwo. Przekazanie albo zamiennie używane określenie „zlecenie władztwa” takiemu organowi jest kluczowe z punktu widzenia kwalifikacji do kategorii organów w wyżej opisanym rozumieniu. Mechanizm przekazywania władztwa administracyjnego organom administrującym określano także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W jednym z orzeczeń przyjęto, że: „W drodze ustawy z 2005 r. o kinematografii Dyrektor Instytutu Sztuki Filmowej mógłby być upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych, ale tylko w sposób określony w art. 1 pkt 2 k.p.a., tj. jako podmiot powołany z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze administracyjnej, co jednak powinno być w sposób wyraźny wskazane w odpowiednim przepisie ustawy. W ustawie z 2005 r. o kinematografii nie ma takiego przepisu w odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie dofinansowania przedsięwzięć filmowych, tak jak ma to miejsce w przypadku z art. 19 ust. 9” (zob. postanowienie NSA z 5.02.2014 r., II GSK 90/14, LEX nr 1452777).

Organy administrujące, kierujące podmiotami administrującymi w ujęciu materialnoprawnym, stanowią szeroką kategorię podmiotów, do których zalicza się – na podstawie art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* oraz pkt 5 – organy organizacji społecznych, w tym organy samorządów zawodowych, organy samorządów gospodarczych, organy organizacji spółdzielczych, organy funduszy państwowych, których status ustalono w drodze ustawy, oraz w wyjątkowych przypadkach organy fundacji. Poza tym będą to organy zakładów administracyjnych (zob. P. Chmielnicki, *Zakład administracyjny*

w Polsce. *Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 67–68). W odniesieniu do tego ostatniego przypadku należy przywołać orzeczenie wydane w odniesieniu do nieaktualnego stanu prawnego, w którym przyjęto, że dziekan wydziału nie był organem administracji publicznej, o którym mowa w art. 1, jednak na mocy ówczesnie obowiązujących art. 60 ust. 6 i art. 70 ust. 2 p.s.w., będąc kierownikiem podstawowej jednostki organizacyjnej, pełnił funkcję organu pierwszej instancji w postępowaniach administracyjnych, o których mowa w art. 207 ust. 1 p.s.w., natomiast organem był (jest) rektor uczelni (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 13.10.2009 r., II SA/Ol 471/09, LEX nr 521981; zob. wyrok NSA z 11.03.2010 r., I OSK 1735/09, LEX nr 578344). W doktrynie przyjmuje się, że organami administrującymi są organy spółek prawa publicznego oraz organy przedsiębiorstw państwowych. Wydaje się jednak, że na gruncie procesowym jest to zbyt daleko idące rozciągnięcie tego pojęcia (por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 181). Dyskusyjne jest umieszczenie w tej kategorii organów agencji państwowych, z których niektóre można zaliczać już do organów administracji w ujęciu ustrojowym, część zaś nadal pozostaje podmiotami administrującymi.

Kodeksowa definicja organów obejmuje więc swoim zakresem organy w sensie ustrojowym oraz funkcjonalnym. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie SN, w którym wskazano, że przez organy administrujące należy rozumieć „te organy, które powołane zostały wprawdzie do pełnienia różnych funkcji, kwalifikowanych do różnych kategorii działalności publicznej, ale które mają także kompetencje w sferze realizacji funkcji administracyjnych i w tym zakresie działają na podstawie norm prawa administracyjnego” (uzasadnienie uchwały SN (5) z 23.07.1992 r., III AZP 9/92, OSNC 1994/7–8, poz. 147, z głosem J. Zawistowskiego, PiP 1993/2, s. 113). Również w orzeczeniach NSA podkreślano, że normatywne określenie organu zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowi o zrównaniu w zakresie stosowania przepisów tej ustawy zarówno wszystkich organów należących do struktury administracji publicznej, jak i o zrównaniu z nimi podmiotów wykonujących tylko zlecone funkcje administracji publicznej, o jakich mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. (zob. postanowienia NSA: z 28.09.2006 r., I OW 42/06, LEX nr 320919, oraz z 7.09.2006 r., I OW 35/06, LEX nr 321165). W nawiązaniu do tych założeń przyjmuje się, że przykładem organów w ujęciu funkcjonalnym są organy samorządu zawodowego (zob. np. postanowienie NSA z 9.07.2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989).

Należy podkreślić, że tak szerokie ujęcie pojęcia organu administracji publicznej może być wykorzystywane wyłącznie na gruncie Kodeksu. Stosuje się je również na gruncie postępowania sądowo-administracyjnego przy ustalaniu podmiotów, których działania mogą być poddane kontroli sądów administracyjnych. Znamienne, że tak szerokie rozumienie organów jest niedopuszczalne na gruncie postępowań w sprawach zobowiązań podatkowych prowadzonych na podstawie działu IV o.p.

Zarówno w ujęciu procesowym, jak i materialnoprawnym niezbędne jest odróżnienie organu od urzędu tego organu, rozumianego za T. Bociem jako zorganizowany zespół osób przydanych organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji (zob. J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 133–136). Organ stosuje przepisy Kodeksu na podstawie i w granicach przypisanych mu kompetencji, zaś urząd, a dokładnie jego substrat osobowy – do podejmowania konkretnych czynności powierzonych przez piastuna organu w drodze pełnomocnictwa w ramach tych kompetencji i w imieniu organu.

W zakresie podmiotowym stosowania Kodeksu istotne jest również ustalenie, że organ jest właściwy do rozpoznania danej sprawy, gdzie pod pojęciem właściwości należy rozumieć za

W. Dawidowiczem „prawną zdolność do wiążącego ustalenia konsekwencji obowiązującej normy prawa administracyjnego w stosunku do określonego podmiotu” (zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 52 i 58; zob. również T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 166). Wymóg ten dotyczy każdego typu właściwości, a więc rzeczowej, miejscowej oraz funkcjonalnej, i wiąże się z obowiązkiem organu ustanowionym w art. 19 oraz gwarancją ustanowioną w art. 156 § 1 pkt 1. „Właściwość” należy przy tym traktować jako procesowy wyraz kompetencji zakodowanej w normie kompetencyjnej i zadaniowej albo w normie materialnej i w normie kompetencyjnej, w zależności od przyjętej metody jej określania (zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 102). Z kolei J. Zimmermann ujął właściwość organu jako procesowy i praktyczny wymiar kompetencji administracyjnej (zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 185). Na tej ostatniej płaszczyźnie wyróżnia się kompetencję ogólną (w ujęciu generalnym) i szczególną, rozumianą jako zdolność organu do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej (zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie...*, s. 57).

6. **[Przedmiot ogólnego postępowania administracyjnego – sprawa administracyjna]** W komentowanym przepisie ustawodawca posłużył się przy określaniu przedmiotu ogólnego postępowania administracyjnego terminem „sprawa indywidualna”, który nie został jednak zdefiniowany w Kodeksie. W literaturze przedmiotu przedstawiono różne sposoby określania istoty tej sprawy, przy czym przyjmuje się dla niej jednolitą nazwę „sprawa administracyjna”. Zdaniem W. Dawidowicza pojęcie to należy rozumieć jako „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem” (zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8). Z kolei T. Woś oparł definicję sprawy na koncepcji stosunku administracyjnoprawnego i przyjął, że jest to „przewidziana w normach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi” (zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUW. Prawo 1990/168, s. 334). Nawiązał do tej koncepcji T. Kielkowski, wskazując, że sprawę administracyjną trzeba wiązać ze stanem faktycznym opisanym w hipotezie normy prawnej wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący (zob. T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 35). W orzecnictwie w sposób niezwykle lakoniczny wskazywano, że dopiero „decyzyjna” forma prawna działania organu przesądza o powstaniu sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 oraz o stosowaniu zasad ogólnych, o których mowa w art. 6–16. Nie jest przeszkodą dla takiego założenia nawet odformalizowany i uproszczony charakter postępowania, np. o udostępnienie informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 16.01.2018 r., I OSK 455/16, LEX nr 2465830). Cecha „decyzyjnej” formy prawnej działania organu nie zostaje utracona nawet w wariacie załatwienia konkretnej sprawy w drodze ugody administracyjnej czy poprzez „milczące zakończenie postępowania” albo „milczącą zgodę”, które zawsze stanowią jedynie alternatywę dla decyzji. W każdej sytuacji jest ona immanentnie związana z przewidzianą w przepisach prawa potencjalną możliwością konkretyzacji praw i obowiązków jednostki, niezależnie od dopuszczalnej formy załatwienia tej sprawy.

Sądy administracyjne konsekwentnie podkreślają, że do konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej należą elementy podmiotowe: adresat sprawy i organ ją rozstrzygający oraz

elementy przedmiotowe: norma prawa materialnego podlegająca indywidualizacji i konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej oraz stan faktyczny, do którego ta norma ma zastosowanie (zob. wyrok NSA z 2.12.2016 r., I OSK 280/15, LEX nr 2169816). Podkreśla się przy tym indywidualność sprawy, przyjmując, że każda sprawa dotycząca np. ustalenia wyniku egzaminu adwokackiego jest sprawą indywidualną w rozumieniu art. 1. Oznacza to, że sprawa taka nigdy nie może być rozpatrywana porównawczo, ponieważ uchwała właściwej komisji egzaminacyjnej konkretyzuje normy prawa materialnego wyłącznie w odniesieniu do indywidualnie oznaczonego zdającego i w jego wyłącznie sprawie (zob. wyrok NSA z 13.07.2017 r., II GSK 3349/15, LEX nr 236498). Przedstawiony model sprawy administracyjnej występuje także w postępowaniach administracyjnych, które kończą się ugodą zawartą na podstawie art. 114 albo przez zastosowanie mechanizmów procesowych milczącego załatwienia sprawy określonych w art. 122a. Ostatni wariant jest wprost przewidziany w art. 1 pkt 1 jako sposób załatwienia sprawy administracyjnej. Na mocy przepisów szczególnych ustawodawca ustanawia formę postanowienia dla załatwienia sprawy, co uzasadnia się tymczasowością danego rozstrzygnięcia (np. art. 50 pr. bud.).

Znaczenie sprawy administracyjnej dla możliwości prowadzenia postępowania na podstawie przepisów Kodeksu widoczne jest w sytuacji, kiedy sprawa „wygasa” w trakcie postępowania. Podstawa wygaśnięcia związana jest z odpadnięciem elementów tworzących tę sprawę albo brakiem tego elementu przed wszczęciem postępowania (zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 50). Taki wariant stanowi przesłankę do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania (pierwotnej albo wtórnej), co zobowiązuje organ do wydania decyzji o jego umorzeniu. Istotność sprawy dla postępowania administracyjnego eksponuje się w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych. Wypracowano w tym zakresie jednolite stanowisko, zgodnie z którym o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego można mówić wówczas, gdy odpadł jeden z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza zatem, że w sprawie występują tego typu przeszkody, które uniemożliwiają wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Tak rozumiana przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, może również powstać w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym (zob. wyrok NSA z 28.02.2018 r., II GSK 1567/16, LEX nr 2471625; wyrok WSA w Gdańsku z 18.06.2014 r., II SA/Gd 168/14, LEX nr 1485671). Umorzenie postępowania ma zastosowanie również do postępowań, w których w drodze przepisów szczególnych przewidziano możliwość milczącego załatwienia sprawy, jak również opcję zawarcia ugody administracyjnej.

Równocześnie należy przedstawić przykładowe sytuacje, kiedy sądy administracyjne odrzucały możliwość zakwalifikowania pewnych zdarzeń do kategorii spraw administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego nie jest sprawą administracyjną w myśl art. 1 pkt 1 i nie jest też sprawą sądownoadministracyjną w myśl art. 1 i 3 § 3 p.p.s.a., bowiem nie ma przepisu szczególnego przewidującego kontrolę sądów administracyjnych w tym zakresie” (zob. postanowienie NSA z 29.04.2014 r., II GSK 910/14, LEX nr 1460166). Również żądanie od organu administracji oddania nieruchomości w wieczyste użytkowanie nie jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1, podlegającą załatwieniu przez wydanie decyzji (zob. wyrok WSA w Łodzi z 25.06.2013 r., II SA/Łd 119/13, LEX nr 1334350). Podobnie sprawa dotycząca przekazania dotacji, o której była mowa w nieobowiązującym już art. 90 ust. 3 u.s.o., nie była indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej, co wykluczało możliwość zastosowania w takiej sprawie przepisów Kodeksu na podstawie

art. 1 pkt 1 (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 29.10.2012 r., I SA/Gd 879/12, LEX nr 1227129). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, że wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne nie ma charakteru władczego, nie rozstrzyga bowiem sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia ani też w drodze innych niż decyzje administracyjne lub postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Czynności te nie mają więc charakteru administracyjnoprawnego i nie mogą zostać rozpoznane w trybie przewidzianym w Kodeksie (zob. postanowienie NSA z 30.05.2012 r., I OSK 1109/12, LEX nr 1336300). W innym orzeczeniu przyjęto, że przepisy nie przewidują wydawania decyzji w sprawie sprostowania wadliwych pytań w zadaniach testowych i wzorów tzw. kluczy odpowiedzi tak, aby umożliwić uzyskanie dodatkowej ilości punktów na świadectwie dojrzałości. Ustalenie wyniku pisemnego egzaminu maturalnego nie stanowi co do zasady rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy w rozumieniu art. 1 pkt 1 (zob. postanowienie NSA z 7.10.2010 r., I OSK 1349/10, LEX nr 741529). Podobnie uznano, że wojewódzka komisja do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, w przeciwieństwie do organu administracji publicznej, nie załatwia w sposób władczy sprawy indywidualnej, orzekając jedynie o istnieniu lub braku zdarzenia medycznego (zob. postanowienie WSA w Gdańsku z 11.12.2014 r., III SAB/Gd 121/14, LEX nr 1573293). Również w odniesieniu do zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego stwierdzono, że nie jest to sprawa indywidualna załatwiana w drodze decyzji w rozumieniu art. 1, zaś czynność starosty polegająca na zatwierdzeniu organizacji ruchu stanowi jedynie czynność prawną, która może być zaskarżona do sądu administracyjnego (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 24.09.2008 r., II SA/Ol 473/08, LEX nr 515344). Także postępowanie planistyczne prowadzone na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest postępowaniem prowadzonym w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, której adresatem jest strona postępowania administracyjnego. Procedura planistyczna obejmuje bowiem zasady i tryb uchwalenia aktu o charakterze wewnętrznym (studium) lub powszechnie obowiązującym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) (zob. wyrok NSA z 19.01.2018 r., II OSK 838/16, LEX nr 2468097). Tak samo na gruncie wydania zarządzenia zastępczego uznano, że nie jest poprzedzone jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. W sprawie dotyczącej wydania zarządzenia zastępczego na podstawie art. 98a u.s.g. nie występuje zjawisko załatwienia sprawy administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu (zob. wyrok NSA z 12.04.2017 r., II OSK 364/17, LEX nr 2316064). Sądy odnosiły się również do charakteru niektórych procedur o charakterze kontrolnym, np. wskazując, że postępowanie organu właściwego do sprawowania kontroli weterynaryjnej nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1. Przepisy dotyczące tej kontroli regulują ciąg działań podejmowanych przez organy kontroli, których przedmiotem jest wyłącznie ocena prawidłowości działalności kontrolowanego podmiotu, nie zaś załatwienie sprawy wymienionej w art. 1 pkt 1–4 (zob. wyrok NSA z 20.12.2017 r., II OSK 728/16, LEX nr 2463095). Tak też przyjęto w odniesieniu do działalności Komisji Nadzoru Finansowego, wskazując, że stosowanie przez ten organ przepisów Kodeksu może mieć miejsce tylko w zakresie wynikającym z art. 1 pkt 1. Nadzór zaś i kontrola każdego organu, zatem i Komisji Nadzoru Finansowego, nie są tego rodzaju postępowaniami i do nich nie mają i nie mogą mieć zastosowania przepisy Kodeksu (zob. wyrok NSA z 18.10.2017 r., II GSK 1385/17, LEX nr 2404358).

Z kolei na gruncie stosowania przepisów Kodeksu wykluczono, aby sprawę udostępnienia akt postępowania traktować jako samodzielną sprawę administracyjną w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje art. 1. Przy takim założeniu uznano, że kwestia wystąpienia przeszkody podmiotowej

w załatwieniu wniosku nie może zostać oceniona na podstawie zasad rozpoznania wniosku wszczynającego postępowanie wynikające z art. 61a § 1 (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 9.11.2017 r., II SAB/Sz 91/17, LEX nr 2415854). Również postępowanie uregulowane w dziale VII w sprawie wydawania zaświadczeń nie jest postępowaniem administracyjnym, jakiego dotyczy art. 1 pkt 1 (tzw. postępowanie jurysdykcyjne, orzecznicze). Ma ono jedynie charakter administracyjny z uwagi na organy je stosujące i na jedną z prawnych form działania administracji, do których się ono odnosi. Zaświadczenie jest bowiem jedynie aktem wiedzy, a nie woli, organu i nie ma charakteru prawotwórczego, nie rozstrzyga żadnej sprawy administracyjnej, nie tworzy więc nowej sytuacji prawnej ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego (zob. wyrok WSA w Krakowie z 19.10.2015 r., II SA/Kr 1061/15, LEX nr 1939213). W orzecznictwie przyjęto także, że sprawa odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów nie jest sprawą indywidualną rozstrzyganą w formie decyzji administracyjnej. Zarówno z uwagi na przedmiot postępowania dyscyplinarnego, jak i regulację szczególną w ustawie o Policji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania dyscyplinarnego policjantów (zob. wyrok NSA z 12.09.2014 r., I OSK 2266/13, LEX nr 1664444).

Wykluczenie sprawy ze zbioru spraw „administracyjnych” wiąże się z wymogiem ustalenia jej charakteru. Nie może dana sprawa mieć bowiem charakteru mieszanego. Jest więc albo „administracyjna”, albo „innej natury”. Ta dychotomia stwarzała problemy przy próbie ustalenia granicy między sprawami administracyjnymi i cywilnymi. Tym, co stanowi przyczynek do kwalifikowania sprawy do pierwszej grupy, jest podmiot – organ administracji publicznej. Jednak jej znamiona, w tym przede wszystkim brak władztwa administracyjnego i tym samym równorzędność podmiotów, przemawiają za kwalifikacją do drugiego zbioru. Na tej płaszczyźnie NSA przyjął, że sprawa dotycząca zwrotu nienależnie pobranych przez żonę z konta zmarłego męża rolnika środków wypłaconych mu przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie może być załatwiona w drodze rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z zakresu prawa administracyjnego, gdyż zwrot nienależnie pobranych płatności w świetle obowiązujących przepisów następuje pomiędzy rolnikiem a Agencją, zaś żona rolnika nie była stroną postępowania administracyjnego i nie stała się stroną tego postępowania jako spadkobierca na zasadzie art. 4 ust. 2 ustawy z 18.12.2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm. – ustawa uchylona). Sprawa o zwrot nienależnie pobranych przez żonę zmarłego rolnika płatności jest sprawą cywilną, do której mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności cywilnej (zob. wyrok NSA z 29.02.2012 r., II GSK 961/11, LEX nr 1137976). Ze styku spraw administracyjnych i cywilnych warto przywołać orzeczenie, w którym uznano, że sprzedaż drewna, mimo reglamentacji, jako produktu przez Lasy Państwowe jest czynnością z zakresu prawa cywilnego i nie należy do sfery czynności administracyjnych. Także wewnętrzne procedury określające zasady sprzedaży drewna przez zbywcę – Lasy Państwowe, do których dostosować się muszą potencjalni nabywcy, a tym samym wyniki ich przeprowadzenia, nie mogą być uznane za decyzje administracyjne (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3313/14, LEX nr 2169124).

7. **[Normy prawne stosowane przez organy administracji publicznej w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym; decyzja administracyjna; milczące załatwienie sprawy]** Normy prawne stosowane przez organy administracji publicznej w ramach jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych powinny wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji, przy czym wydanie decyzji powinno mieć podstawę w przepisach ustawowych. Powątpiewać przy tym należy, aby podstawą decyzji administracyjnej mogła być

tylko Konstytucja. Podstawą wielu aktów administracyjnych z tej kategorii form działania administracji jest tylko norma wynikająca z przepisów ustawowych. Uszczegółowienie hipotezy tych przepisów jest jednak możliwe także w drodze przepisów podstawowych powszechnie obowiązujących, wydanych przez upoważniony organ na podstawie i w granicach delegacji ustawowej. Wyjątkowo podstawa prawna decyzji może być uszczegóławiana w innych aktach (np. generalnych aktach prawa zakładowego, regulaminie studiów, regulaminie przyznawania świadczeń socjalnych studentom). Przepisy, z których wynikają normy będące podstawą decyzji, z reguły przyporządkowywane są do prawa administracyjnego materialnego. Normy te określane są w literaturze przedmiotu jako normy upoważniająco-zobowiązujące, normy kompetencyjne albo w innej wersji jako normy prawa materialnego połączone z normami kompetencyjnymi określającymi tylko formę działania administracji (zob. J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 61; T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 32). Również w orzecznictwie można dostrzec brak konsekwencji przy posługiwaniu się tymi pojęciami. Równocześnie trzeba mieć na uwadze, że to wola ustawodawcy ma decydujące znaczenie w zakresie charakteru przepisów przewidujących dla swojej realizacji formę działania – decyzję administracyjną. Nie można więc wykluczyć, że w przypadku uzasadnienia tego określonymi potrzebami państwa czy samorządu terytorialnego forma ta zostanie przewidziana do stosowania na gruncie prawa cywilnego czy karnego, jednak nazwa aktu nie będzie przesądzać w tej sytuacji o charakterze sprawy, której dotyczy. W takim wariancie decyzja może „rozstrzygać” sprawę cywilną, a nawet – co trudno zaakceptować w modelu demokratycznego państwa prawnego – sprawę karną. Z pewnością jednak nie sprawę administracyjną. Analiza zmian systemu prawnego pozwala przyjąć założenie o odejściu od takich rozwiązań, jednak nie w sposób zupełny. Wskazanie przez ustawodawcę formy decyzji do załatwienia tych spraw nie musi jednak wiązać się z prawnym obowiązkiem uruchamiania administracyjnego toku instancji, a co za tym idzie – również postępowania sądowoadministracyjnego. Są to warianty, które bardziej odpowiadają modelowi tzw. kontroli pośredniej sprawowanej przez sądy powszechne nad decyzjami w sprawach innych niż administracyjne (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 33). Wprowadzenie takich rozwiązań do systemu prawnego wymaga więc ustanowienia jednostce gwarancji prawnych możliwości weryfikacji legalności takich „nieadministracyjnych” decyzji przez niezawisły sąd.

Na gruncie art. 1 pkt 1 i 2 uznaje się, że każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, powinna być rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej albo załatwiana milcząco. Forma decyzji ma również zastosowanie do spraw określonych w art. 1 pkt 5. W każdym z trzech wariantów organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego mającą oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Norma ta nie działa bezpośrednio, lecz dla ukształtowania stosunku materialnoprawnego wymaga autorytatywnej (władczej) indywidualizacji i konkretyzacji (zob. postanowienie NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1801/12, LEX nr 1240612; wyrok WSA we Wrocławiu z 24.10.2013 r., III SA/Wr 529/13, LEX nr 1413137). Decyzja zaś powinna zawierać co najmniej: oznaczenie organu, adresata aktu, rozstrzygnięcie sprawy i podpis upoważnionego pracownika. Kluczowy z punktu widzenia elementów ustawowych decyzji jest przepis art. 107. Według orzecznictwa oraz teorii prawa administracyjnego przez pojęcie decyzji administracyjnej należy rozumieć władczy, jednostronny przejaw woli organu administracji publicznej, rozstrzygający sprawę administracyjną, skierowany do oznaczonego indywidualnie adresata, z którym nie łączy organu zależność organizacyjna lub podległość służbowa, a podstawę rozstrzygnięcia stanowi powszechnie obowiązujący przepis prawa (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie*

administracyjne, red. T. Woś, s. 377). Poza warunkami formalnymi akt taki musi być wydany „w sprawie administracyjnej”, przy czym za decyzję należy uznać także pismo niemające formy decyzji, jeżeli zawiera wyżej wymienione elementy. Teza ta jest również eksponowana w orzeczeniach sądów administracyjnych. Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1, jeśli tylko zawierają – jak wyżej wskazano – minimum elementów niezbędnych do uznania za taki akt, a do takich zaliczono: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji (zob. wyrok NSA z 7.03.2018 r., I OSK 1460/16, LEX nr 2478639; wyrok WSA w Gdańsku z 27.01.2011 r., III SA/Gd 587/10, LEX nr 836744).

Podkreślić trzeba, że termin „decyzja” stosowany bywa – w coraz węższym zakresie – dla określenia różnorodnych aktów niebędących decyzjami w rozumieniu Kodeksu, niekiedy nawet dla określenia aktów będących aktami ogólnymi (generalnymi). Z tego powodu przy wykładni tego pojęcia nie należy kierować się nazwą aktu, lecz tym, czy oznacza on formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w znaczeniu przyjętym w art. 1 pkt 1 i art. 104.

Milczące załatwienie sprawy ustanowione w art. 122a nie jest instytucją, która jest tożsama z decyzją administracyjną, mimo że stanowi formę załatwienia sprawy. Decyzja stanowi przejaw aktywności organu i materializuje się z chwilą wydania, a następnie doręczenia (obwieszczenia), wywołując efekt tzw. związania swoją treścią. Z kolei milczące załatwienie sprawy bazuje wyłącznie na ustawowo ustanowionej konstrukcji wywołania skutków prawnych tożsamych z decyzją w efekcie dozwolonego braku aktywności organu w określonym terminie. Pierwsza polega na wystąpieniu stanu skonkretyzowania praw i obowiązków jednostki w sposób tożsamy z propozycją konkretyzacji zawartą we wniosku jednostki uruchamiającym to postępowanie, druga zaś sprowadza się do wygaśnięcia z mocy prawa stosunku procesowego między jednostką a organem, bez możliwości zawiązania nowego stosunku procesowego w toku instancji (zob. K. Klonowski [w:] *Ogólne...*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 334). Podstawą prawną milczącego załatwienia sprawy jest również materialnoprawna norma prawna zawarta w przepisach w randze ustawy umiejscowiona poza Kodeksem postępowania administracyjnego. Norma ta stanowi równoczesne dozwolenie na odstąpienie od obowiązku zastosowania formy decyzji dla rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej (szerzej zob. komentarz do art. 122a). Zgodnie z art. 122a § 2 skutkiem takiego załatwienia sprawy jest uwzględnienie w całości żądania wnioskodawcy postępowania. Opcja uruchomienia tego mechanizmu nie wystąpi w sytuacji, gdy organ ustali w trakcie postępowania wyjaśniającego, że wniosek może być uwzględniony tylko w części albo nie może być rozpoznany pozytywnie. Oba warianty wywołują obowiązek załatwienia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej.

8. **[Postępowania uproszczone]** Do postępowań uproszczonych (pozajurysdykcyjnych) zaliczono wskazane w art. 1 pkt 3 postępowanie w sprawach rozstrzygania części sporów o właściwość zaistniałych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami administracji rządowej (również między innymi organami państwowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w pkt 2). Postępowania te uregulowane są w Kodeksie w art. 22 (zob. komentarz do art. 22) oraz w części w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 4 i 15 p.p.s.a.). Wyróżnić również należy, zgodnie z kryterium podmiotowym określonym w art. 4 p.p.s.a., spory kompetencyjne, które rozstrzygane są na podstawie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z wyjątkiem regulacji dotyczącej legitymacji

do ich uruchomienia, która zawarta jest w art. 22 § 3 k.p.a. Celem obu kategorii postępowań jest ustalenie organu, który jest właściwy do przeprowadzenia postępowania w konkretnej sprawie administracyjnej i jej rozstrzygnięcia decyzją administracyjną.

Z pojęcia sporów o właściwość wyłączono 1.01.2004 r. spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Wiązało się to ze zniesieniem Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, które było powołane do ich rozstrzygania. Zmiany te wprowadzono na mocy ustawy z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) poprzez skreślenie działu V k.p.a.

Kolejnym rodzajem postępowania uproszczonego jest postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń (zob. komentarz do art. 217 i n.). Ma ono pewne cechy, które pozwalają mówić o jego zbliżonym charakterze do postępowania administracyjnego. Wydanie zaświadczenia nie jest jednak sprawą administracyjną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej. Mimo że postępowanie to ma charakter uproszczony, to jednak powinny być przy jego prowadzeniu zachowane minimalne rygory proceduralne, przede wszystkim w zakresie zasad zawartych w art. 6–16 (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 31.08.2010 r., II SAB/OI 56/10, LEX nr 756122).

Do postępowań uproszczonych zalicza się również postępowania w sprawach skarg i wniosków regulowane w dziale VIII.

Dyskusyjne jest, czy można do tej kategorii zaliczyć tryb europejskiej współpracy administracyjnej (dział VIIa). Obejmuje on relacje między organami administracji w krajach Unii Europejskiej zawiązywane w związku z potrzebą udzielenia pomocy prawnej. Udział jednostki po uruchomieniu współpracy jest marginalny. Aspekt procesowy w tym trybie jest zaś dalece ograniczony i – co znamienne – w głównej mierze określają go przepisy unijne, a nie postanowienia działu VIIa (zob. np. rozporządzenie nr 515/97). Współpraca między podmiotami zaliczanymi do administracji może być podjęta w układzie horyzontalnym (np. współpraca krajowego organu administracji publicznej z organem administracji państwa członkowskiego), jak też wertykalnym (współpraca z organami administracji Unii Europejskiej). Krajowy organ może być w tych układach podmiotem, który podejmuje działanie z inicjatywy organu zewnętrznego, a może także sam inicjować działania podmiotów zewnętrznych. Ograniczony zakres tej regulacji ma być wyrazem odformalizowania tych przejawów aktywności organów administracji.

9. **[Postępowania administracyjne szczególne]** Analiza systemu prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że z punktu widzenia typów postępowań administracyjnych prowadzonych w poszczególnych kategoriach spraw dominują postępowania, których część materii normatywnej uregulowana jest w przepisach szczególnych. Jak wyżej wskazano, postępowania te określono w klasyfikacji postępowań jako szczególne. Za J. Borkowskim można przyjąć, że postępowania te mogą przybrać postać postępowań autonomicznych (zawartych w jednej lub kilku ustawach regulujących całość zagadnień procesowych) lub procedur nieautonomicznych, które regulują jedynie najważniejsze, charakterystyczne dla danego postępowania zagadnienia procesowe, a w pozostałych sprawach odsyłają do przepisów ogólnych, uregulowanych w Kodeksie. Procedura autonomiczna składa się z przepisów normujących podstawowe instytucje procesowe oraz zespołu przepisów o charakterze technicznym, pozwalających prowadzić postępowanie z zachowaniem podstawowych gwarancji procesowych (J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury*

szczególne [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978, s. 103). Sposób odesłania wyrażony jest najczęściej w formule tzw. odpowiedniego stosowania Kodeksu.

Postępowania szczególne ustanawiane są aktami normatywnymi, które mają przede wszystkim materialnoprawny charakter, a w których zamieszcza się jedynie przepisy proceduralne, czy to wkomponowane w materię materialnoprawną, czy to w formie samodzielnych rozdziałów zatytułowanych „postępowanie...”, będące podstawą wyróżnienia tych postępowań. Ich wprowadzenie wynika przede wszystkim z faktu, że przepisy Kodeksu mogłyby być nieadekwatne do nowych zadań przypisanych administracji publicznej i wręcz mogłyby utrudniać prawidłową ich realizację (por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury...*, s. 106; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, *passim*). Ich uzasadnieniem może być także specyfika postępowania wyjaśniającego przewidzianego w danym typie sprawy administracyjnej wynikająca, czy to z nowych typów środków dowodowych, czy też np. konieczności przedstawienia uczestnikom projektu decyzji, która ma być wydana w sprawie. Podstawą do wyodrębnienia postępowania szczególnego może być także dopuszczenie opcji milczącego załatwienia sprawy, czy to w formule „milczącego zakończenia postępowania, czy też milczącej zgody” (art. 122a § 2 pkt 1 i 2). Tym samym każdy przypadek przyjęcia tych rozwiązań generuje nowy typ postępowania szczególnego.

Przedstawione zjawiska, wywołujące co prawda efekt dekodyfikacji procesu administracyjnego, należy równocześnie uznać za charakterystyczną cechę prawa administracyjnego. Zdaniem J. Filipka w każdej sferze realizacji zadań składających się na system tego prawa obowiązują w węższym lub szerszym zakresie odmienne przepisy prawa administracyjnego, w tym przepisy o charakterze procesowym. Niejednokrotnie urastają one do takich rozmiarów, że pozostawiają przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego niewiele miejsca na ich stosowanie. W efekcie powstaje w istocie system postępowań administracyjnych, które dopiero w swym całości kształcie dają nam pełne oblicze instytucji formalnego prawa administracyjnego (zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 162).

Sposób regulacji postępowań szczególnych jest pochodną celów danego postępowania oraz charakteru i skutków kończącej go decyzji czy też efektów milczącego załatwienia sprawy. Rozwój postępowań szczególnych świadczy o dekompozycji systemu postępowań administracyjnych i w ocenie niektórych przedstawicieli nauki jest podstawą tworzenia nowych gałęzi prawa (np. postępowania koncesyjne w publicznym prawie gospodarczym, postępowania licencyjne w „prawie sportowym”, postępowania w sprawie rejestracji leków w „prawie medycznym”). Zjawisko to jest nieuniknione i generalnie akceptowalne, pod warunkiem respektowania najważniejszych reguł procesowych, w tym przede wszystkim zasad postępowania (zasady praworządności, prawdy materialnej i czynnego udziału strony w postępowaniu) zawartych w Kodeksie i służących ochronie praw podmiotowych jednostki w relacjach z organami administracji publicznej.

Szczególną regulację zawierają przepisy art. 180–181, gdyż dotyczą zakresu stosowania przepisów Kodeksu do postępowań w sprawach ubezpieczeń społecznych. Na ich podstawie przyjęto regułę, że to przepisy szczególne określają zakres stosowania Kodeksu w tych postępowaniach, przy czym zakres ten jest podporządkowany modelowi kontroli sprawowanej przez sądy powszechne w tych sprawach (np. wyłączono stosowanie rozdziałów 12 i 13 działu II).

10. **[Postępowania wyłączone z zakresu stosowania Kodeksu]** Przepisem, który określa wyłączenia stosowania Kodeksu jest art. 3 (zob. komentarz do tego przepisu). Nie są to jednak jedyne wyłączenia. Należy mieć również na uwadze przepisy szczególne, które w odniesieniu do niektórych typów postępowań wyłączają stosowanie albo całego Kodeksu (postępowania wyłączone), albo jedynie wskazane instytucje (ewentualnie działy albo rozdziały). Równocześnie przy rozstrzyganiu sporu w zakresie stosowania lub nie przepisów Kodeksu trzeba mieć na uwadze przedstawioną wyżej regułę, że w zakresie jurysdykcyjnych postępowań, których rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej, stosuje się interpretację rozszerzającą na rzecz Kodeksu.

Oprócz tego przyjmuje się jako zasadę, że Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do aktów wewnętrznych prawa zakładowego, ani generalnych, ani indywidualnych, i co za tym idzie – odrzuca się generalnie możliwość uruchomienia w stosunku do nich kontroli sądów administracyjnych. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii aktów można jednak postulować odpowiednie stosowanie przynajmniej zasad zawartych w Kodeksie, szczególnie wobec tych, które sądy administracyjne zaliczyły do kategorii „innych aktów” wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

11. **[Kwestie intertemporalne]** W odniesieniu do jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych wszczętych po wejściu w życie Kodeksu, a więc po 1.01.1961 r. (zob. art. 196 k.p.a. w pierwotnej wersji, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168), a przed wejściem w życie poszczególnych nowelizacji i prowadzonych do chwili obecnej, przyjąć należy generalną regułę stosowania przepisów Kodeksu w aktualnym brzmieniu. Jest to przy tym niezależne od ilości nowelizacji przyjętych po wszczęciu tego postępowania. Uchybienia polegające na niestosowaniu obowiązujących przepisów procesowych mogą zostać zaliczone nawet do kategorii kwalifikowanych wad prawnych określonych w art. 145 i 156. Podstawą przedstawionej dyrektywy jest najczęściej uznawana w prawie procesowym zasada natychmiastowego działania nowego prawa. Mogłaby ona zostać wyłączona w sytuacji wprowadzenia przepisów ją odwołujących (zob. P. Gołaszewski, *Problemy intertemporalne postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego po nowelizacji*, M. Praw. 2011/10, *passim*; M. Kamiński, *Prawo...*, s. 398–399).

Przy stosowaniu tej dyrektywy mogą jednak powstać wątpliwości w sytuacji wskazania przez ustawodawcę obowiązku stosowania nowych norm do stanów przeszłych. Taki mechanizm przewidziano w art. 158 § 3. Efektem tego rozwiązania jest odebranie uprawnienia procesowego do poddania weryfikacji pod kątem legalności aktów administracyjnych w trybie stwierdzenia nieważności. Zjawisko to wymaga szczególnie krytycznej oceny w odniesieniu do aktów rozstrzygających sprawy administracyjne dotyczące statusu nieruchomości (np. wywłaszczenia).

Art. 2. [Zakres obowiązywania w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

1. **[Prawo składania petycji, wniosków i skarg]** Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje także postępowania przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych w sprawach skarg i wniosków, które pierwotnie miały stanowić dodatkową opcję przypisaną jednostce do uruchomienia innego niż jurysdykcyjne postępowania administracyjnego w sytuacji braku sądowej kontroli

administracji. Obecnie rozwiązania te stanowią wyraz realizacji zawartego w art. 63 Konstytucji prawa składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Rozwinięcie prawa do składania skarg i wniosków stanowią unormowania działu VIII. Z kolei prawo do petycji dookreślono w ustawie o petycjach, która weszła w życie 6.09.2015 r. W odniesieniu do skarg i wniosków należy jeszcze przywołać rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46), wydane na podstawie art. 226. Charakterystykę skarg i wniosków oraz tryb postępowania w tych sprawach przedstawiono w komentarzu do art. 221 i n. Rozwiązania zawarte w dziale VIII uznać jednak należy za niedopasowane do obowiązującego systemu kontroli administracji, szczególnie wobec dominujących obecnie mechanizmów kontroli sądownoadministracyjnej ustanowionych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Podstawowym zarzutem, jaki można sformułować wobec tych rozwiązań, jest brak dostatecznych gwarancji w zakresie realizacji postulatów formułowanych przede wszystkim w skargach. Z kolei cele przypisane wnioskowi wydają się obecnie anachroniczne wobec postępującej profesjonalizacji stanowiącej efekt skomplikowania materii normatywnej oraz rozwiązań technicznych szczególnie na płaszczyźnie elektronicznej komunikacji.

2. **[Cechy postępowania w sprawie skarg i wniosków]** Instytucję skarg i wniosków zalicza się w literaturze przedmiotu do jednej z form kontroli społecznej przeprowadzanej w uproszczonym postępowaniu. Rozwiązania te mają zastosowanie tylko wówczas, gdy nie zaistnieją przesłanki negatywne, tj. skarga nie doprowadzi do uruchomienia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (art. 235), nie złożono jej w trakcie postępowania (art. 234) albo nie jest ona wyrazem, po wejściu do obrotu prawnego ostatecznej decyzji, żądania uruchomienia jednego z trybów nadzwyczajnych (art. 145 i n.). Sposób procedowania w przypadku wniesienia skargi lub wniosku odbiega w sposób znaczący od ogólnego modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Cechuje się on znacznym odformalizowaniem, co stanowi podstawę kwalifikowania go do kategorii postępowań uproszczonych. Wyrazem tego jest przede wszystkim brak reguł rozpoznawania tych spraw, niewyodrębnienie, a wręcz brak postępowania wyjaśniającego oraz szczególnie sposób ich zakończenia, który sprowadza się jedynie do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku. Zawiadomienie nie jest aktem administracyjnym, zalicza się je do czynności materialno-technicznych. Sądy administracyjne przyjmują, że „działania podejmowane przez organ w trybie postępowania w zakresie skarg i wniosków [...] nie mają formy aktu lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a.” (zob. postanowienie NSA z 24.07.2013 r., I OSK 960/13, LEX nr 1432371). W postępowaniu tym nie występują strony w rozumieniu art. 28, a tok postępowania jest jednoinstancyjny w związku z brakiem rozwiązań umożliwiających weryfikację sposobu załatwienia tych spraw (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 59; wyrok NSA z 7.10.1999 r., IV SA 1575/97, LEX nr 657100; postanowienie NSA z 20.11.2013 r., II OSK 2783/13, LEX nr 1440514). Ustawodawca nie wprowadził również terminów, które ograniczałyby prawo do składania skarg i wniosków, oraz ograniczeń ilościowych, gdyż mogą być one wnoszone wielokrotnie w tym samym przedmiocie, jak też przez tego samego skarżącego (wnioskodawcę) (zob. H. Knysiak-Molczyk [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, red. M. Romańska, Warszawa 2013, s. 484).

Ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII nie podlega kognicji sądów administracyjnych (zob. postanowienie NSA z 18.11.2013 r., I OSK 2621/13, LEX nr 1440263). W tym zakresie nie przypisano jednostkom prawa do sądu.

3. **[Zakres podmiotowy i przedmiotowy korzystania ze skarg i wniosków]** Podmioty, których działalność (albo jej niepodjęcie) może być przedmiotem skarg lub wniosków, należy ująć w sposób szeroki. Oznaczono je za pomocą terminów: organy państwa, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy organizacji społecznych. W odniesieniu do dwóch ostatnich kategorii przy próbie ustalania ich desygnatów należy korzystać z art. 5. Z kolei organy państwa, których mogą dotyczyć te środki kontroli społecznej, obejmują – obok organów administracji rządowej – także organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały). Zdaniem J. Borkowskiego zakresem zastosowania działu VIII powinny być objęte wszystkie organy władzy publicznej, w tym również te zaliczane do władzy ustawodawczej (zob. J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 34).

Uprawnienie do składania petycji, skarg i wniosków przysługuje każdemu, a zatem osobom fizycznym (również cudzoziemcom), osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym. Legitymacja do ich wnoszenia nie jest oparta na konstrukcji interesu prawnego zawartej w art. 28. Można je więc wnosić nie tylko we własnym interesie, lecz także z powołaniem się na interes publiczny (bez konieczności konkretyzowania go), jak też interes indywidualny innego podmiotu, pod warunkiem uzyskania jego zgody.

Zgodnie z art. 227 (zob. komentarz do tego przepisu) przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Wyliczenie to nie stanowi zamkniętego katalogu przedmiotów skargi. Sądy administracyjne ujmują to w ten sposób, że „przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy” (zob. postanowienie NSA z 4.04.2012 r., I OSK 717/12, LEX nr 1136720). Można więc przyjąć wniosek, że przy skardze nie ma ograniczeń przedmiotowych dla stanów faktycznych, których może dotyczyć, przy czym przy naruszeniach prawa o charakterze co najmniej istotnym nastąpi przekwalifikowanie jej w środek prawny inicjujący tok instancji (art. 234) albo nadzwyczajne postępowania administracyjne (art. 235).

Z kolei w myśl art. 241 „przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”.

Skarga dotyczy więc stanów przeszłych, związanych z pewnymi negatywnymi zjawiskami w wyżej wymienionych organach, natomiast wnioski nakierowane są na stany przyszłe, a konkretnie – przyszłe efekty ich wdrażania.

Postępowanie uproszczone w sprawach skarg i wniosków znajduje zastosowanie także w sferze wewnętrznej administracji. Wyjątki w tym zakresie wskazano w art. 3 § 3 pkt 1, zgodnie z którym dział VIII nie ma zastosowania do spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi jednostkami organizacyjnymi. Do postępowania w sprawach skarg i wniosków nie odnoszą się pozostałe wyłączenia zawarte w art. 3, tym samym dopuszczalne jest stosowanie tych instrumentów kontroli społecznej na gruncie m.in. szeroko rozumianych postępowań podatkowych uregulowanych w Ordynacji podatkowej,

postępowań karno-skarbowych oraz postępowań w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

W art. 229 wskazano organy właściwe do rozpatrzenia skargi i wystosowania do skarżącego zawiadomienia o sposobie jej załatwienia. Treść zawiadomienia określono w art. 238. Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku.

Art. 2a. [Wykonywanie obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych]

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

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

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

1. [Zakres przedmiotowy noweli z 21.02.2019 r.] Nowelą z 21.02.2019 r. wprowadzono do Kodeksu zespół przepisów regulujących zasady i tryb wykonywania (realizacji) obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, których trzonem jest komentowany art. 2a. Należy przy tym podkreślić, że niejako na marginesie powyższego zamierzenia legislacyjnego ustawodawca w sposób punktowy uregulował również dwa dodatkowe zagadnienia związane z ochroną danych osobowych w postępowaniach prowadzonych w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, tj.:

- a) kwestię rozstrzygania kolizji między prawem do informacji a ochroną danych osobowych na gruncie postępowania w przedmiocie skarg i wniosków oraz postępowania jurysdykcyjnego (zob. „Inne obowiązki organów administracji publicznej prowadzących postępowania w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego związane z ochroną danych osobowych” – teza 18 i n.);
- b) zasady wykonywania uprawnień z art. 15 RODO w kontekście prawa dostępu do akt sprawy (zob. „Inne obowiązki organów administracji publicznej prowadzących postępowania w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego związane z ochroną danych osobowych” – teza 18 i n.).

Pomimo że zagadnienia wymienione w lit. a–b powyżej nie mają bezpośredniego związku z komentowanym art. 2a, zasadne zdaje się omówienie ich łącznie z problematyką obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, celem skondensowania całej problematyki odnoszącej się do zasad ochrony danych osobowych w postępowaniach uregulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego w jednej jednostce redakcyjnej komentarza. Umożliwi to nie tylko kompleksową analizę poruszonej problematyki, lecz także będzie stanowiło podstawę do wyciągnięcia szeregu wniosków natury ogólnej. Zasadnicza część niniejszej jednostki redakcyjnej dotyczy zasad i trybu wykonywania (realizacji) obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2

RODO (tezy 2–17). Pozostałe dwa zagadnienia związane z problematyką ochrony danych osobowych w postępowaniach prowadzonych w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowią komentarza do art. 2a, stąd zostały omówione na końcu niniejszej jednostki redakcyjnej w celach zarysowanych powyżej (teza 18).

Warto również wskazać, że w piśmiennictwie zasygnalizowano pytanie, czy aby dokonane zmiany normatywne nie uzasadniają twierdzenia o tym, że mamy do czynienia z nową zasadą ogólną, tj. zasadą ochrony danych osobowych (A. Cebera, J.G. Firlus, *Zasada (?) ochrony danych osobowych jako nowy standard w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej oraz konsekwencje jej naruszenia*, „Causus” 2019/3, s. 6–11). Kwestię tę jednoznacznie rozstrzyga Z. Kmiecik, wskazując, że usytuowanie analizowanego przepisu i jego stylizacja mogą wprowadzać w błąd, ale nie dostarczają w żadnym razie argumentu do negowania obowiązywania w postępowaniu administracyjnym takiej zasady (Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX, art. 2a, nt 1).

2. [Obowiązek informacyjny w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego – informacje ogólne] Analiza treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 (VIII kadencja, druk sejm. nr 3050) ukazuje, że obok zamierzeń ogólnych, takich jak zapewnienie realizacji ochrony danych osobowych osób fizycznych, do której odnosi się nie tylko RODO, lecz przede wszystkim art. 8 ust. 1 KPP i art. 16 ust. 1 TFUE, zasadniczy cel nowelizacji miał wymiar zdecydowanie bardziej szczegółowy i praktyczystyczny, zmierzał bowiem do:

- a) usystematyzowania obowiązków organów administracji publicznej w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenie do Kodeksu przepisów wskazujących konkretne zdarzenia procesowe, w związku z zaistnieniem których organy administracji publicznej będą zobowiązane realizować obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO;
- b) jednoznacznego podkreślenia odrębności ww. obowiązków od zasadniczego przedmiotu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego (zob. uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 13; także zasada samodzielności i autonomiczności, teza 16).

Podjęte przez ustawodawcę rozstrzygnięcie stanowi odpowiedź na formułowane w piśmiennictwie postulaty skorelowania aspektów funkcjonowania administracji publicznej w sferze procesowania danych osobowych ze standardem RODO (zob. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Słowo wstępne* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 11–12). W niniejszym komentarzu analiza ze swej istoty ograniczona zostanie do materii kodeksowej, a oceny, w tym wnioski w płaszczyźnie *lex lata*, pozostają w związku z zakresem przedmiotowym normowania Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. także teza 6).

W naszej ocenie komentowana regulacja może stanowić źródło pewnych kontrowersji. Porównawszy jej charakter z pozostałymi normami dekodowanymi z Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności z normami procesowymi, nie sposób bowiem nie dostrzec, że ma ona charakter *stricte* techniczny, co zbliża ją w aspekcie substancjalnym do tzw. norm wewnętrznego urzędowania. Skoro tak, to pewne wątpliwości może wzbudzać ocena, czy Kodeks był właściwym dla niej miejscem. Z drugiej strony należy mieć na uwadze gwarancyjny wymiar wprowadzonej przez ustawodawcę zmiany zakresu przedmiotowego Kodeksu postępowania

administracyjnego (zob. szerzej A. Cebera, J.G. Firlus, *Zasada...*, s. 6–11; A. Cebera, J.G. Firlus, *Protection of Personal Data: Challenges Regarding the Third Generation of Administrative Proceedings?* [w:] *Public and Private Law and the Challenges of New Technologies and Digital Markets*, t. 1, *Regulatory Challenges*, red. E. Bani, B. Pachuca-Smulska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2020, s. 215–230). Otóż poprzez standaryzację i ujednolicenie w aspekcie formalno-procesowym rozproszonego w skali kraju sposobu realizacji obowiązków dekodowanych z RODO zagwarantowany został tożsamy standard w relacjach administracji publicznej z ogółem jej klientów i stron. Jak się wydaje, w płaszczyźnie zewnętrznej taka była właśnie *ratio legis* noweli z 21.02.2019 r. Wskazać przy tym jednak wypada, że uwikłanie trybu realizacji autonomicznego względem postępowania administracyjnego obowiązku organów administracji publicznej w strukturę Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym jego zastanę terminologię, implikować może szereg problemów interpretacyjnych, które zostaną szerzej omówione przy okazji analizy szczegółowych zagadnień zaprezentowanych poniżej.

Podkreślenia wymaga również, że komentowane przepisy wprowadznie pozostają w funkcjonalnym związku z problematyką podstaw i dopuszczalności przetwarzania (procesowania) danych osobowych, jednak kwestii tych bynajmniej nie normują (co wynika już z treści uzasadnienia, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 10). Artykuł 2a oraz stanowiące jego konkretyzację poszczególne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego formalizują jedynie tryb wykonania jednego z wielu obowiązków organów administracji publicznej realizujących zadania administratora danych osobowych, co więcej, datowanego na okres poprzedzający wejście w życie noweli z 21.02.2019 r. (także teza 3), a *de lege lata* zestandaryzowanego w regulacji kodeksowej. Obowiązek informacyjny, którego wprost komentowana regulacja prawna dotyczy, i podstawa dla przetwarzania danych osobowych to bowiem dwie odrębne kwestie prawne (zob. A. Dmochowska, M. Zadrożny, *Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych* [w:] A. Dmochowska, M. Zadrożny, *Unijna reforma ochrony danych osobowych. RODO w praktyce z uwzględnieniem: wytycznych GR Art. 29, ustawy o ochronie danych osobowych z 2018 r.*, Warszawa 2018, *passim*). Co oczywiste, ta ostatnia doznaje aktualizacji wtedy i tylko wtedy, gdy zidentyfikujemy w prawie krajowym lub UE podstawy prawne dla procesowania danych osobowych, a organowi administracji publicznej będziemy władni przypisać status administratora danych w rozumieniu przepisów RODO (także teza 3). Z tej też przyczyny analiza poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie może abstrahować nie tylko od przepisów RODO, lecz także ustawy o ochronie danych osobowych (por. w tym duchu uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 16).

Podejmując próbę systematyzacji ustaleń wstępnych, wskazać należy, że w stanie prawnym po 4.05.2019 r. Kodeks postępowania administracyjnego:

- nie normuje postępowania w przedmiocie znajdujących podstawę prawną w RODO praw i obowiązków osób fizycznych, których dane osobowe są przetwarzane przez organy administracji publicznej;
- statuuje w dalszym ciągu ogólną przesłankę legalizacyjną do przetwarzania danych osobowych osób fizycznych z zastrzeżeniem limitującej funkcji zasady niezbędności i minimalizacji procesowania danych osobowych, a to ze względu na treść art. 6 ust. 1 lit. c RODO;
- nie kreuje nowych obowiązków organów administracji publicznej występujących w toku postępowań administracyjnych w dualnej funkcji: z jednej strony jako organów prowadzących postępowanie w sprawie, z drugiej jako administratorów danych osobowych), a jedynie konkretyzuje w płaszczyźnie technicznej powinności dekodowane z RODO;

- poprzez rozbudowane instrumentarium technicznoprosesowe (np. formalizację instytucji doręczeń) gwarantuje skuteczność unijnego instrumentu ochrony danych osobowych, kreując „pomost” pomiędzy obowiązkiem informacyjnym z art. 13 ust. 1–2 RODO a postępowaniami administracyjnymi regulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, zachowując (petryfikując) ich względną separację i autonomiczność (szerzej tezy 16–17);
- nie usuwa wątpliwości związanych z procesowaniem i ochroną danych osobowych w praktyce administracyjnej, np. w zakresie obowiązku anonimizacji danych teleadresowych stron wymienionych w rozdzielniku decyzji administracyjnej.

3. **[Aktualizacja obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego]** Artykuł 2a § 1 stanowi, że Kodeks normuje sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Oznacza to, że rolą i celem komentowanej regulacji kodeksowej nie jest – jak wspomniano już powyżej – wprowadzenie zespołu instytucji prawnych wdrażających kompleksowo RODO, które jako rozporządzenie unijne jest przecież bezpośrednio skuteczne, lecz jedynie doprecyzowanie w aspekcie technicznym, kiedy i na jakich zasadach wykonywany ma być jeden z wielu obowiązków nałożonych na podmioty przetwarzające dane osobowe osób fizycznych, tj. tzw. obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO. W tym stanie rzeczy niezbędne jest nie tylko uchwycenie istoty przedmiotowego obowiązku informacyjnego, lecz przede wszystkim wręcz ustalenie, kiedy w świetle art. 13 ust. 1 i 2 RODO w związku z postanowieniami kodeksowymi obowiązek ten staje się aktualny.

Odnosząc się do pierwszej z poruszonych kwestii, wskazać należy, że *ratio legis* wprowadzenia przez prawodawcę unijnego art. 13 i 14 RODO ujawnia się w motywie 60 RODO, który stanowi, że „zasady rzetelnego i przejrzystego przetwarzania wymagają, by osoba, której dane dotyczą, była informowana o prowadzeniu operacji przetwarzania i o jej celach”. W świetle powyższego motywu „administrator powinien podać osobie, której dane dotyczą, wszelkie inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania, uwzględniając konkretne okoliczności i konkretny kontekst przetwarzania danych osobowych”. Chodzi zatem o zagwarantowanie osobie, której dane dotyczą, uprawnienia do bycia poinformowanym o fakcie i okolicznościach przetwarzania danych osobowych (tak trafnie P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2018, art. 13, nb 3). Podkreślenia bowiem wymaga, że dopiero realizacja obowiązku informacyjnego przez administratora danych umożliwia jednostce sprawowanie rzeczywistej kontroli nad tym, w jaki sposób jej dane osobowe są przetwarzane (np. poprzez wykorzystanie prawa dostępu do danych osobowych), zatem bez wykonania obowiązku informacyjnego zapewnienie standardu przejrzystości i rzetelności procesu przetwarzania danych osobowych jest ograniczone, a częstokroć wręcz iluzoryczne (por. w tym duchu J. Łuczak [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, LEX 2018, art. 13, nb 3). Z uwagi na okoliczność, że realizacja obowiązku informacyjnego stanowi gwarancję rzetelności i przejrzystości procesowania danych osobowych, w piśmiennictwie jednolicie przyjmuje się, że uprawnienia informacyjne jednostki mają charakter osobisty i niemajątkowy, stąd nie można się ich skutecznie zrzec, ograniczyć czy przenieść na inną osobę (por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 450; P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4; J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 3).

Zdecydowanie bardziej złożonym problemem jest kwestia miarodajnego momentu, w którym w świetle art. 13 ust. 1 i 2 RODO (w związku z postanowieniami kodeksowymi) przedmiotowy

obowiązek informacyjny się aktualizuje. Dokonanie powyższych ustaleń wymaga analizy postanowień RODO, w tym w szczególności ustalenia linii demarkacyjnej pomiędzy obowiązkami informacyjnymi z art. 13 i 14 RODO, ten ostatni został bowiem wyłączony spod regulacji kodeksowej, o czym szerzej poniżej. Powyższe rozróżnienie stanowi pokłosie decyzji prawodawcy unijnego o podziale obowiązków (i odpowiadających im uprawnień) informacyjnych na dwie podstawowe grupy, tj.:

- grupę obejmującą obowiązek informowania osoby, której dane dotyczą, przy zbieraniu danych bezpośrednio od tej osoby (art. 13 RODO);
- grupę obejmującą obowiązek informowania osoby, której dane dotyczą, w przypadku gdy administrator gromadzi dane z innych źródeł niż osoba, której dane dotyczą (art. 14 RODO).

Z powyższego zestawienia wynika, że kryterium dyferencjacji ww. grup, tj. kryterium dyferencjacji zakresu obowiązku informacyjnego, jest okoliczność, czy zbieranie danych osobowych odbywa się bezpośrednio od osoby, której dane dotyczą (także A. Mednis, *Obowiązek informacyjny na podstawie art. 13 RODO*, IAP 2018/3, s. 10). Pozyskiwanie danych osobowych bezpośrednio polega na tym, że to ta konkretna osoba, której dane dotyczą, ma być ich źródłem, tzn. że mają one być uzyskiwane od niej wprost (tak trafnie J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 2; zob. również M. Gumularz, *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, LEX 2018, rozdz. VI.2, nb 1–2). Za ugruntowany należy uznać pogląd, że wymogiem zachowania bezpośredniości nie jest fizyczna obecność osoby, której dane dotyczą. „Bezpośrednio” nie oznacza bowiem bezpośredniej obecności, stąd dane pozyskane w sposób bezpośredni mogą być danymi zebranymi:

- a) za pomocą środków bezpośredniego komunikowania się na odległość, np. za pomocą telefonu, za pośrednictwem wiadomości e-mail lub formularza elektronicznego (niezależnie od formy ich utrwalenia);
- b) za pomocą innych środków komunikowania się na odległość, np. listu wysłanego pocztą (tak trafnie A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisów*, LEX 2008, art. 24, nb 1; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, art. 24, nb 8; J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 2).

Ze zbieraniem danych osobowych w sposób pośredni, tj. ze zbieraniem danych nie od osoby, której dane te dotyczą, mamy z kolei do czynienia w przypadku pozyskiwania danych, np.:

- a) z innych źródeł osobowych, tj. od osób trzecich, np. świadka składającego zeznania w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym;
- b) ze źródeł rzeczowych, np. dokumentu urzędowego lub prywatnego przedłożonego jako dowód w sprawie, nawet jeżeli powstał z udziałem osoby, której dane dotyczą, np. został przez nią podpisany, lecz przedłożony organowi administracji publicznej przez inną osobę;
- c) od innych organów wykonujących władzę publiczną;
- d) z dostępnych dla organu baz danych i rejestrów.

Podkreślenia wymaga, że w przypadkach wymienionych w lit. a–d powyżej, tj. w sytuacji pozyskiwania danych osobowych w sposób pośredni, obowiązek informacyjny z art. 14 RODO może się wprawdzie aktualizować *in casum*, jednakże pozostaje on poza zakresem normowania komentowanej regulacji kodeksowej. **Jedynie w przypadku pozyskiwania danych osobowych w sposób bezpośredni od osoby, której dane dotyczą, mają zastosowanie przepisy art. 2a i n. k.p.a., tj. przepisy normujące zasady wykonywania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO.** Z treści uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że wyłączenie obowiązku

informacyjnego z art. 14 RODO z regulacji kodeksowej miało charakter celowy, ponieważ zgodnie z art. 14 ust. 5 lit. c RODO administrator danych osobowych, pozyskując dane osobowe nie od osoby, której dane dotyczą, nie jest obowiązany spełniać obowiązku informacyjnego z art. 14 ust. 1 i 2 RODO, gdy pozyskiwanie lub ujawnianie jest wyraźnie uregulowane prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, przewidującym odpowiednie środki chroniące prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą. W uzasadnieniu nowelizacji wyrażono pogląd, że: „Wydaje się to również uzasadnione z uwagi na cechy postępowania administracyjnego. Konieczne jest wprowadzenie określonych ograniczeń praw osób których dane dotyczą w zakresie niezbędnym dla prawidłowego prowadzenia postępowania administracyjnego” (VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 14). W naszej ocenie chodzi tu w szczególności o ryzyko „sparalizowania” działalności organów administracji publicznej na skutek konieczności wykonywania obowiązku informacyjnego względem każdej osoby fizycznej, której dane osobowe organ pozyska, niezależnie od tego, czy organ zamierzał wejść w posiadanie tych danych, jak również niezależnie, czy dane te dotyczą bezpośrednio przedmiotu postępowania, czy może z przyczyn czysto faktycznych (np. w wyniku objęcia jednym dokumentem) znalazły się w aktach sprawy, mimo iż sprawy tej nie dotyczą. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której organowi przedkładany jest dokument prywatny zawierający dane osobowe kilkuset podmiotów. Przyjęcie pełnego obowiązku informacyjnego z art. 14 RODO oznaczałoby, że organ musi go wypełnić względem każdej jednej osoby wskazanej w tym dokumencie, co byłoby zabiegiem nie tylko niecelowym, lecz wręcz uniemożliwiającym efektywne administrowanie.

Należy jednak podkreślić, że brak wprowadzenia ogólnego obowiązku informacyjnego z art. 14 RODO do Kodeksu postępowania administracyjnego nie oznacza, że wyjątkowo w okolicznościach konkretnej sprawy nie zostanie on zaktualizowany. Kodeks postępowania administracyjnego jako akt krajowy zawierający normy procesowe nie może bowiem modyfikować materialnoprawnego zakresu zastosowania unijnego instrumentu ochrony danych osobowych w sposób dorozumiany. Jak już zostało to wyeksponowane powyżej, regulacja kodeksowa nie statuuje obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych osób fizycznych, realizuje wyłącznie względem nich swą podstawową służebną (instrumentalną) funkcję. Jedyną zaś konsekwencją przyjętej na mocy noweli z 21.02.2019 r. regulacji jest to, że z formalnego punktu widzenia obowiązek z art. 14 RODO, o ile dozna aktualizacji na gruncie jednego z postępowań, o których mowa w art. 1–2, nie jest realizowany w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, aczkolwiek na podstawie wewnętrznych norm postępowania konkretnego organu administratora. Choć, jak się wydaje (co traktujemy jedynie w kategoriach hipotezy), ze względu na immanentnie gwarancyjny charakter dziedziny ochrony danych osobowych osób fizycznych, dopuszczalne byłoby stosowanie regulacji kodeksowej *per analogiam* (zob. na ten temat W. Jakimowicz, *Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 618–622). Innymi słowy, można by zaakceptować stan, w którym organ administrator zrealizuje obowiązek z art. 14 RODO w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (stosując je jako niewiążący wzorzec czy też dobrą praktykę), pod warunkiem że regulacja kodeksowa statuuje co najmniej tożsamy standard gwarancyjny w omawianym zakresie jak RODO, w szczególności zaś nie jest sprzeczna z prawem UE, np. co do formy realizacji obowiązku informacyjnego, momentu jego aktualizacji itd.

Warto nadmienić, że w świetle krajowych przepisów obowiązek informacyjny z art. 14 RODO zostanie natomiast bezwzględnie wyłączony w sytuacji, o której mowa w art. 4 u.o.d.o., który stanowi, że: „1. W zakresie nieuregulowanym w art. 14 ust. 5 rozporządzenia 2016/679 administrator

wykonujący zadanie publiczne nie przekazuje informacji, o których mowa w art. 14 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia 2016/679, jeżeli służy to realizacji zadania publicznego i niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia 2016/679, jest niezbędne dla realizacji celów, o których mowa w art. 23 ust. 1 tego rozporządzenia, oraz przekazanie tych informacji: 1) uniemożliwi lub znacząco utrudni prawidłowe wykonanie zadania publicznego, a interes lub podstawowe prawa lub wolności osoby, której dane dotyczą, nie są nadrzędne w stosunku do interesu wynikającego z realizacji tego zadania publicznego lub 2) naruszy ochronę informacji niejawnych. 2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, administrator zapewnia odpowiednie środki służące ochronie interesu lub podstawowych praw i wolności osoby, której dane dotyczą”.

Poza zakresem normowania art. 2a § 1 i n. ustawodawca pozostawił również obowiązek z art. 13 ust. 3 RODO. Ocena powyższego rozwiązania wymaga odniesienia się nie tylko do postanowień RODO, lecz także do rozwiązań przyjętych w krajowej ustawie o ochronie danych osobowych. Otóż w świetle art. 3 ust. 1 u.o.d.o. „administrator wykonujący zadanie publiczne nie przekazuje informacji, o których mowa w art. 13 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, jeżeli zmiana celu przetwarzania służy realizacji zadania publicznego i niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, jest niezbędne dla realizacji celów, o których mowa w art. 23 ust. 1 tego rozporządzenia, oraz przekazanie tych informacji: 1) uniemożliwi lub znacząco utrudni prawidłowe wykonanie zadania publicznego, a interes lub podstawowe prawa lub wolności osoby, której dane dotyczą, nie są nadrzędne w stosunku do interesu wynikającego z realizacji tego zadania publicznego lub 2) naruszy ochronę informacji niejawnych”. Już tylko literalna wykładnia uzasadnia wnioszek, że przytoczony przepis statuuje przesłanki, których kumulatywna aktualizacja dozwala na zaniechanie przez określoną kategorię administratorów danych osobowych wykonania jednego z ich podstawowych obowiązków dekodowanych z treści RODO. Nadto przepis ten, jak słusznie eksponuje się w piśmiennictwie, ma charakter wyjątkowy (B. Marcinkowski [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. B. Marcinkowski, LEX 2018, art. 3, nb 2) oraz zakłada konieczność ważenia interesów partykularnych z publicznymi (zob. P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Legalis 2018, art. 3, nb 8), ergo nie statuuje generalnej płaszczyzny uchylającej obowiązek z art. 13 ust. 3 dla wszystkich obszarów sytuacyjnych i procesowych z udziałem administratorów wykonujących zadania publiczne. Niezależnie od wątpliwości interpretacyjnych, jakie mogą implikować użyte w treści art. 3 u.o.d.o. zwroty ustawowe (zob. szerzej G. Sibiga, *Kryterium „zadania publicznego” w ustawie z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych oraz jego konsekwencje dla wykonywania obowiązków administratora oraz realizacji praw osoby, której dane dotyczą*, M. Praw. 2018/22, s. 7–14), można przyjąć, że organy administracji publicznej podejmujące czynności w jednym z postępowań normowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego są nie tylko podmiotem wykonującym zadania publiczne, ale także podejmowana przez nie ewentualna zmiana celu przetwarzania danych osobowych służyć będzie realizacji określonego zadania publicznego, co bynajmniej *per se* nie skutkuje w świetle art. 3 u.o.d.o. uchYLENIEM obowiązku z art. 13 ust. 3 RODO. Słowem, zakres zastosowania klauzuli uwalniającej administratora danych osobowych od realizacji omawianego w tym miejscu obowiązku jest węższy niżeli zakres sytuacyjno-procesowy, w którym organy administracji publicznej jako administratorzy wykonujący zadania publiczne byłyby zobligowane do zrealizowania obowiązku informacyjnego w zakresie podstawowym (art. 13 ust. 1–2 RODO) czy też skutek modyfikacji celu przetwarzania danych osobowych (art. 13 ust. 3 RODO).

Jak się wydaje, mając na uwadze paradygmat racjonalnego ustawodawcy, można przyjąć, że art. 2a § 1 w zakresie, w jakim *explicite* nie nawiązuje do obowiązku z art. 13 ust. 3 RODO, stanowi wyraz

przyjętego, choć pośrednio, w procesie legislacyjnym założenia, w świetle którego zmiana celu przetwarzania danych osobowych strony (klienta administracji) czy – szerzej rzecz ujmując – każdej osoby fizycznej stojącej na zewnątrz organu administrującego związana będzie bądź to ze zmianą administratora danych osobowych, np. w związku z zainicjowaniem kolejnej fazy postępowania administracyjnego, bądź to z uruchomieniem nowego, choćby w granicach tej samej sprawy, postępowania administracyjnego.

Analogicznie jak w odniesieniu do obowiązku z art. 14 RODO, rozważyć należy, które przepisy normować będą tryb realizacji obowiązku z art. 13 ust. 3 RODO, jeżeli dozna on aktualizacji w postępowaniu przed organem administratorem. Jak się wydaje, także i w tym przypadku znajdą zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ale nie na zasadzie analogii, lecz wprost, a to już tylko ze względu na treść art. 2a § 1 k.p.a. Otóż należy spostrzec, że w art. 13 ust. 3 RODO przekazywane przez administratora treści obejmują z jednej strony informację o zmianie celu przetwarzania danych osobowych, z drugiej zaś wszelkie inne stosowne informacje, o których mowa w art. 13 ust. 2 RODO. Skoro obowiązek informacyjny w omawianym przypadku został powiązany z treściami przekazywanymi w wykonaniu art. 13 ust. 2 RODO, a sposób realizacji powyższego obowiązku stosownie do treści art. 2a § 1 normuje Kodeks postępowania administracyjnego, to można też przyjąć, że w przypadkach, w których organ prowadzący jedno z kodeksowych postępowań będzie zobowiązany wykonać omawiany w tym miejscu obowiązek, zastosuje odnośne przepisy Kodeksu, o ile nie są one sprzeczne z RODO, innymi aktami prawa UE oraz krajowymi ustawami szczególnymi.

4. **[Treść oświadczenia informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** W świetle art. 2a § 1 Kodeks normuje sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Oznacza to, że celem ustalenia przedmiotu i zakresu obowiązku informacyjnego, o którym mowa w komentowanym przepisie, niezbędne jest odwołanie się do treści konkretnych postanowień RODO. Chodzi tu przede wszystkim o art. 13 ust. 1 RODO, który stanowi, że w omawianym przypadku administrator zobowiązany jest podać osobie, której dane dotyczą, następujące informacje:

- a) **swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela** – w odniesieniu do postępowań regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego będą to zatem: nazwa organu administracji publicznej, adres siedziby danego organu administracji publicznej (lub dodatkowo adres dla doręczeń) oraz jego dane kontaktowe, np. numer telefonu, adres e-mail, dane skrytki ePUAP (lub po aktualizacji obowiązku z art. 155 u.d.e. – adres dla doręczeń elektronicznych), jeżeli organ administracji publicznej korzysta z ww. formuł komunikowania się na odległość;
- b) **gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych** (szerzej na temat obowiązku powołania inspektora ochrony danych w organach administracji publicznej zob. M. Sakowska-Baryła, *Inspektor ochrony danych a obowiązki administratora* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 79–105);
- c) **cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania:**
 - **cele przetwarzania danych osobowych** – art. 5 ust. 1 lit. b RODO stanowi, że dane osobowe muszą być „zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami”. W odniesieniu do postępowań regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego celem przetwarzania danych będzie np. prowadzenie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. W piśmiennictwie

trafnie zauważono jednak, że z praktycznego punktu widzenia wymóg informowania o celach przetwarzania danych może być dość problematyczny, ponieważ administrator danych, zbierając je, może nie wiedzieć o wszystkich celach, dla których dane będą przetwarzane, co sprawia, że może nie być w stanie poinformować jednostki o wszystkich celach, w jakich dane te finalnie będą wykorzystywane (P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 5). Mając to na uwadze, należy przyjąć, że wystarczające jest „przekazanie informacji opisujących cele znane w momencie zbierania danych, bez konieczności wskazywania celów potencjalnych (przewidywanych, aczkolwiek niepewnych), natomiast zmiana celów lub rozszerzenie o nowe cele wiąże się z obowiązkiem poinformowania o tym podmiotu danych na dalszym etapie przetwarzania” (P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 5) – z zastrzeżeniem wyjątku zadekretowanego w treści art. 3 ust. 1 u.o.d.o. Obowiązek poinformowania przez administratora o zmianie celu przetwarzania danych osobowych koresponduje z treścią art. 5 ust. 1 lit. b *in fine* RODO, który statuuje tzw. zasadę związania celem przetwarzania danych osobowych. Jedynie przetwarzanie danych osobowych do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 RODO za niezgodne z pierwotnymi celami. W pozostałych sytuacjach organ administracji publicznej zobowiązany jest ponownie obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 RODO, w zakresie treści, o których mowa w art. 13 ust. 3 RODO. Z sytuacją taką mielibyśmy do czynienia przykładowo wówczas, gdyby organ administracji publicznej przetwarzał dane osobowe w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w trybie zwyczajnym, a po kilku miesiącach wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w trybie nadzwyczajnym z art. 156 i n. k.p.a. W każdym z tych postępowań obowiązek informacyjny powinien zostać wykonany odrębnie, co zaś koresponduje ze zidentyfikowanymi racjami, które mogły skutkować przyjęciem ograniczonej do art. 13 ust. 1–2 RODO treści art. 2a § 1 k.p.a.;

- **podstawa prawna przetwarzania danych osobowych** – wypełniając obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 RODO, należy podać podstawę prawną procesowania danych osobowych. Chodzi zatem o powołanie się na przynajmniej jedną z tzw. przesłanek legalizacyjnych określonych w art. 6, 9 i 10 RODO. W odniesieniu do postępowań regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego będzie to przeważnie art. 6 ust. 1 lit. c RODO (przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze) oraz art. 6 ust. 1 lit. e RODO (przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi). Podkreślenia jednak wymaga, że wymienione powyżej przesłanki legalizacyjne nie wyczerpują wszystkich przypadków, w których przetwarzanie danych osobowych w toku postępowań uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego będzie dopuszczalne (szerzej w przedmiocie podstaw legalizacyjnych w sektorze publicznym por. M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Proces przetwarzania danych osobowych i jego legalizacja w sektorze publicznym* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 53–79).

W piśmiennictwie trafia się, że w przypadku przetwarzania danych osobowych przez organ administracji publicznej na podstawie przesłanki legalizacyjnej z art. 6 ust. 1 lit. c RODO (gdzie przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze) organ zobowiązany jest do wskazania przepisu prawa krajowego lub unijnego, który stanowi źródło obowiązku jego działania (J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 6). Zarazem dyskusyjne jest to,

czy przepis prawa powinien wyraźnie regulować kwestie przetwarzania danych, czy też wystarczy, jeżeli z przepisu prawa wynika obowiązek, do którego realizacji konieczne jest przetwarzanie danych, nawet jeśli przepis ten wyraźnie o przetwarzaniu danych nie wspomina. Za dominujący przyjąć należy jednak pogląd, w myśl którego „zarówno literalna wykładnia przepisu, jak też wykładnia funkcjonalna wskazują na prawidłowość przyjęcia drugiego z wskazanych powyżej stanowisk (...). W obecnym stanie prawnym można twierdzić, że jeżeli przepisy nakładają obowiązek, do realizacji którego konieczne jest przetwarzanie danych, to nawet w przypadku, gdy przepisy wyraźnie wskazują na uprawnienie do przetwarzania danych, należy przyjąć, że przetwarzanie to służy realizacji obowiązku nałożonego przepisami, a zatem omawiana podstawa znajduje tu zastosowanie. Za taką interpretacją przemawia sformułowanie przepisu komentowanego rozporządzenia, w którym mowa nie o obowiązku przetwarzania danych, a o obowiązku prawnym ciążyącym na administratorze, dla którego wypełnienia niezbędne jest przetwarzanie danych” (P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 22). Jako przykład podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w postępowaniach uregulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego można by zatem wskazać:

- art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 1 i 2 u.s.k.o., jeżeli dane osobowe byłyby przetwarzane w celu prowadzenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego przez organ odwoławczy (samorządowe kolegium odwoławcze);
- art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 157 w zw. z art. 156 k.p.a. w zw. z art. 1 i 2 u.s.k.o., jeżeli dane osobowe byłyby przetwarzane w celu prowadzenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej przez samorządowe kolegium odwoławcze;
- art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 2 w zw. z art. 217 § 1 k.p.a., jeżeli dane są przetwarzane w celu wydania zaświadczenia.

Nadmienić wypada, że w świetle motywu 41 RODO nie jest konieczne, aby przepis prawny statuujący podstawę prawną procesowania danych miał rangę ustawową, może być to również akt podustawowy (por. P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 22; Ministerstwo Cyfryzacji, *RODO dla administracji*, https://www.gov.pl/documents/31305/436699/RODO_dla_administracji_small.pdf, dostęp: 15.07.2023 r., s. 7–8);

- d) **informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją** – w odniesieniu do postępowań regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego administrator danych, gromadząc dane, ma informować osobę, której dane dotyczą, o podmiotach, którym zamierza ujawnić dane osobowe. W rozumieniu art. 4 pkt 9 RODO: „«odbiorca» oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, któremu ujawnia się dane osobowe, niezależnie od tego, czy jest stroną trzecią. Organy publiczne, które mogą otrzymywać dane osobowe w ramach konkretnego postępowania zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, nie są jednak uznawane za odbiorców; przetwarzanie tych danych przez te organy publiczne musi być zgodne z przepisami o ochronie danych mającymi zastosowanie stosownie do celów przetwarzania”. W piśmiennictwie wskazuje się, że „obowiązek ten nie obejmuje zatem informowania o podmiotach publicznych, uprawnionych do uzyskiwania danych na podstawie prawa w ramach prowadzonego postępowania (np. policji, sądów, uprawnionych organach administracji publicznej). Wyłączenie to jest spowodowane m.in. względami praktycznymi, gdyż jest bardzo wiele podmiotów publicznych, które są uprawnione do uzyskiwania danych w ramach prowadzonego postępowania, i informowanie o wszystkich tych podmiotach

byłoby niezwykle trudne, a nie wydaje się potrzebne, gdyż kwestie przekazywania (ujawniania) danych tym podmiotom są przedmiotem regulacji zawartych w przepisach prawa” (P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 25);

- e) **gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, 47 lub 49 ust. 1 akapit drugi RODO, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia** – w odniesieniu do postępowań regulowanych Kodeksem postępowania administracyjnego będzie to mieć miejsce np. wówczas, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego obligują organ do przekazania określonych danych osobowych organowi państwa obcego lub organizacji międzynarodowej.

Poza informacjami, o których mowa powyżej, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator danych podaje osobie, której dane dotyczą, na podstawie art. 13 ust. 2 RODO, następujące informacje dodatkowe niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania:

- a) **okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu** – wymóg wskazania tzw. okresu retencji jedynie pozornie wydaje się łatwy do zrealizowania. Wprawdzie nie nasuwa trudności jego wyznaczenie, gdy przepisy prawa wprost go określają, np. przepisy przewidujące okres przechowywania akt osobowych pracowników, to jednak gdy kwestia ta pozostaje nieuregulowana prawnie, okres ten musi oszacować samodzielnie administrator danych osobowych, co może być już problematyczne (tak trafnie P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 7). W zakreślonym wariantcie sytuacyjnym, gdy ustalenie okresu retencji danych nie tyle jest utrudnione, co wręcz niemożliwe, wystarczające jest wskazanie kryteriów jego ustalenia. Podkreślić jednak należy, że w przypadku organów administracyjnych prowadzących postępowanie w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego za niewystarczające uznać należy wskazanie jako kryterium retencji danych osobowych poinformowanie, że dane będą przetwarzane przez czas konieczny do prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego, ponieważ okres ten jest zdecydowanie za krótki. W omawianej kategorii spraw pomocne może być przypisanie konkretnej kategorii postępowań do kategorii archiwalnej określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67);
- b) **informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych** – administrator danych zobowiązany jest udzielić podmiotowi, którego dane dotyczą, informacji o jego uprawnieniach wynikających z RODO, tj. informacji o możliwości:
- żądania dostępu do danych osobowych (art. 15 RODO),
 - żądania sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania danych osobowych (art. 16–18 RODO),
 - wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych (w art. 21 RODO),
 - przenoszenia danych (art. 20 RODO).

W piśmiennictwie trafnie się jednak podkreśla, że „uprawnienia te nie mają charakteru bezwzględneho, tzn. znaczna ich część przysługuje po spełnieniu określonych przepisami przesłanek, dlatego też informowanie w tym zakresie również będzie ograniczone jedynie

do tych przypadków, w których poszczególne uprawnienia przysługują, np. organ administracji publicznej przetwarzający dane na podstawie przepisów prawa nie będzie informował m.in. o prawie żądania usunięcia danych; prawie wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych czy też prawie przenoszenia danych, gdyż w tym przypadku wskazane uprawnienia nie przysługują podmiotowi danych” (P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 7). Oznacza to, że organ administracji publicznej, spełniając obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 2 RODO, zobowiązany jest ocenić *in casum*, jakie uprawnienia mogą przysługiwać danemu podmiotowi, a następnie na podstawie dokonanych ustaleń sformułować treść oświadczenia informacyjnego. Niedopuszczalny jest w tym zakresie automatyzm, poinformowanie jednostki o uprawnieniach, które jej *de facto* nie przysługują, może bowiem powodować trudności, szczególnie gdy ta, powołując się na treść uzyskanego oświadczenia informacyjnego, zechce je wykonać. W naszej ocenie w zarysowanym wariantcie sytuacyjnym brak jest jednak podstaw do przyjęcia, aby z treści błędnie sformułowanego oświadczenia informacyjnego wywodzić uprawnienia materialnoprawne;

- c) **jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a lub art. 9 ust. 2 lit. a RODO – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem** – wymóg ten aktualizuje się jedynie w przypadku, gdy organ administracji publicznej przetwarza dane osobowe na podstawie zgody podmiotu, którego dane dotyczą (por. lit. e poniżej);
- d) **informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego** – organem nadzorczym w rozumieniu RODO jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
- e) **informacje, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych** – w przypadku przetwarzania danych osobowych w postępowaniach uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego przekazanie danych osobowych organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie będzie co do zasady obligatoryjne. Jedynie wąska kategoria danych osobowych kwalifikowana może być jako fakultatywna, a zatem przetwarzana przez organ administracyjny na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą. Jako przykład wskazać można udostępnienie przez stronę postępowania jej prywatnego numeru telefonu. Podkreślenia przy tym wymaga, że sam fakt dobrowolnego przekazania takiej informacji z inicjatywy własnej tego podmiotu można kwalifikować jako konkludentne wyrażenie zgody na jej procesowanie przez organ;
- f) **informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4 RODO, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą** – w przypadku przetwarzania danych osobowych przez organy administracji publicznej w postępowaniach uregulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego ww. przesłanka – z uwagi na swój przedmiot – dotychczas miała znaczenie marginalne. Warto jednak zwrócić uwagę na znowelizowane brzmienie art. 14 § 1b k.p.a., który stanowi, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej (szerzej na temat automatyzacji i ochrony danych osobowych w procesie administrowania zob. F. Geburczyk, *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, Sam. Teryt. 2021/5, s. 21–32).

Artykuł 13 RODO, stanowiący podstawę prawną obowiązku informacyjnego administratora danych osobowych, ma charakter uniwersalny, ergo w założeniu prawodawcy unijnego przystaje do każdego przypadku ich procesowania, tj. zarówno w sektorze prywatnym, jak i przy wykonywaniu władzy publicznej. Niemniej jednak należy mieć na uwadze fakt, że specyfika przetwarzania danych na potrzeby postępowań uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego czyni nieaktualnym przekazywanie wybranych kategorii informacji, na co niepoślednio wskazują zastrzeżenia poczynione powyżej (zob. także K. Syska, *Klauzula informacyjna dla osoby składającej skargę*, IAP 2018/2, s. 28). Istotnie, to okoliczności konkretnego procesu przetwarzania danych osobowych będą determinować zakres realizowanego przez administratora obowiązku informacyjnego (w tym duchu P. Fajgielski, *Obowiązek informacyjny w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, IAP 2017/1, s. 20). Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego to właśnie specyfika danego typu postępowania determinować będzie treść i zakres realizacji obowiązku z art. 13 ust. 1–2 RODO, a nawet formę i moment przekazywania informacji (zob. np. art. 122h k.p.a.). Jak się wydaje, pożądanym byłoby opracowanie zestandaryzowanych wzorów, tak aby w skali kraju przekazywane klientom administracji klauzule informacyjne nie wykazywały znacznych różnic powodowanych nie tyle specyfiką procesu przetwarzania danych osobowych, ile odmienną procedurą wewnętrzną zaadaptowaną u konkretnego administratora danych osobowych.

5. **[Zakres temporalny obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** Jako że art. 13 ust. 1–2 RODO nie statuuje nowego obowiązku dla administratorów danych, lecz wyłącznie modyfikuje jego dotychczasowy zakres (zob. J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 1; A. Mednis, *Obowiązek...*, s. 10; P. Fajgielski, *Obowiązek...*, s. 19, 20), problemy związane z rozdzieleniem zakresu zastosowania prawa starego (RODO oraz ustawa o ochronie danych osobowych) oraz nowego (RODO, ustawa o ochronie danych osobowych oraz Kodeks postępowania administracyjnego) mają w istocie charakter pomijalny i pozorny. Otóż, jak zostało to wyeksponowane w uwagach wstępnych, art. 2a § 1 k.p.a. nie statuuje nowej kategorii obowiązków dla organów administracji publicznej, określając wyłącznie tryb (procesowe warunki) realizacji ciążących na organach administratorach powinności dekodowanych z prawa UE. Stąd też, o ile procesowanie danych osobowych w związku z prowadzeniem jednego z postępowań, o których mowa w art. 1–2, miało miejsce przed 4.05.2019 r., to odbywało się w trybie wewnętrznym właściwym dla danego administratora danych. Tytułem przykładu, organ właściwy do rozpatrzenia skargi z działu VIII był zobowiązany do zrealizowania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO (zob. K. Syska, *Klauzula...*, s. 23), nawet pomimo faktu, że natenczas w systemie nie obowiązywał jeszcze art. 226a k.p.a. *De lege lata* uległ zmianie, a dokładnie rzecz ujmując, został sformalizowany tryb przekazywania informacji. Jak się wydaje, ze względu na brak przepisów intertemporalnych w noweli z 21.02.2019 r., a zatem zasadę działania prawa nowego, w przypadku sprzecznej z treścią Kodeksu postępowania administracyjnego praktyki wewnętrznej organów datowanej na okres sprzed wejścia w życie nowelizacji należy zweryfikować tryb czynności nie tylko dla nowych postępowań (spraw), lecz także i tych, które są w toku. Słowem, niezależnie od daty wszczęcia jednego z postępowań z art. 1–2 wraz z wejściem w życie noweli z 21.02.2019 r. w zakresie obowiązku informacyjnego powinien zostać zrealizowany w ich toku standard wynikający z przepisów art. 2a oraz pozostałych regulacji kodeksowych stanowiących jego konkretyzację. Powyższe stanowi konsekwencję podjętego przez ustawodawcę wyboru, który w odniesieniu do postępowań administracyjnych normowanych treścią Kodeksu postępowania administracyjnego, ale także Ordynacji podatkowej, nie wprowadził, na wzór art. 166–167 noweli z 21.02.2019 r., zasady, w świetle której nowy tryb realizacji obowiązków dekodowanych z RODO znajdzie zastosowanie wyłącznie

w sprawach (postępowaniach) wszczętych po 4.05.2019 r. Poczynione w tym miejscu ustalenia korespondują, choć tylko częściowo, z wnioskami sformułowanymi w teorii prawa administracyjnego. Otóż w piśmiennictwie wskazuje się, że w zakresie reguł *strictae* procesowych poddanie ich reżimowi nowego prawa nie budzi zasadniczo wątpliwości, z tym zastrzeżeniem, że ocena skuteczności i ważności czynności podlega ocenie w świetle prawa miarodajnego na moment ich podejmowania (por. M. Kamiński, *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 463). Należy jednak mieć na uwadze, że komentowane przepisy mają wprawdzie charakter procesowy, swoistego rodzaju, a postulowana powyżej ewentualna korektura podjętych przed 4.05.2019 r. czynności informacyjnych służy zagwarantowaniu efektywności prawa UE (tu: RODO).

Konsekwencję podjętego przez ustawodawcę wyboru stanowi konieczność dostosowania praktyki funkcjonowania organów administratorów do nowej treści Kodeksu postępowania administracyjnego, co zdaje się mieć praktyczne znaczenie przykładowo w następujących sytuacjach:

- po pierwsze, aktualizacji obowiązku zamieszczenia, wraz z datą wejścia w życie noweli z 21.02.2019 r., przez organy uprawnione do milczącego załatwienia sprawy w rozumieniu art. 122a k.p.a. informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, w BIP, na swojej stronie podmiotowej oraz w widocznym miejscu w siedzibie;
- po drugie, konieczności podjęcia czynności anonimizacji w przypadku, o którym mowa w art. 73 § 1b, o ile takowe uprzednio nie zostały podjęte;
- po trzecie, gdy strona lub uczestnik postępowania wszczętego przed 4.05.2019 r. zostali w przekazanej im klauzuli poinformowani na zasadzie art. 13 ust. 2 lit. b RODO o generalnym prawie do wystąpienia z żądaniem na podstawie art. 15 RODO bez zastrzeżenia, o którym mowa w art. 236 § 2 *in fine* k.p.a., wejście w życie noweli z 21.02.2019 r. implikuje konieczność przekazania nowej klauzuli o zmienionej treści, dotychczasowa informowałaby bowiem klienta administracji o uprawnieniu, którego *de lege lata* wykonać nie może.

Poza zakresem rozważań przyjdzie pozostawić żywo dyskutowany w okresie poprzedzającym wejście w życie RODO problem intertemporalny, którego istota wyczerpywała się w ocenie konieczności skorelowania (zsynchronizowania) treści klauzul informacyjnych przekazanych przez administratorów przed 25.05.2018 r. z treścią art. 13 RODO (zob. na ten temat A. Mednis, *Obowiązek...*, s. 13–14), co dla analizy art. 2a k.p.a. oraz przepisów go konkretyzujących jest zagadnieniem irrelevantnym.

6. **[Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego]** Aspekt przedmiotowy komentowanego kompleksu przepisów można analizować na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony oceny wymaga, jakie obszary zostały przez ustawodawcę *explicite* uregulowane. Z drugiej strony należy określić stosunek nowo dodanych przepisów do struktury i systematyki Kodeksu postępowania administracyjnego, jak też dotychczasowego zakresu jego normowania.

Zakres przedmiotowy nowelizacji został częściowo zrekonstruowany przez samego ustawodawcę już w treści art. 2a § 1. Otóż *de lege lata* Kodeks postępowania administracyjnego normuje także sposób realizacji obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO. Przez „sposób” rozumieć należy proceduralne (techniczne) aspekty wykonania ciążących na organach administratorach powinności, a nie ich aspekt treściowy (por. uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 15–16; także teza 4). Istotnie, w kolejnych jednostkach redakcyjnych ustawodawca precyzuje

(konkretyzuje) moment miarodajny dla realizacji obowiązku informacyjnego, częściowo formę czy też sposób jego wykonania w aspekcie komunikacyjnym (art. 122h § 1), jak też w kategoriach informacyjnych wskazuje na sytuacje, które w świetle art. 13 ust. 4 RODO uchylają konieczność ponownego wykonania obowiązku informacyjnego względem tej samej osoby fizycznej przez administratora danych osobowych, choć ze względu na treść art. 122h § 2 k.p.a. w tym względzie ustawodawca nie pozostaje w pełni konsekwentny.

Niemniej jednak określenie sposobu realizacji jednego z obowiązków przepisanych treścią RODO nie wyczerpuje całościowo relewantności noweli z 21.02.2019 r. w kontekście postępowań administracyjnych normowanych Kodeksem postępowania administracyjnego. Otóż ustawodawca nie wprowadza, a – jak się wydaje – wyłącznie potwierdza separatyzm ról organu administracji publicznej jako prowadzącego postępowanie (podmiot kompetencji) oraz administratorów danych osobowych, a w dalszej kolejności odrębność obowiązków oraz postępowań z jednej strony tych dotyczących procesowania danych osobowych, z drugiej zaś tych wskazanych w art. 1–2 k.p.a. (zob. tezy 16–17). Nadto nowela z 21.02.2019 r. limituje dostęp do danych osobowych wnoszącego skargę stanowiącą podstawę do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej interesu prawnego lub obowiązku osoby trzeciej. W tym przypadku wyłącznym dysponentem swojego prawa do prywatności i zakresu anonimizacji danych jest osoba, która wniosła skargę (zob. art. 73 § 1b, art. 236 § 2).

Mając na uwadze stosunek noweli z 21.02.2019 r. do zakresu normowania Kodeksu postępowania administracyjnego oraz jego systematyki, w pierwszej kolejności przyjdzie spostrzec, że na mocy art. 2a § 1 po raz wtóry w przeciągu dwuletniej ewolucji regulacji kodeksowej ustawodawca zdecydował się na zabieg rozszerzenia jego zakresu przedmiotowego. Potwierdza to trafność zidentyfikowanej przed laty w piśmiennictwie zdolności Kodeksu do akomodacji heterogenicznej ze swej istoty materii normatywnej, która pozostaje jedynie w pośrednim związku z postępowaniami nim uregulowanymi, a zwłaszcza postępowaniem jurysdykcyjnym (zob. szerzej na ten temat J. Borkowski, *Przemiany prawne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Poślusznny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 104 i n., a samo zjawisko bywa określane mianem eklektyzmu regulacji kodeksowej; zob. T. Bąkowski, *Transkodeksowa migracja regulacji administracyjnoprawnych* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 52–53). Treść art. 2a tę właściwość Kodeksu potwierdza. Nowe przepisy statuują wprawdzie podstawę dla rekonstrukcji norm procesowych, jednak wyznaczony nimi tryb realizacji obowiązku ma charakter zewnętrzny względem kodeksowych postępowań administracyjnych. Jedynie w aspekcie temporalnym (czasowym) aktualizacja obowiązku, o którym mowa w art. 2a § 1, oraz podjęcie pierwszej zewnętrznej czynności przez organ (zob. teza 6 oraz 14) następują w tym samym momencie.

Ulokowanie art. 2a w dziale I nie było przypadkowe. Komentowany przepis nie tylko skutkuje rozszerzeniem zakresu przedmiotowego ustawy procesowej, lecz także w założeniu ustawodawcy ma charakter uniwersalny, *ergo* znajduje zastosowanie „w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2”. Tym samym także na gruncie regulacji kodeksowej ustawodawca konfirmuje (potwierdza) obowiązywanie generalnego obowiązku informacyjnego niezależnie od typu postępowania administracyjnego, w którym osoba fizyczna jako jego strona lub uczestnik bierze udział, a które normowane jest postanowieniami Kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej jednak pogłębiona

analiza zbioru przepisów dodanych do Kodeksu postępowania administracyjnego uzasadnia wniosek, że zapowiedź ustawodawcy z art. 2a *in fine* nie została w pełni zrealizowana. Otóż *de lege lata* Kodeks normuje także tryb europejskiej współpracy administracyjnej. Normy procesowe zadekretowane w dziale VIIa mają wprowadzić charakter procesowy, jednak postępowanie (tu: tryb) nimi uregulowane pozbawione jest jurysdykcyjnego charakteru (szerzej na ten temat komentarz do art. 260a). Tym samym przepisy konkretyzujące sposób wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, znajdują zastosowanie wówczas, gdy w ramach pomocy prawnej będą podejmowane czynności wymagające bezpośredniego kontaktu z osobą fizyczną podległą jurysdykcji polskich organów administracji publicznej. Jak się zatem wydaje, wówczas, i to wprost, znajdzie zastosowanie art. 54 § 1a. Pominąwszy okoliczność, że w tym przypadku z punktu widzenia technicznolegislacyjnego bardziej poprawne jawiłoby się uzupełnienie o stosowny przepis działy VIIa, pewne wątpliwości zdaje się implikować także art. 260a § 4. Otóż powyższa regulacja statuuje obowiązek zawiadomienia podmiotu, którego pomoc dotyczy, o jej udzieleniu. Zawiadomienie ma charakter następczy, ale względem aktu współpracy (zob. szerzej komentarz do art. 260a). Z kolei z perspektywy podmiotu zewnętrznego może być kwalifikowane jako pierwsza czynność urzędowa skierowana do zindywidualizowanej jednostki, której dotyczyła pomoc. To zaś implikuje wątpliwości, czy aby organ współpracujący (udzielający pomocy) nie powinien zrealizować obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO, o ile dane, które procesował w toku trybu (postępowania) normowanego treścią działy VIIa, pochodziły od osoby, która w świetle art. 260a § 4 będzie przez organ administratora zawiadamiana. Na ewokowane pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, co bynajmniej w świetle art. 2a § 1 nie rozstrzyga wątpliwości, jakie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego czy też wewnętrzne procedury w danym organie będą określały sposób wykonania omawianego obowiązku. Jak się wydaje, w tej sytuacji sam obowiązek częstokroć będzie w aspekcie czasowym wyprzedzał zawiadomienie, o którym mowa w art. 260a § 4. Można zatem przyjąć, że osoba fizyczna posiada informacje, co uwalnia organ od ponawiania informacji, o ile ich zakres lub treść nie uległy zmianie, co wynika już z treści art. 13 ust. 4 RODO. Pod rozważę ustawodawcy poddać można wprowadzenie dla celów działy VIIa rozwiązania tożsamego do tego przepisane w treści art. 122h. Stoimy na stanowisku, że odstępienie przez ustawodawcę (uświadomione czy też nie) od odrębnego uregulowania sposobu wykonania obowiązku z art. 13 ust. 1–2 RODO dla celów trybu europejskiej współpracy administracyjnej może znajdować uzasadnienie w szeregu argumentów. Po pierwsze, jak się wydaje, znacznie częściej w toku postępowania dane osobowe nie będą pozyskane od osoby fizycznej, której one dotyczą. To zaś aktualizuje ewentualny obowiązek informacyjny z art. 14 RODO, którego sposób regulacji, w świetle uwag powyżej poczynionych, w ogóle w Kodeksie nie został uregulowany. Po drugie, obowiązek informacyjny może zbiec się w czasie z podejmowaniem innych czynności zewnętrznych organu, co uzasadnia zastosowanie na zasadach ogólnych np. art. 54 § 1a. Po trzecie zaś, ze względu na określony wprost w art. 13 ust. 1 RODO moment miarodajny zrealizowania obowiązku informacyjnego można przypuszczać, że organ administrator będzie zobowiązany udzielić podmiotowi zewnętrznemu informacji na etapie poprzedzającym podjęcie czynności z art. 260a § 4 k.p.a.

7. [Wyłączenia zastosowania kodeksowego sposobu wykonywania obowiązku informacyjnego]
Kodeksowy tryb (sposób) wykonywania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, nie znajdzie zastosowania:

- po pierwsze, w postępowaniach uregulowanych w Ordynacji podatkowej, a to ze względu na treść art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 1a o.p., dodanego na mocy noweli z 21.02.2019 r.;
- po drugie, w postępowaniach innych niż wymienione w art. 1 i 2 k.p.a., choćby znajdowały doń zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższy przypadek

- wymaga kilku słów rozwinięcia. Otóż ustawodawca w art. 2a § 1 *in fine* powiązał zakres zastosowania nowej instytucji (*sui generis* procedury) z kategoriami postępowań uregulowanymi w Kodeksie („w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2”). Zarazem systemowi prawa administracyjnego znane są i takie kategorie autonomicznych procedur administracyjnych, które nie zawsze można jednoznacznie zakwalifikować jako przynależne do kategorii postępowań wymienionych w art. 1–2 (szerzej na temat technik odesłań do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w polskim systemie procesowego prawa administracyjnego zob. Z. Kmiecik, *Zarys...*, s. 76–81). W tym stanie rzeczy rysujący się dylemat interpretacyjny należy rozstrzygnąć w następujący sposób. O ile określone postępowanie unormowane także w przepisach pozakodeksowych przynależy do jednej z grup, o których mowa w art. 1–2, o tyle też sposób wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, na zasadzie *legi generali* określa Kodeks postępowania administracyjnego, co koresponduje z inwazyjnym charakterem zarówno art. 1, jak i art. 2a § 1 k.p.a. Natomiast w sytuacji, gdy do danego typu postępowania znajdują jedynie zastosowanie przepisy Kodeksu, niemniej jednak nie przynależy ono do kategorii postępowań wymienionych w art. 1–2, wówczas sposób wykonania obowiązku informacyjnego normować będą bądź to przepisy szczególne wspólnie z RODO, bądź to wewnętrzna praktyka stosowana w danym organie administratorze. Jak się wydaje, ustawodawca powinien dla tych przypadków unormować w przepisach szczególnych bądź to odrębnie, bądź to na zasadzie odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego sposób wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, choć już tylko ze względu na semigwarancyjny wymiar regulacji noweli z 21.02.2019 r. można zaakceptować stosowanie do tychże sytuacji, na zasadzie analogii, odnośnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Mając na uwadze powyższą argumentację, nie sposób zgodzić się z projektodawcami (uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 16), którzy na gruncie celowości wprowadzenia stosownych zmian w ustawie o petycjach formułują negatywną ocenę, wskazując na okoliczność, że w zakresie nieuregulowanym do petycji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Otóż w naszej ocenie nie budzi wątpliwości, że także w sprawach petycji powinien znajdować odpowiednio zastosowanie art. 226a (a nie – jak wskazują projektodawcy – art. 61 § 5), niemniej już w warstwie literalnej art. 2a § 1 wyłącza taką możliwość. Po raz wtóry wskazać bowiem należy, że ustawodawca, rozszerzając zakres zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, *explicite* nawiązuje do kategorii postępowań z art. 1–2, a pośród nich na próżno poszukiwać postępowania w sprawach petycji. Jeśli intencją ustawodawcy było generalne określenie sposobu wykonania obowiązku informacyjnego dla całej administracji publicznej, to należało też w art. 2a § 1 odstąpić od wprowadzania zastrzeżenia zamieszczonego w końcowej części tego przepisu. Wówczas funkcję limitującą pełniłby art. 3 § 2 oraz ewentualne wyłączenia w samej treści art. 2a. Na zabieg ten ustawodawca się nie zdecydował, choć technika włączania do Kodeksu materii ustawie procesowej „obcej”, niepowiązanej z samym przebiegiem jednego z postępowań wymienionych w art. 1–2, częstokroć jest stosowana (np. dodanie w 2017 r. działu VIIA);
- po trzecie, co stanowi rozwinięcie scharakteryzowanego powyżej wariantu wyłączenia zastosowania kodeksowego sposobu (trybu) wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, we wszystkich kategoriach postępowań administracyjnych, które nie mają charakteru jurysdykcyjnego, a ich zwięźcenie stanowi podjęcie przez organ aktu lub czynności niebędących decyzją administracyjną lub postanowieniem. Problematyczne wydają się zaś przypadki, w których to organ początkowo wprawdzie postępowania administracyjnego prowadzić nie będzie, ale wobec negatywnej weryfikacji (oceny) przesłanek zdolności wnioskodawcy do przyznania uprawnienia (np. zawarcia umowy) zostanie podjęty

akt administracyjny, który już zakwalifikujemy jako decyzję (zob. na ten temat M. Romańska, *Glosa do uchwały NSA (7) z 24.05.2012 r., II GPS 1/12*, OSP 2013/2, s. 83 i n.). Wówczas, zakładając dopuszczalność wewnętrznego wydzielenia w ramach jednego postępowania jego faz z alternatywnymi formami zakończenia (decyzji lub aktu i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), rysuje się nowej jakości dylemat, a mianowicie: w którym momencie w przebiegu postępowania znajdzie zastosowanie art. 2a § 1 k.p.a. wraz z przepisami go konkretyzującymi? Niebezpieczeństwa wynikające z takiej wykładni przepisów, która zakłada dopuszczalność prowadzenia w ramach jednego złożonego postępowania (procedury) zainicjowanego wnioskiem (żądaniem) tego samego podmiotu do pewnego momentu postępowania niemającego charakteru jurysdykcyjnego, *ergo* nieprzynależącego do kategorii, o której mowa w art. 1 pkt 1–2, zaś od pewnego momentu mającego już charakter jurysdykcji administracyjnej ze wszystkimi tego konsekwencjami, wyrażono w piśmiennictwie (zob. M. Romańska, *Glosa do uchwały NSA (7) z 24.05.2012 r., II GPS 1/12*, s. 86), a jako ich konkretyzację przyjdzie potraktować kreślony w tym miejscu dylemat. Jak się wydaje, kodeksowy sposób wykonania obowiązku informacyjnego z RODO znajdzie zastosowanie także na gruncie tych postępowań, w których jednym z wariantów ich zakończenia jest wydanie decyzji, zawarcie ugody czy milczące załatwienie sprawy. W świetle zaś art. 2a § 1 w zw. z art. 1 pkt 1–2 przepisane w Kodeksie postępowania administracyjnego reguły procesowe służące częściowemu „wdrożeniu” RODO do systemu postępowań administracyjnych nie znajdują zastosowania na gruncie postępowań administracyjnych w szerokim znaczeniu zmierzających do wydania aktu lub czynności innych niżeli decyzja lub postanowienia, także tych, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podobne stanowisko należy przyjąć na gruncie procedur kontrolnych pozbawionych jurysdykcyjnego charakteru. Skoro nie przynależą do jednego z typów postępowań wymienionych w art. 1–2, to też ze względu na literę art. 2a § 1 sposób wykonania obowiązku informacyjnego z RODO powinny określać przepisy szczególne, a stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego może być dopuszczalne wyłącznie na zasadzie analogii;

- po czwarte, co przyjdzie potraktować jako wariant „akademicki” na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*, tj. w przypadku, gdy w przepisie pozakodeksowym sposób wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, zostanie przez ustawodawcę uregulowany odmiennie niżeli w Kodeksie, a jednocześnie konkretne postępowanie przynależy do jednej z kategorii wymienionych w art. 1–2 k.p.a. Wskazany wariant należy odróżniać od sytuacji, w której nie tyle sposób wykonania obowiązku informacyjnego zostanie odmiennie uregulowany w krajowych przepisach szczególnych, ile ich treść determinować będzie formę jego realizacji. Rzecz dotyczy w istocie tych przypadków, gdy dana instytucja kodeksowa służąca m.in. zabezpieczeniu realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 2a § 1, znajdzie zastosowanie wtedy i tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi (np. art. 122h § 1 w zw. z art. 122a § 1).

Na gruncie przeprowadzonej analizy można zatem wskazać, że kodeksowy sposób wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, może znajdować (pod warunkiem, że na gruncie okoliczności danej sprawy pozostałe warunki jego wykonania doznają aktualizacji) zastosowanie na zasadzie *legi generali* w toku:

- postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych ogólnych i odrębnych, w tym postępowań, o których mowa w art. 1 pkt 5;
- postępowań w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość, o których mowa w art. 1 pkt 3;
- postępowań w sprawach wydawania zaświadczeń, w tym postanowienia zaświadczonego z art. 122f, a to ze względu na odesłanie wewnętrzne w treści § 5 (można także zaakceptować

w tym przypadku stosowanie art. 122h § 2, choć podkreślenia wymaga, że postanowienie zaświadczające nie jest wydawane w sprawie milcząco załatwionej, lecz wyłącznie jej dotyczy);

- trybu europejskiej współpracy administracyjnej z zastrzeżeniem poczynionym w tezie 6 oraz przy uwzględnieniu treści art. 260g (zob. komentarz do tego artykułu);
- postępowań w sprawach skarg i wniosków, o których mowa w dziale VIII.

8. [Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego] Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego może być analizowany w dwóch aspektach, tj. co do:

- 1) podmiotu zobowiązanego do wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO;
- 2) podmiotu uprawnionego do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

Ad 1. Podmiot zobowiązany do wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO

W świetle art. 13 ust. 1 RODO do wykonania obowiązku informacyjnego jest zobowiązany administrator przetwarzający (procesujący) dane osobowe pozyskane bezpośrednio od osoby, której dotyczą (zob. także M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Legalis 2018, art. 13, nb 2; P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 1; J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 1). Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego dokonuje konkretyzacji podmiotu pierwotnego obowiązku informacyjnego, wskazując, że jest nim organ lub organy administracji publicznej (art. 2a § 2, art. 61 § 5, art. 122h, art. 217a), organ przekazujący (art. 65 § 1a, art. 231 § 2) czy też organy właściwe w sprawach skarg i wniosków (art. 226a), co koresponduje także z treścią definicji legalnej administratora dla celów RODO w zakresie, w jakim według prawodawcy unijnego może nim być także organ publiczny. Powiązanie na mocy noweli z 21.02.2019 r. obowiązku informacyjnego z nomenklaturą (siatką pojęciową) Kodeksu postępowania administracyjnego ma także i ten skutek, że *de lege lata* nie powinno już budzić wątpliwości, iż organy prowadzące postępowania administracyjne czy też podejmujące inne czynności w jego toku posiadają ogólną zdolność do bycia administratorem danych osobowych. Zastrzec jednak należy, że kwestia, czy danemu podmiotowi, jednostce organizacyjnej lub osobie prawa publicznego możemy przypisać status administratora w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO, implikowała przed 4.05.2019 r. wątpliwości (zob. szerzej K. Wygoda, *Administrator danych w administracji publicznej* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 15 i n.), a ich rozstrzygnięcie wykracza dalece poza ramy komentatorskiego opracowania, zaś sama nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego w naszej ocenie niekoniecznie uchyla je na przyszłość.

Jak się wydaje, analiza kompleksu przepisów, które służą rozwinięciu treści art. 2a § 1, pozwala przyjąć, że administratorem danych osobowych w toku jednego z postępowań wymienionych w art. 1–2 będzie każdorazowo organ administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3–6, podejmujący czynności procesowe względem osoby fizycznej (strony lub uczestnika postępowania) w zakresie danych przez siebie przetwarzanych, o ile są one zbierane od osoby, której bezpośrednio dotyczą. Można zatem przyjąć, że organy administracji publicznej występują w omawianym kontekście w dualnej roli (zob. także, w odmiennym kontekście, K. Wygoda, *Administrator...*, s. 15), raz to jako gospodarz postępowania lub podmiot podejmujący w jego ramach określone

czynności, raz to jako administrator danych osobowych z zastrzeżeniem separacji obowiązków prawem przepisanych w każdej z płaszczyzn (procedur) – administracyjnej i właściwej dla ochrony danych osobowych.

W tym stanie rzeczy w ramach jednego postępowania jurysdykcyjnego postrzeganego jako continuum czynności od daty wszczęcia postępowania po dzień wydania lub nabycia przez decyzję administracyjną technicznoprosesowego atrybutu ostateczności, z uwzględnieniem charakterystyki toku instancji, status administratora, zatem także i podmiotu zobowiązanego w rozumieniu art. 2a § 1 k.p.a. oraz art. 13 ust. 1–2 RODO, można przypisać nie tylko organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie w danej instancji, lecz także innym organom.

Przykładowo, administratorami w toku postępowania, o którym mowa w art. 1 pkt 1–2, mogą być następujące kategorie organów administracji publicznej:

- zakresowo organ, do którego wpłynęło żądanie wszczęcia postępowania w sprawie, a który uznaje się za niewłaściwy (art. 65 § 1a, art. 66 § 1 zdanie trzecie; zob. także MC, *RODO...*, s. 22), względnie organ przekazujący skargę stanowiącą podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego (art. 231 § 2 w zw. z art. 233 zdanie pierwsze);
- organ właściwy w sprawie, któremu żądanie zostało przekazane w trybie art. 65 § 1;
- organ właściwy w toku współdziałania w zakresie danych przez niego przetwarzanych. Wprawdzie ustawodawca na mocy noweli z 21.02.2019 r. nie dokonał zmiany treści art. 106, niemniej jednak nie powinno budzić wątpliwości, że organ współdziałający jest także obowiązany do wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, a podstawę dla rekonstrukcji sposobu (trybu) jego wykonania stanowić będzie treść art. 61 § 5 k.p.a.;
- organ działający w trybie pomocy prawnej, o której mowa w art. 52, chociażby w zakresie, w jakim będzie podejmował czynność zawiadomienia, a to ze względu na treść art. 54 § 1a (o ile w warunkach konkretnej sprawy jest administratorem danych w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO, tj. „samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania”);
- organ rozpatrujący ponaglenie na zasadzie art. 37 § 5–7;
- organ odwoławczy (w klasycznym toku instancji) albo organ zażaleniowy;
- organ, który wydał zaskarżoną decyzję, a któremu organ odwoławczy zlecił przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego, przy założeniu, że w tym przypadku art. 13 ust. 4 RODO oraz jego analogon z art. 61 § 5 *in fine* k.p.a. nie znajdują zastosowania, a to z tej przyczyny, że co najmniej zakres przekazanej na potrzeby postępowania prowadzonego w pierwszej instancji informacji uległ zmianie, a nadto ze względu na konieczność procesowania (przetwarzania) danych osobowych uczestników postępowania, którzy w dotychczasowym jego biegu nie brali udziału (np. organ, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, może wzywać do udziału w czynnościach nowe podmioty, a to aktualizuje już tylko ze względu na treść art. 54 § 1a obowiązek informacyjny).

W sprawach weryfikacyjnych (art. 154–163a) administratorem danych osobowych będzie zasadniczo organ właściwy w sprawie, z zastrzeżeniem treści art. 65 § 1a oraz art. 231 § 2 w zw. z art. 235, jak też organ odwoławczy rozpoznający środki zaskarżenia (odwołania, zażalenia) czy też

ponaglenie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie weryfikacyjnej. Także w tej kategorii postępowań obowiązek informacyjny może doznać aktualizacji w warunkach art. 52 oraz art. 136 § 1–2. W osobliwy sposób rysuje się kwestia sekwencji organów administratorów, a zarazem podmiotów zobowiązanych do wykonania obowiązku z art. 13 ust. 1–2 RODO, w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, a to ze względu na treść art. 148 § 1 oraz art. 150 k.p.a. Otóż w konkretnym układzie procesowym komentowany obowiązek może być wykonywany kolejno przez:

- organ, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, np. w sytuacji, gdy organ ten zwraca się do strony o doprecyzowanie przedmiotu żądania;
- organ wyższego stopnia nad organem, który wydał decyzję w ostatniej instancji w warunkach przepisanych treścią art. 150 § 2;
- organ wyznaczony na zasadzie art. 150 § 2 do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia sprawy.

Z kolei w postępowaniach w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość (art. 1 pkt 3), jeżeli z żądaniem jego rozstrzygnięcia występuje osoba fizyczna, podmiotem zobowiązanym do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, będzie jeden z organów, o których mowa w art. 22 k.p.a. W sytuacji zaś określanej mianem sporu negatywnego można przypuszczać, że najpewniej uprzednio klauzula informacyjna w zakresie określonym w treści art. 65 § 1a zostanie stronie przekazana przez organ, do którego żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione.

W postępowaniach w sprawach wydawania zaświadczeń podmiot zobowiązany został przez ustawodawcę określony w treści art. 217a i jest nim „organ administracji publicznej”. Rzecz oczywista, będzie to organ, do którego ze stosownym żądaniem wystąpiła osoba ubiegająca się o wydanie zaświadczenia.

Natomiast w sprawach, o których mowa w dziale VIII, to organy właściwe w sprawach skarg i wniosków (art. 226a) będą realizowały obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 2a § 1. W przypadku zaś, gdy organ, do którego wniesiona została skarga, jest niewłaściwy, wykona stosownie do treści art. 231 § 2 zakresowo obowiązek informacyjny niezależnie, a przy tym w aspekcie czasowym przed wykonaniem obowiązku informacyjnego przez organ właściwy w sprawie skargi, któremu została ona przekazana.

W trybie współpracy administracyjnej, o ile przesłanki do wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, doznają aktualizacji (zob. także teza 6), podmiotem zobowiązanym będzie organ, o którym mowa w art. 260a § 1 k.p.a., z tym zastrzeżeniem, że częstokroć to przepisy prawa UE lub krajowe wprost wskazują, jaki organ jest obowiązany udzielić pomocy na wniosek (zob. komentarz do art. 260a). Ten też organ będzie podmiotem zobowiązanym w omawianym kontekście.

Przeprowadzona analiza ukazuje, że w ramach jednego postępowania administracyjnego wymienionego w art. 1–2 k.p.a. podmiotem zobowiązanym do wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, może być jeden organ administracji publicznej bądź też większa ich liczba, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, z tym zastrzeżeniem, że każdy z działających w sekwencji organów administratorów realizuje obowiązki, o których mowa w art. 2a § 1, w związku z własnym działaniem i na swoją odpowiedzialność. Nadto podkreślenia

wymaga, że względem tej samej osoby fizycznej (strony lub innego uczestnika postępowania; zob. także teza 6) ten sam organ administrator może wykonywać obowiązek informacyjny więcej niż raz w toku załatwiania tej samej sprawy, czy to materialnoprawnej, czy to weryfikacyjnej.

Zidentyfikowanie konkretnego podmiotu (organu administratora) zobowiązanego do realizacji obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, ma znaczenie nie tylko porządkujące, ale istotne jest przede wszystkim w kontekście ewentualnej odpowiedzialności, w tym administracyjnej, za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, w tym realizacji zasady rozliczalności, o której mowa w art. 5 ust. 2 RODO (szerzej na temat atrybucji odpowiedzialności w reżimie ochrony danych osobowych zob. A. Nerka [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Legalis 2018, art. 5, nb 10; P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki [w:] *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Legalis 2017, art. 5, nb 23–25). Podkreślenia zarazem wymaga okoliczność, że wprowadzie nie w każdej sytuacji to administrator danych osobowych będzie osobiście wykonywał względem osoby fizycznej pierwotny obowiązek informacyjny, niemniej ryzyko nieprawidłowego jego wykonania spoczywa na podmiocie zobowiązanym (administratorze), a nie jego wykonawcy (zob. J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 13) (np. odpowiedzialność ponosić będzie organ administracji publicznej, a nie jego pracownik czy piastun).

Ad 2. Podmiot uprawniony do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO

Porównanie przepisów kodeksowych z właściwymi postanowieniami RODO i ustawy o ochronie danych osobowych ukazuje, że odwołanie się wyłącznie do literalnego brzmienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczających katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji, o której mowa w art. 2a k.p.a. w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, jest niewystarczające. Stanowi to konsekwencję posługiwania się przez ustawodawcę – w przeważającej części komentowanych przepisów – określeniem „strona postępowania” w celu dookreślenia podmiotu uprawnionego do uzyskania informacji w trybie art. 13 ust. 1 i 2 RODO, podczas gdy w świetle tego ostatniego uprawnionym do otrzymania tych informacji jest nie tylko strona postępowania, lecz także każda osoba, której dane dotyczą, jeżeli administrator danych uzyskał je od tej osoby. Postanowienia art. 23 RODO uprawniają wprawdzie prawodawcę krajowego do ograniczenia zakresu praw i obowiązków przewidzianych w art. 12–22, w art. 34, a także w art. 5 RODO, zatem również do ograniczenia zakresu obowiązku informacyjnego z art. 13 RODO, jednak wyłącznie wtedy, gdy ograniczenie to nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym, służącym wartościom wymienionym w art. 23 ust. 1 lit. a–j RODO (np. bezpieczeństwu narodowemu). Ograniczenie zakresu praw i obowiązków z art. 12–22 i n. RODO w świetle art. 23 ust. 2 RODO wymaga ponadto zachowania przez ustawodawcę krajowego szczególnej techniki prawodawczej. Decydując się na ich ograniczenie, należy bowiem równolegle wprowadzić dodatkowe przepisy informujące kolektywnie jednostki przynajmniej o następujących okolicznościach:

- a) celach przetwarzania lub kategorii przetwarzania;
- b) kategoriach danych osobowych;
- c) zakresie wprowadzonych ograniczeń;
- d) zabezpieczeniach zapobiegających nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu;

- e) określeniu administratora lub kategorii administratorów;
- f) okresach przechowywania oraz mających zastosowanie zabezpieczeniach, z uwzględnieniem charakteru, zakresu i celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania;
- g) ryzykach naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą; oraz
- h) prawie osób, których dane dotyczą, do uzyskania informacji o ograniczeniach, o ile nie narusza to celu ograniczenia.

Polski ustawodawca skorzystał ze wspomnianych powyżej uprawnień i wprowadził stosowne ograniczenia, w tym również w zakresie obowiązku informacyjnego z art. 13 RODO. Jako przykład wskazać należy w szczególności art. 3 ust. 1 u.o.d.o., który stanowi, że „administrator wykonujący zadanie publiczne nie przekazuje informacji, o których mowa w art. 13 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, jeżeli zmiana celu przetwarzania służy realizacji zadania publicznego i niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, jest niezbędne dla realizacji celów, o których mowa w art. 23 ust. 1 tego rozporządzenia, oraz przekazanie tych informacji:

- 1) uniemożliwi lub znacząco utrudni prawidłowe wykonanie zadania publicznego, a interes lub podstawowe prawa lub wolności osoby, której dane dotyczą, nie są nadrzędne w stosunku do interesu wynikającego z realizacji tego zadania publicznego lub
- 2) naruszy ochronę informacji niejawnych” (szerzej por. tezy 3 i 7 powyżej).

W tym stanie rzeczy, mając na względzie, że komentowana regulacja kodeksowa ma charakter wyłącznie procesowy i w swej warstwie tekstualnej nie odpowiada wymaganiom stawianym przez prawodawcę unijnego w art. 23 RODO, art. 2a i n. k.p.a. nie mogą być stosowane w oderwaniu od właściwych przepisów materialnoprawnych, w tym w szczególności postanowień RODO oraz ustawy o ochronie danych osobowych. Oznacza to, że ustalenie katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, musi być dokonane z uwzględnieniem treści art. 13 ust. 1 i 2 RODO i art. 3 u.o.d.o., wespół z właściwymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności z uwzględnieniem specyfiki procesowania danych osobowych przez organy administracji publicznej w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podkreślić również należy kwestię, która jedynie z pozoru wydawać się może truizmem, a która przy bliższej jej analizie może wywołać poważne wątpliwości interpretacyjne, w szczególności w zakresie formy wykonywania obowiązku informacyjnego (por. teza 11). Chodzi tu o problem zachowania tzw. tożsamości podmiotu, którego dane osobowe są procesowane, z tożsamością finalnego odbiorcy oświadczenia informacyjnego. Co do zasady, skoro podmiotem uprawnionym jest osoba, której dane dotyczą, a więc zidentyfikowana lub możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna (art. 4 pkt 1 RODO), to jej powinny być przekazane informacje określone w art. 13 ust. 1 i 2 RODO (tak M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 3).

Celem zachowania przejrzystości niniejszego opracowania katalog podmiotów uprawnionych zostanie omówiony oddzielnie dla poszczególnych kategorii postępowań wymienionych w art. 1–2.

a) postępowanie jurysdykcyjne

W nawiązaniu do omówionej powyżej problematyki odbiorcy aktu informacyjnego (zob. teza 6) należy zaprowadzić rozróżnienie pomiędzy obowiązkiem informacyjnym, którego odbiorcą jest

strona postępowania, oraz sytuacją, gdy jest nim inny podmiot. Po raz wtóry podkreślenia zatem wymaga, że ustawodawca, posługując się przykładowo w treści art. 61 § 5 terminem „strona”, nie mógł z istoty rzeczy nawiązywać do treści art. 28, obowiązek informacyjny doznaje bowiem aktualizacji także względem podmiotu, któremu statusu strony w postępowaniu jurysdykcyjnym przyznać nie można, na co zdaje się wskazywać przykładowo znowelizowane brzmienie art. 61a. Tym samym na gruncie wykładni art. 61 § 5 przez stronę należy rozumieć również podmiot, który występuje z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego, a wobec którego organ będzie podejmować określone czynności zewnętrzne we wstępnej fazie postępowania (tu: przedjurysdykcyjnej, zwanej także etapem kontroli podania; zob. na ten temat H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 298–301). **Oznacza to, że w przypadku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego podmiotami uprawnionymi do uzyskania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, są:**

- **strony postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.,** art. 61 § 5 k.p.a. stanowi bowiem, że „organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”. Przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed organem odwoławczym (zob. art. 140) i zażaleniowym (zob. art. 144 w zw. z art. 140), jak też wprost w trybach nadzwyczajnych.

W naszej ocenie podmiotami uprawnionymi do uzyskania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, będą również strony (każda ze stron, a nie tylko wnioskodawca) tych postępowań jurysdykcyjnych, w których sprawa administracyjna będąca ich przedmiotem może być załatwiona milcząco. Nie sposób zarazem zaakceptować wyrażonego przez projektodawców poglądu, zgodnie z którym: „W przypadku milczącej decyzji o obowiązku informacyjnym z art. 13 ust. 1 i 2 RODO można mówić wyłącznie w stosunku do strony, gdyż co do zasady jedynie w przypadku jednej strony postępowania można mówić o milczącym załatwieniu sprawy” (zob. uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 15). Otóż przytoczonemu fragmentowi uzasadnienia noweli z 21.02.2019 r. można postawić zarzut nie tylko braku precyzji (polskiemu systemowi prawa administracyjnego nie jest znana bowiem instytucja milczącej decyzji), lecz także istotnej wady natury merytorycznej. Po pierwsze, w toku postępowania w sprawie wykazującej zdolność do milczącego załatwienia sprawy mogą partycypować inni niż jego strony uczestnicy postępowania (np. w sytuacji, gdy organ będzie prowadził postępowanie wyjaśniające, może zwoływać świadków, a to z uwzględnieniem treści art. 54 § 1a aktualizuje obowiązek przekazania klauzuli informacyjnej). Po wtóre – a co w omawianym kontekście istotniejsze – w toku postępowania w sprawie wykazującej zdolność do milczącego załatwienia może brać udział więcej niż jedna strona i względem każdej z nich obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1–2 RODO powinien zostać zrealizowany. Słusznie bowiem w piśmiennictwie podnosi się, że ustawodawca w rozdziale 8a działu II nie zdecydował się na wprowadzenie rozwiązania analogicznego do tego z art. 163b § 2 (zob. Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, PiP 2018/9, s. 63–65), a tym samym merytorycznie nieuprawnione jest twierdzenie, jakoby w tej kategorii spraw mogła partycypować tylko jedna strona (tu: wnioskodawca). Z uwagi jednak na specyfikę milczącego załatwienia sprawy uregulowanego w art. 122a i n. modyfikacji uległ nie tyle zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego (ten bowiem pozostał niezmieniony), ile forma jego wykonania (zob. teza 11), art. 122h § 1 stanowi bowiem, że „w sprawach załatwianych milcząco organ administracji publicznej udostępnia informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w Biuletynie Informacji

Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w swojej siedzibie”. Inaczej kształtuje się omawiana kwestia w przypadku, gdy np.: a) wniosek o wszczęcie zawiera braki formalne; b) strona wystąpiła w trybie art. 122f § 1 o wydanie tzw. postanowienia zaświadczonego (zob. teza 14; art. 217a w zw. z art. 122f § 4), lub c) postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 lub 2. W tych przypadkach znajduje bowiem zastosowanie art. 122h § 2 i wyrażona w nim zasada tzw. pierwszej czynności. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem „przekazanie informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w sposób określony w § 1 [tj. w drodze publicznego obwieszczenia – przyp. aut.], nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ich przekazania przy pierwszej czynności skierowanej do strony”;

- **podmiot wnoszący wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego**, dane osobowe wskazanego podmiotu będą bowiem przetwarzane przez organ administracji publicznej nawet wówczas, gdy z uwagi na treść art. 61a podmiot ten nie uzyska statusu strony w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Reguła ta znajduje również zastosowanie w przypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawach wykazujących zdolność do załatwienia ich milcząco;
- **podmiot wnoszący podanie do organu niewłaściwego**, co stanowi konsekwencję literalnego brzmienia art. 65 § 1a, który wprost wskazuje, że „zawiadomienie o przekazaniu sprawy zawiera również informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący, chyba że wnoszący podanie posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”. Przepis ten znajduje również odpowiednie zastosowanie, jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy administracji publicznej. W świetle bowiem art. 66 § 1 zdanie trzecie do zawiadomienia art. 65 § 1a stosuje się odpowiednio. W naszej ocenie reguła ta podlega również zastosowaniu w przypadku wniesienia podania do organu niewłaściwego w sprawach wykazujących zdolność do załatwienia ich milcząco;
- **świadkowie, biegli, tłumacze oraz osoby okazujące przedmiot oględzin**, ponieważ organ administracji publicznej, dokonując konkretnych czynności procesowych z udziałem wymienionych powyżej podmiotów, uzyskuje procesowane w toku postępowania dane osobowe bezpośrednio od nich, zatem art. 13 ust. 1 i 2 RODO znajduje zastosowanie. Powyższy wniosek zdaje się uzasadniony już tylko ze względu na treści art. 54 § 1a, adresem wezwania może być bowiem nie tylko strona postępowania, lecz także inni jego uczestnicy. Nadto już w warstwie literalnej we wskazanym przepisie mowa jest nie o stronie, lecz właśnie o „wezwanym”, *ergo* adaptując na grunt analizy paradygmat racjonalnego ustawodawcy, należy przyjąć, że desygnat tego terminu obejmuje szerszy krąg podmiotów, a nie tylko strony postępowania jurysdykcyjnego.

W naszej ocenie w odniesieniu do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego podmiotami uprawnionymi do uzyskania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, powinni być również przedstawiciele ustawowi oraz pełnomocnicy podmiotów wymienionych powyżej, ponieważ organy dokonujące prawnie przewidzianych czynności procesowych procesują również ich dane osobowe, w szczególności: imiona i nazwiska, adresy zamieszkania, adresy dla doręczeń bądź adresy ich siedziby, a w określonych sytuacjach również adresy e-mail czy numery telefonu.

Kolejne dylematy interpretacyjne ujawniają się przy ocenie, czy obowiązek informacyjny w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym aktualizuje się względem podmiotów na prawach strony. W naszej ocenie co do zasady obowiązek ten nie powstanie, a to z uwagi na okoliczność,

że aktualizuje się on wyłącznie w przypadku procesowania danych osobowych osób fizycznych. W przypadku organizacji społecznej nie mamy zaś do czynienia z konkretną osobą fizyczną, lecz z trwałym zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, powołanym do wypełniania określonych, ważnych społecznie celów, które posiada stałą więź organizacyjną (zob. komentarz do art. 31). Z kolei w przypadku prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka czy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców pamiętać należy, że podmioty te występują w postępowaniu administracyjnym w charakterze organów władzy publicznej. Należy mieć zatem na uwadze dystynkcję między podmiotem na prawach strony a podmiotem (tu: osobą fizyczną) reprezentującym go w postępowaniu.

Podkreślenia również wymaga, że jeżeli osoba, która jest uprawniona do otrzymania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych (np. jest niepełnoletnia lub ubezwłasnowolniona), to obowiązek informacyjny powinien być realizowany wobec jej przedstawicieli ustawowych (por. P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4).

b) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń

W przypadku postępowań w sprawach wydawania zaświadczeń podmiotem uprawnionym do uzyskania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, jest podmiot ubiegający się o wydanie zaświadczenia na podstawie art. 217 § 1 k.p.a. W tym kontekście jako oczywistą nieścisłość językową należy potraktować brzmienie art. 217a, który stanowi, że „organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”. Przepis ten odwołuje się bowiem do pojęcia strony, która jest podmiotem postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, a nie postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń.

W naszej ocenie nie można również wykluczyć, że uprawnionymi do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, będą przedstawiciele lub pełnomocnicy podmiotów ubiegających się o wydanie zaświadczenia.

Podkreślenia również wymaga, że jeżeli osoba, która jest uprawniona do otrzymania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych (np. jest niepełnoletnia lub ubezwłasnowolniona), to obowiązek informacyjny powinien być realizowany wobec jej przedstawicieli ustawowych (por. P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, art. 24, nb 10).

c) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość (art. 1 pkt 3)

W odniesieniu do postępowania w sprawie rozstrzygania sporu o właściwość katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, nie został przez ustawodawcę *explicite* uregulowany. Jak się wydaje, należy przyjąć, że także i w tym przypadku znajdzie zastosowanie m.in. art. 61 § 5 k.p.a., co oznacza, że jeden z organów, o których mowa w art. 22, przy podejmowaniu pierwszej czynności skierowanej do strony (o ile takowa w ogóle zostanie podjęta) przekaze informacje, o których mowa w art. 2a § 1.

d) postępowanie w sprawie skarg i wniosków

W odniesieniu do postępowania w sprawach skarg i wniosków katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, wynika z literalnego brzmienia art. 226a k.p.a., który stanowi, że „organy właściwe w sprawach skarg i wniosków przekazują informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, skarżącemu lub wnioskodawcy przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób”. W przypadku, o którym mowa w art. 231 k.p.a., informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący skargę, dołącza się do zawiadomienia o przekazaniu skargi.

W naszej ocenie nie można również wykluczyć, że uprawnionymi do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, będą przedstawiciele lub pełnomocnicy skarżących lub wnioskodawców.

Podkreślenia również wymaga, że jeżeli osoba, która jest uprawniona do otrzymania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych (np. jest niepełnoletnia lub ubezwłasnowolniona), to obowiązek informacyjny powinien być realizowany wobec jej przedstawicieli ustawowych (por. P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, art. 24, nb 10).

e) tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6)

Na gruncie trybu europejskiej współpracy administracyjnej ze względu na specyfikę tego postępowania katalog podmiotów uprawnionych należy rekonstruować z uwzględnieniem przepisów regulujących sposób wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, właściwych dla postępowania jurysdykcyjnego, a zwłaszcza art. 54 § 1a. Należy jednak podkreślić, że tryb ten także w aspekcie podmiotowym wykazuje istotne różnice względem postępowania jurysdykcyjnego. Przede wszystkim w jego toku nie partycypują strony w rozumieniu art. 28. Stąd też, jak się wydaje, komentowany obowiązek informacyjny zostanie zrealizowany wówczas, gdy organ będzie podejmować w ramach pomocy prawnej czynności z udziałem osoby fizycznej, a zarazem w ich toku przetwarzane będą dane bezpośrednio od niej pochodzące (zob. także teza 3).

9. **[Charakter prawny obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** Oświadczenie informacyjne stanowiące wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, zakwalifikować należy jako czynność faktyczną (w piśmiennictwie działania informacyjne organów administracji podejmowane w reżimie ochrony danych osobowych charakteryzuje się jako postać czynności materialno-technicznej wywołującej skutki poprzez działania o charakterze faktycznym; zob. M. Jabłoński, *Wdrożenie procedur informacyjnych i komunikacyjnych* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 135). Nie jest to natomiast inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zatem nie podlega zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego:

- a) ani samo oświadczenie (a to już tylko ze względu na treść art. 3 § 2 pkt 4 *in fine* p.p.s.a. w zw. z art. 2a § 1 k.p.a. i przepisów go konkretyzujących; w naszym przekonaniu *de lege lata* Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także pozajurysdykcyjny tryb

postępowania właściwego dla reżimu danych osobowych jedynie funkcjonalnie powiązanego z kategoriami postępowań administracyjnych z art. 1–2 k.p.a.),

- b) ani też beczynność lub przewlekłość w wykonaniu obowiązku informacyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. (w naszym bowiem przekonaniu oświadczenie informacyjne nie wyczerpuje charakterystyki innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; co do charakterystyki tychże zob. T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 80–84).

W naszej ocenie wymaga podkreślenia, że oświadczenie informacyjne jest wprawdzie składane przez podmiot o charakterze publicznoprawnym, jednak obowiązek jego złożenia charakteru publicznoprawnego bynajmniej nie ma. Obowiązek ten ma bowiem charakter powszechny, ciąży nie tylko na podmiotach publicznoprawnych, lecz także na określonych podmiotach prywatnych, jeżeli te przetwarzają dane osobowe osób fizycznych. Nadto, choć realizacja obowiązków z art. 13 ust. 1–2 RODO ma charakter aktywny (nie wymaga wniosku strony lub innego uczestnika postępowania) i jednostronny (zob. także P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4), to już nie sposób identyfikować w nim elementów władczości. Skoro tak, to trybem kwestionowania sposobu wykonania lub braku wykonania przedmiotowego obowiązku jest tryb przewidziany w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych, a zatem tryb skargi do organu nadzoru. Przyjęcie wykładni odmiennej prowadziłoby do zróżnicowania drogi ochrony prawnej w przypadku przetwarzania danych osobowych osób fizycznych w zależności od statusu prawnego administratora danych. Podstawy dla takiej dyferencjacji nie tylko nie znajdują potwierdzenia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, lecz również nie służyłyby zapewnieniu jednolitości i spójności systemu ochrony danych osobowych (szerzej w przedmiocie konsekwencji prawnych naruszenia obowiązku informacyjnego z Kodeksu postępowania administracyjnego w tezie 16 poniżej).

10. **[Zasady realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** Ze względów systematycznych i porządkowych zasadne zdaje się wyciągnięcie przed nawias podstawowych zasad określających, jak powinien być wykonywany obowiązek informacyjny w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym zasady te muszą zostać wyodrębnione z postanowień RODO w taki sposób, który uwzględnić będzie nie tylko specyfikę wykonywania obowiązku informacyjnego wynikającą ze statusu podmiotu procesującego dane, lecz przede wszystkim kształtu strukturalnego tych postępowań. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zasad realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach administracyjnych regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego nie można utożsamiać ze zdecydowanie szerszymi zakresowo zasadami przetwarzania danych osobowych z art. 5 RODO. Mając na względzie powyższe zastrzeżenia jako podstawowe zasady wykonywania przedmiotowego obowiązku informacyjnego wskazać należy:

- a) zasadę pisemności (szerzej por. „Forma realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 11 i n.);
- b) zasadę przejrzystości (szerzej por. „Forma realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 11 i n.);
- c) zasadę działania z urzędu (szerzej por. „Wymóg realizacji obowiązku informacyjnego z urzędu” – teza 12 i n.);
- d) zasadę niezbędności (szerzej por. „Zasada niezbędności realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 13 i n.);

- e) zasadę pierwszej czynności (szerzej por. „Moment wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO w postępowaniach wymienionych w art. 1–2 k.p.a.” – teza 14 i n.);
- f) zasadę poprawności (szerzej por. „Aktualność i poprawność oświadczenia informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 15 i n.);
- g) zasadę aktualności (szerzej por. „Aktualność i poprawność oświadczenia informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 15 i n.);
- h) zasadę autonomiczności (szerzej por. „Autonomiczność obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 16 i n.).

11. [Forma realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego] Analiza znowelizowanej warstwy tekstualnej Kodeksu postępowania administracyjnego zdaje się ukazywać, że akt ten nie określa szczegółowo sposobu realizacji obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Stanowi to konsekwencję trafnego podejścia, że kwestia ta w aspekcie technicznoorganizacyjnym powinna być pozostawiona regułom wewnętrznego urzędowania poszczególnych administratorów danych. Powyższego nie należy jednak utożsamiać z przyznaniem organom administracji publicznej pełnej swobody w tym zakresie, podstawowe bowiem wymagania prawne co do sposobu realizacji obowiązku informacyjnego, jak też co do formy, w jakiej ten powinien zostać wykonany, wyznaczają przepisy RODO, w tym w szczególności art. 12 ust. 1. Przepis ten stanowi bowiem, że: „Administrator [danych – przyp. aut.] podejmuje odpowiednie środki, aby w związku, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem – w szczególności gdy informacje są kierowane do dziecka – udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14, oraz prowadzić z nią wszelką komunikację na mocy art. 15–22 i 34 w sprawie przetwarzania. Informacji udziela się na piśmie lub w inny sposób, w tym w stosownych przypadkach – elektronicznie. Jeżeli osoba, której dane dotyczą, tego zażąda, informacji można udzielić ustnie, o ile innymi sposobami potwierdzi się tożsamość osoby, której dane dotyczą”. W świetle art. 12 ust. 7 RODO: „Informacje, których udziela się osobom, których dane dotyczą, na mocy art. 13 i 14, można opatrzyć standardowymi znakami graficznymi, które w widoczny, zrozumiały i czytelny sposób przedstawiają sens zamierzonego przetwarzania. Jeżeli znaki te są przedstawione elektronicznie, muszą się nadawać do odczytu maszynowego”.

a) forma wykonania obowiązku informacyjnego

Z powyższego wynika zatem, że obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO może być wykonywany przede wszystkim w formie:

- **pisemnej**, np. przez zawarcie stosownej klauzuli w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych podania, wezwaniu do złożenia zeznań w charakterze świadka, zawiadomieniu o przeprowadzeniu oględzin, zawiadomieniu o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, jak też w samej decyzji administracyjnej lub postanowieniu, gdy w warunkach danego postępowania stanowią one tzw. pierwszą czynność o charakterze zewnętrznym podjętą przez organ. Nie ma również przeszkód, aby klauzula informacyjna znajdowała się na wypełnianym kwestionariuszu czy też na innym dokumencie, z którym styka się osoba podająca dane, w tym w szczególności na formularzu urzędowym. Należy jednak podkreślić, że obowiązek informacyjny nie musi być integralnie

połączony z jakąkolwiek z wymienionych powyżej czynności procesowych, może zatem stanowić samodzielny dokument o charakterze urzędowym;

- **elektronicznej**, np. przez dołączenie stosownej klauzuli informacyjnej do pism wymienionych powyżej, jeżeli organ administracji publicznej komunikuje się z podmiotem, którego dane dotyczą, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (np. platformy ePUAP);
- **ustnej**, np. w toku rozmowy telefonicznej. Rozwiązanie to nie jest jednak w pełni rekomendowane, w świetle bowiem tzw. zasady rozliczalności mogą się pojawić oczywiste trudności w udowodnieniu faktu wykonania obowiązku informacyjnego względem podmiotu danych. W tego typu sytuacjach rekomenduje się zatem wstrzemięźliwość, a w przypadku, gdy nie ma innej możliwości – sporządzenie stosownej adnotacji w aktach sprawy.

W wyjątkowych sytuacjach postanowienia RODO dopuszczają również wykonywanie przedmiotowego obowiązku poprzez tzw. publiczne ogłoszenie. W motywie 58 RODO wyjaśniono bowiem, że „informacje [...] mogą być przekazywane również w formie elektronicznej, na przykład za pomocą strony internetowej, gdy są kierowane do ogółu społeczeństwa. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy duża liczba podmiotów i złożoność technologiczna działań sprawiają, że osobie, której dane dotyczą, trudno jest dowiedzieć się i zrozumieć, czy dotyczące jej dane osobowe są zbierane, przez kogo oraz w jakim celu”. Z drugiej strony podkreślenia wymaga, że jest to sytuacja wyjątkowa, ponieważ „obowiązek informacyjny przy gromadzeniu danych od osoby, której dane dotyczą, o którym mowa w komentowanym przepisie, powinien być realizowany w sposób zindywidualizowany wobec konkretnej osoby, której dane administrator gromadzi. Oznacza to, że przekazanie informacji tej osobie nie powinno być zastępowane komunikatami kierowanymi do ogółu osób zainteresowanych (np. ogłoszeniami wieszanymi na tablicach) ani też poprzez odesłanie do określonych dokumentów (np. regulaminów dostępnych do wglądu itp.)” (P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4; por. również J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, art. 24, nb 10).

Ustawodawca krajowy, mając świadomość powyższych antagonizmów, dokonał ich wyważenia poprzez dopuszczenie możliwości wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO w tzw. formie komunikatu skierowanego do ogółu jedynie w przypadku, o którym mowa w art. 122h § 1 k.p.a., i na zasadach wprost tam określonych. Przepis ten stanowi bowiem, że „w sprawach załatwianych milcząco organ administracji publicznej udostępnia informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w swojej siedzibie”. Przy czym w świetle § 2 art. 122h k.p.a. „przekazanie informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w sposób określony w § 1, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ich przekazania przy pierwszej czynności skierowanej do strony”. Przyjęte rozwiązanie budzi jednak wątpliwości nie tylko wobec zasadniczo indywidualnego charakteru oświadczenia informacyjnego (zob. motyw 58 preambuły RODO), lecz również w perspektywie konieczności sprostania przez administratora wymogom przejrzystości oświadczenia informacyjnego (art. 12 RODO) i obowiązywania tzw. zasady rozliczalności wyrażonej w art. 5 ust. 2 RODO, tj. zasady przerzucającej ciężar dowodu wykazania faktu przestrzegania obowiązków przewidzianych w RODO na administratorów danych. Najpoważniejsze wątpliwości dotyczą jednak braku zagwarantowania podmiotowi danych, który nie złożył wniosku w sprawie załatwionej milcząco, a którego interesu prawnego wynik postępowania również dotyczy, prawa do bycia poinformowanym nie tylko o fakcie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, lecz także

o samym fakcie procesowania danych osobowych jego dotyczących. Powyższe – jak się zdaje – uzasadnione jest tym, że organ nie pozyskuje danych osobowych od tej strony, a od strony, na żądanie której postępowanie jest wszczęte, co nie jest objęte zakresem normowania art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

b) pozostałe wymagania co do sposobu wykonania obowiązku informacyjnego wynikające z tzw. zasady przejrzystości

W art. 12 RODO została wyrażona tzw. zasada przejrzystości, w świetle której:

- **obowiązek informacyjny powinien zostać wykonany w formie zwięzłej, przejrzystej i zrozumiałej.** W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że mając na uwadze powyższe wymagania, nie sposób uznać za spełnienie omawianego obowiązku faktu przekazywania „informacji zbyt obszernych (np. wielostronicowych), sformułowanych w sposób zawili i niezrozumiały (np. opartych na wielokrotnych odesłaniach)” (tak trafnie P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 12, nb 4). W piśmiennictwie jako wskazówkę interpretacyjną wykładni art. 12 RODO wskazuje się postanowienia Grupy Roboczej Art. 29, która w *Wyttycznych dotyczących przejrzystości na mocy rozporządzenia 2016/679* (<https://giodo.gov.pl/pl/file/13440>, dostęp: 15.07.2023 r.) wyjaśniła, że wymóg, aby informacja była zrozumiała, oznacza, że powinna być rozumiana przez przeciętnego członka docelowej grupy odbiorców. Odpowiedzialny administrator powinien mieć zatem ogólną wiedzę na temat osób, których dane dotyczą, i powinien wykorzystać ją do ustalenia, co osoby te najprawdopodobniej rozumieją (tak M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 5). Z powyższego wynika, że nie ma jednego stałego wzorca odbiorcy, zatem ustalając sposób wyrażenia oświadczenia informacyjnego, należy każdorazowo uwzględnić, kto będzie adresatem danego oświadczenia (por. w tym duchu M. Jabłoński, *Wdrożenie...*, s. 145–149; M. Gumularz, *Ochrona...*, rozdz. VI.3; J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 12, nb 5; M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 12, nb 4). Przenosząc powyższe na grunt postępowań regulowanych postanowieniami Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazać należy, że tzw. wzorcem odbiorcy oświadczenia informacyjnego co do zasady będzie modelowy obywatel, zatem to jego zdolności poznawcze będą wyznaczać standard jakościowy nie tylko w warstwie tekstualnej, lecz także w zakresie poziomu szczegółowości przedmiotowego oświadczenia;
- **oświadczenie informacyjne powinno być łatwo dostępne**, stąd nie powinno się go formułować np. zbyt małą i nieczytelną czcionką czy w kolorze utrudniającym przeczytanie tekstu (tak trafnie P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 12, nb 4). Jeżeli oświadczenie jest przekazywane w formie wydruku, to powinien on być czytelny i dobrej jakości. W przypadku przekazywania oświadczenia w formie elektronicznej dokument obejmujący treść oświadczenia powinien być wyrażony w powszechnie dostępnym formacie danych, aby można było go odczytać bez konieczności zakupu dodatkowego specjalistycznego oprogramowania. Dokument elektroniczny powinien być ponadto tak sporządzony, aby umożliwić osobie zainteresowanej stały dostęp do jego treści w okresie tzw. retencji przetwarzanych danych, jego utrwalenie na dysku oraz wydrukowanie;
- **oświadczenie informacyjne powinno zostać napisane jasnym i prostym językiem.**

Nadto wskazać należy, że dodatkowy wymóg przewidują przepisy prawa krajowego, a mianowicie ustawa o języku polskim i przewidziany w niej wymóg podejmowania czynności urzędowych w języku polskim. Powyższy faktor zdaje się mieć charakter bezwarunkowy i nie podlega

uchyleniu w świetle przepisów ustawy z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823), a zwłaszcza jej art. 9, w świetle którego wybrane czynności w postępowaniu administracyjnym mogą być podejmowane w języku mniejszości jako języku pomocniczym (zob. szerzej na ten temat A. Skóra, *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, GSP 2005/2, *passim*).

12. **[Wymóg realizacji obowiązku informacyjnego z urzędu]** Obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO określany jest w piśmiennictwie mianem tzw. aktywnego obowiązku informowania, ponieważ jego realizacja powinna następować z urzędu, tj. z inicjatywy administratora danych, nie jest zatem wymagany jakiegokolwiek wniosku podmiotu, którego dane dotyczą (tak J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 454; P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 4; J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 4).
13. **[Zasada niezbędności realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** Obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO ma charakter obligatoryjny, chyba że przepisy prawa powszechnie obowiązującego wyłączają go w sposób wyraźny. Przykładem takiego wyjątku jest m.in. zbędność i niecelowość składania oświadczenia informacyjnego w sytuacji, o której mowa w art. 13 ust. 4 RODO. W świetle tego przepisu art. 13 ust. 1, 2 i 3 RODO (tj. przepisy statuujące obowiązek informacyjny, do którego odnosi się art. 2a k.p.a.) nie mają zastosowania, „gdy – i w zakresie, w jakim – osoba, której dane dotyczą, dysponuje informacjami, o których mowa w tych przepisach. Innymi słowy, obowiązek informacyjny zostaje wyłączony w sytuacji, gdy jego wykonanie nie jest niezbędne, ponieważ podmiot danych dysponuje już informacjami, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

Ocena niezbędności złożenia oświadczenia informacyjnego stanowić może w warunkach konkretnej sprawy źródło poważnych dylematów interpretacyjnych, stąd ustalając *ad casum*, czy zastosowanie znajduje zwolnienie z art. 13 ust. 3 RODO, pamiętać należy o trzech podstawowych kwestiach. Po pierwsze, zwolnienie z obowiązku informacyjnego ma charakter wyjątkowy, zatem nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Faktu dysponowania informacjami, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, nie można zatem ani domniemywać, ani tym bardziej zakładać *a priori*. Czym innym jest bowiem posiadanie danych, a czym innym domniemanie ich posiadania. „Do skutecznego powołania się na tę przesłankę nie jest wystarczające subiektywne przekonanie administratora czy nawet uprawdopodobnienie zaistnienia tej okoliczności. To, że podmiot danych dysponuje określonymi informacjami, musi stanowić fakt. Ocena, czy w danym przypadku obowiązek informacyjny spoczywa na administratorze i w jakim zakresie, powinna być dokonywana na czas pozyskiwania danych” (J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 12).

Po drugie, okoliczność, że podmiot, którego dane dotyczą, dysponuje częścią informacji z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, nie uzasadnia zwolnienia administratora od wykonania obowiązku informacyjnego w całości, a jedynie w tym zakresie, w jakim odbiorca informacji dane te już posiada. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że w praktyce ocena zakresu dysponowania przez podmiot danych informacjami, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, bywa utrudniona. „Często nie sposób stwierdzić, jakim dokładnie zakresem informacji o administratorze i dokonywanym przez niego przetwarzaniu osoba, której dane dotyczą, dysponuje. Zwykle, kontaktując się z administratorem, posiada ona pewien zakres wiedzy o nim. Zazwyczaj wie także o najbardziej ewidentnych

i oczywistych celach przetwarzania danych osobowych. Jednak bardzo często wiedza ta jest niepełna, nieusystematyzowana, a administratorowi trudno jest ocenić, co właściwie wie podmiot danych i jakiej jakości są to informacje” (M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 29).

Po trzecie, wskazać również należy, że w konsekwencji obowiązywania tzw. zasady rozliczalności wyrażonej w art. 5 ust. 2 RODO ciężar wykazania, iż podmiot danych dysponował informacjami, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, spoczywa na administratorze danych. Przepis ten przewiduje bowiem, że administrator danych jest nie tylko odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów art. 5 ust. 1 RODO (zatem m.in. za to, że dane są przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą), lecz także zobowiązany jest wykazać, że rzeczywiście przepisów tych przestrzegał (por. szerzej P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 5, nb 23; zob. również P. Drobek [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, LEX 2018, art. 5, nb 36). Oznacza to, że w sytuacji, gdy:

- a) osoba, której dane dotyczą, dysponuje informacjami, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO;
- b) administrator danych okoliczności, o której mowa w lit. a powyżej, nie jest w stanie wykazać, to skuteczność zwolnienia z art. 13 ust. 4 RODO obarczona będzie na tyle wysoką niepewnością, że mając na względzie bezpieczeństwo prawne administratora danych, rekomenduje się wykonanie przedmiotowego obowiązku na zasadach ogólnych.

W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że okoliczności tej nie powinno się bagatelizować, brak bowiem możliwości wykazania wykonania przedmiotowego obowiązku działa wyłącznie na niekorzyść administratora danych, w tym w szczególności może prowadzić do zaktualizowania się względem niego odpowiedzialności administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej na podstawie przepisów RODO (por. M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 29).

Należy również zwrócić uwagę, że na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych wyrażono nie tylko trafny, lecz także wciąż aktualny pogląd, że zwrot „posiada informacje” nie oznacza posiadania nośnika danych, lecz posiadanie informacji, czyli dobra niematerialnego, które nie może pozostawać, tak jak rzeczy, w faktycznym władaniu w rozumieniu art. 336 k.c. Chodzi zatem o bycie poinformowanym, a nie posiadanie nośnika informacji (por. A. Drozd, *Ustawa...*, art. 24, nb 1).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt postępowań administracyjnych regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazać należy, że ustawodawca wprost odnosi się do zasady niezbędności w następujących przepisach:

- a) art. 54 § 1a: „W wezwaniu zawiera się również informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, chyba że wezwany posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”;
- b) art. 61 § 5: „Organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”;
- c) art. 65 § 1a: „Zawiadomienie o przekazaniu sprawy zawiera również informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący, chyba że wnoszący podanie posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”;

- d) art. 217a: „Organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”.

Przedstawione powyżej rozważania warto zobrazować konkretnymi przykładami. Z najprostszym i najbardziej oczywistym przypadkiem zwolnienia z obowiązku informacyjnego w trybie ww. przepisów będziemy mieć do czynienia przeważnie wtedy, gdy informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, znajdują się na urzędowym formularzu, który wypełnia podmiot danych. Z innym przypadkiem mamy do czynienia, gdy administrator danych przekazał podmiotowi, którego dane dotyczą, informacje z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, a następnie w wyniku określonych zdarzeń bądź czynności procesowych doszło do przynajmniej dwukrotnej zmiany administratora danych, przy czym finalnie administratorem danych został ponownie ten podmiot, który obowiązek informacyjny już uprzednio wykonał. Zwolnienie zaktualizuje się w zarysowanym wariantcie sytuacyjnym tylko wtedy, gdy informacje w nim zawarte pozostaną aktualne, w tym w szczególności nie zmieni się cel ani podstawa prawna przetwarzania danych osobowych. Z sytuacją taką mamy do czynienia np. w przypadku:

- uchylecia decyzji organu pierwszej instancji przez organ drugiej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (w zakresie potencjalnej możliwości zwolnienia z obowiązku informacyjnego organu pierwszej instancji);
- uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny, a w konsekwencji – w zależności od głębokości orzekania sądu administracyjnego – powrotu sprawy do rozpoznania przez organ pierwszej lub drugiej instancji (oznacza to, że potencjalna możliwość zwolnienia z obowiązku informacyjnego może w zależności od rozstrzygnięcia sądu administracyjnego dotyczyć organu pierwszej lub drugiej instancji).

- 14. [Moment wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO w postępowaniach wymienionych w art. 1–2 k.p.a.]** W RODO prawodawca unijny *explicite*, choć niezbyt precyzyjnie, określa moment, w którym komentowany obowiązek powinien zostać wykonany przez administratora. W piśmiennictwie wskazuje się, że w reżimie ochrony danych osobowych stanowi to *novum* w porównaniu do stanu prawnego uprzednio obowiązującego (zob. A. Mednis, *Obowiązek...*, s. 11). W świetle art. 13 ust. 1 RODO administrator ma obowiązek przekazania osobie fizycznej stosownych informacji „podczas pozyskiwania danych osobowych”. Analiza piśmiennictwa zdaje się uzasadniać twierdzenie, że komentowany obowiązek nie może zostać zrealizowany po zebraniu danych osobowych (zob. P. Litwiński [w:] *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Legalis 2017, art. 13, nb 21). Wskazuje się bowiem, że ma on towarzyszyć procesowi zbierania, a tym samym nie może być spełniony „po zakończeniu tej czynności” (zob. M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 6). Najpóźniej więc administrator powinien przekazać informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, wraz z zebraniem ostatnich informacji określonej kategorii (zob. P. Litwiński [w:] *Rozporządzenie...*, red. P. Litwiński, art. 13, nb 21). W piśmiennictwie wskazuje się także, że obowiązek informacyjny powinien mieć charakter uprzedni względem samego procesu zbierania danych osobowych (zob. J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 8), co – jak się wydaje – wiązać należy z przypadkami, w których przesłanką legalizacyjną jest zgoda osoby fizycznej (zob. A. Mednis, *Obowiązek...*, s. 11). Jak się wydaje, w bieżącym funkcjonowaniu organów administracyjnych konieczność uprzedniego wykonania obowiązku informacyjnego jest nie tyle utrudniona, ile wręcz niemożliwa, a zwłaszcza implikuje konieczność podjęcia

określonych działań przez samego ustawodawcę lub prawodawcę, który np. przepisze na gruncie określonej kategorii spraw wzór formularza, w treści którego zamieszczone zostaną informacje z art. 13 ust. 1–2 RODO.

W Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca konkretyzuje określony (stosunkowo elastycznie) w RODO moment wykonania obowiązku informacyjnego. Zdaniem projektodawców (uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 14) przyjęte rozwiązanie uwzględnia „specyfikę działań organów oraz styczności tych organów ze stronami postępowania przy okazji prowadzenia postępowania administracyjnego”. W naszym przekonaniu przyjęte na mocy noweli z 21.02.2019 r. rozwiązanie implikuje ambiwalentne oceny zwłaszcza w kontekście zgodności z prawem UE, a to poprzez potencjalną możliwość wykonania obowiązku informacyjnego na etapie „po zebraniu danych osobowych”, co zaś w świetle przedstawionych powyżej poglądów na gruncie art. 13 ust. 1 RODO nie wydaje się dopuszczalne.

Przystępując zaś do bardziej pogłębionej analizy, spostrzec należy, że w przepisach Kodeksu konkretyzujących treść art. 2a § 1 ustawodawca implementuje w aspekcie czasowym zasadę pierwszej czynności zewnętrznej (pierwszego kontaktu), która nie doznaje wyjątków. Jej normatywny wyraz odnajdujemy w szeregu przepisów szczegółowych, do których przyjdzie nam powrócić w kolejnych punktach komentarza. Spostrzec zarazem należy, że moment wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO zrelatywizowany został do indywidualnego podmiotu na danym etapie postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w ściśle określonym celu. Tym samym wydaje się uprawnione zaprowadzenie dla celów analizy rozróżnienia pomiędzy następującymi sytuacjami:

- w której to osoba fizyczna pozyskała informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, na etapie poprzedzającym wszczęcie jednego z postępowań wymienionych w art. 1–2 k.p.a., a sam fakt zainicjowania postępowania nie skutkuje zmianą ich zakresu lub treści;
- w której osoba fizyczna pozyskała informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, w toku postępowania, lecz ze względu na zaistniałe w jego toku modyfikacje należało ponowić lub w ogóle po raz pierwszy wykonać obowiązek informacyjny;
- w której to osoba fizyczna wprawdzie pozyskała (lub mogła pozyskać) informacje z art. 13 ust. 1–2 RODO na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania, niemniej ze względu na wybór ustawodawcy sam fakt podjęcia pierwszej zewnętrznej czynności przez organ (pierwszego kontaktu) aktualizuje obowiązek informacyjny administratora niezależnie od tego, czy zakres i treść informacji pozyskanej na etapie przedprocesowym oraz przekazywanej kolejno pozostaje ten sam, czy też uległ zmianie.

Zarazem w nawiązaniu do uwag poczynionych w tezie 8 wskazać należy, że w toku jednego postrzeganego globalnie postępowania administracyjnego czynności związane z pozyskiwaniem danych osobowych może podejmować więcej niż jeden organ, *ergo* należy przypisać mu status administratora, co zaś skutkuje koniecznością wykonania *de novo* pierwotnego obowiązku informacyjnego. Podkreślić jednak należy, że dla każdego organu administratora moment wykonania obowiązku z art. 13 ust. 1–2 RODO oceniać będziemy w separacji. Słowem, zasada pierwszej czynności (kontaktu) musi zostać zrelatywizowana do każdego administratora podejmującego czynności w jednym z postępowań wymienionych w art. 1–2 (np. okoliczność, że organ, który z urzędu wszczął postępowanie w pierwszej instancji, w czynności zawiadomienia na zasadzie art. 61 § 5 wykonał obowiązek informacyjny, nie zwalnia organu rozpatrującego ponaglenie z jego wykonania najpóźniej w momencie doręczenia postanowienia z art. 37 § 6).

Przystępując do analizy momentu miarodajnego dla wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, należy odwołać się do typologii postępowań wymienionych w art. 1–2 k.p.a.

Postępowanie administracyjne jurysdykcyjne (art. 1 pkt 1–2)

W postępowaniu jurysdykcyjnym przy uwzględnieniu kategorii podmiotu uprawnionego (zob. teza 8) można wyróżnić moment miarodajny dla wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO względem:

- strony inicjującej postępowanie administracyjne;
- strony lub stron postępowania, gdy organ wszczął postępowanie w sprawie z urzędu;
- pozostałych uczestników postępowania administracyjnego.

Z kolei uwzględniając faktora podmiotu zobowiązanego (organu administratora), można wskazać na moment miarodajny dla wykonania obowiązku informacyjnego przez:

- organ właściwy w sprawie w pierwszej instancji;
- organ rozpatrujący ponaglenie;
- organ odwoławczy i zażaleniowy;
- organ, o którym mowa w art. 106;
- organ, o którym mowa w art. 52.

Mając na uwadze wewnętrzny kodeksowy podział postępowań administracyjnych, można wyodrębnić:

- ogólny moment wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO względem strony (stron) postępowania właściwy dla wszystkich postępowań, które w wariancie podstawowym mogą zostać zakończone wydaniem decyzji administracyjnej, oraz
- zmodyfikowany moment wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO względem strony (stron) postępowania w sprawach milcząco załatwianych (art. 122h § 1 k.p.a.) oraz na zasadzie odesłania (art. 163b § 3) w postępowaniu uproszczonym.

Jak się wydaje, podstawowe i zarazem ogólne znaczenie dla postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ma treść art. 61 § 5, w świetle którego organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie. *Lege non distinguente* wskazany przepis znajdzie zastosowanie zarówno w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem (żądaniem) strony, jak i w postępowaniu inicjowanym z urzędu. W pozostałych zaś przepisach traktujących o momencie wykonania obowiązku informacyjnego w toku postępowania jurysdykcyjnego ustawodawca bądź to nakazuje stosować odpowiednio powyższy przepis (art. 61a zdanie drugie), bądź to konkretyzuje – choć nie w pełni precyzyjnie (o czym także poniżej) – nie tyle moment wykonania obowiązku, ile jego zakres oraz aspekt podmiotowy (zobowiązanie i uprawnianie; zob. art. 54 § 1a). Także w sprawach milcząco załatwianych omawiana zasada znajduje zastosowanie (art. 122h § 2), pod warunkiem że wobec którejkolwiek ze stron będących osobami fizycznymi organ podejmie jakąkolwiek czynność w toku postępowania zainicjowanego wnioskiem podmiotu zewnętrznego.

Praktyczna relewantność art. 61 § 5 zdaje się ujawniać także na gruncie tych faz postępowania administracyjnego postrzeganego globalnie, dla których autonomicznie moment wykonania

obowiązku z art. 13 ust. 1–2 RODO przez ustawodawcę nie został uregulowany. W naszej ocenie komentowany przepis znajdzie zastosowanie także m.in. w postępowaniu odwoławczym (art. 140 w zw. z art. 61 § 5), w postępowaniu zażaleniowym (art. 144 w zw. z art. 140 w zw. z art. 61 § 5), w toku postępowania przed organem, o którym mowa w art. 106 i 52. We wskazanych przypadkach właściwy organ, o ile pozyskuje (zbiera) dane osobowe bezpośrednio od strony, i jest w rozumieniu RODO ich administratorem, powinien przy pierwszej czynności zewnętrznej przekazać informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, w wykonaniu własnego obowiązku i niezależnie od obowiązków uprzednio zrealizowanych np. przez organ prowadzący postępowanie w pierwszej instancji. Zarazem nie sposób nie poczynić obserwacji, że w szeregu przypadków, zwłaszcza na gruncie postępowań wpadkowych i akcesoryjnych względem postępowania głównego, moment realizacji obowiązku informacyjnego może pokrywać się z ostatnią czynnością w postępowaniu (np. w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem przez stronę osobę fizyczną ponaglenia nierzadka będzie sytuacja, w której pierwszą czynnością skierowaną do strony będzie podjęcie przez właściwy organ postanowienia na podstawie art. 37 § 6). W naszym przekonaniu mechanizm przyjęty przez ustawodawcę w Kodeksie może implikować pewne wątpliwości co do jego zgodności z art. 13 ust. 1 RODO.

Obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1–2 RODO w postępowaniu przed organem w pierwszej instancji zainicjowanym na skutek wniesionego przez stronę będącą osobą fizyczną żądania (podania, wniosku) w świetle relewantnych przepisów Kodeksu zostanie zrealizowany:

- na etapie przedprocesowym, tj. poprzedzającym czynności organu podjęte względem strony w toku postępowania administracyjnego, jeżeli strona posiada te informacje, a ich zakres i treść nie uległy zmianie, co będzie mieć miejsce przykładowo w sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione na urzędowym formularzu, w którym zamieszczone zostały treści z art. 13 ust. 1–2 RODO (zob. także uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 14; co do realizacji pierwotnego obowiązku informacyjnego na zestandaryzowanym formularzu dla potrzeb postępowania skargowego zob. także K. Syska, *Klauzula...*, s. 24);
- na etapie przedprocesowym w sprawach załatwianych milcząco, a to ze względu na treść art. 122h § 1. W tym przypadku organ właściwy w sprawie nie będzie zobowiązany ponownie przekazywać informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, o ile żądanie wszczęcia postępowania (podanie) nie zawiera braków formalnych i nie jest konieczne jego doprecyzowanie (art. 122c w zw. z art. 64), a organ nie podejmuje w toku postępowania żadnych czynności skierowanych do strony. Tym samym wariant ten znajdzie zastosowanie tylko w sytuacji, gdy skutecznie zainicjowane postępowanie zakończone zostanie w formule milczącego zakończenia postępowania lub milczącej zgody. W przeciwnym razie w sytuacji, gdy organ przykładowo wzywa stronę do uzupełnienia braków formalnych podania, podejmuje czynności w toku postępowania wyjaśniającego albo wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania, to w świetle art. 122h § 2 jest też zobowiązany przekazać indywidualnie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, niezależnie od generalnego (powszechnego, publicznego) przekazania ich w trybie art. 122h § 1;
- po wniesieniu obciążonego brakami formalnymi podania organ właściwy w sprawie, wzywając stronę na zasadzie art. 64 § 2 do jego uzupełnienia, powinien równocześnie przekazać stronie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, chyba że strona je posiada, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie, co wynika z treści art. 61 § 5;
- po wniesieniu kompletnego podania, które zainicjowało postępowanie w sprawie, przy podejmowaniu pierwszej czynności względem strony, np. zawiadomienia o przeprowadzeniu dowodu, postanowienia o zawieszeniu postępowania, postanowienia dowodowego itp.;

- po wniesieniu kompletnego żądania (podania) wznowienia postępowania wraz z doręczeniem postanowienia wydanego na zasadzie art. 149 o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania administracyjnego;
- po wniesieniu przez osobę fizyczną niebędącą stroną żądania wszczęcia postępowania lub też żądania wszczęcia postępowania w warunkach niedopuszczalności jego przeprowadzenia stosownie do treści art. 61a § 1 zdanie drugie organ przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, jednocześnie z zakomunikowaniem (doręczeniem lub ogłoszeniem) stronie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, o ile organ nie podejmował uprzednio względem tego samego podmiotu innych czynności w warunkach art. 61 § 5, np. nie wzywał uprzednio danego podmiotu do sprecyzowania treści żądania (podania) na zasadzie art. 64 § 2;
- wobec innych niż wnioskodawca stron postępowania administracyjnego w sprawie, która nie może zostać milcząco załatwiona, informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, zostaną przekazane w momencie doręczenia (ogłoszenia) zawiadomienia o wszczęciu postępowania, o ile jest to pierwsza czynność podjęta wobec strony będącej osobą fizyczną, a ta nie posiada powyższych informacji albo posiadała je uprzednio, lecz obecnie ich zakres lub treść uległy zmianie;
- wobec innych niż wnioskodawca stron postępowania administracyjnego w sprawie załatwianej milcząco organ stosownie do treści art. 122h § 1 nie będzie zobowiązany wykonywać pierwotnego obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO, chyba że podejmuje względem tej strony będącej osobą fizyczną czynności w postępowaniu. Wówczas w świetle art. 122h § 2 informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, zostaną przekazane innej niż wnioskodawca stronie postępowania wraz z podjęciem względem niej tej czynności;
- wobec stron postępowania w warunkach jego zainicjowania skargą (art. 233, 235) wraz z podjęciem pierwszej czynności względem tych stron z zastrzeżeniem klauzuli wyjątku z art. 61 § 5;
- w postępowaniu uproszczonym ze względu na podstawowe założenia tego szczególnego trybu postępowania, a mianowicie: a) zasadniczo bipolarny układ postępowania (organ – strona – art. 163b § 2), b) generalną dopuszczalność stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 163b § 3), c) stosowanie urzędowych formularzy (art. 163c § 1), wykonanie obowiązku informacyjnego wyprzedzać będzie moment wszczęcia postępowania, a to z tej przyczyny, że informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, powinny zostać przekazane w Biuletynie Informacji Publicznej, stronie podmiotowej organu oraz w widocznym miejscu w siedzibie (art. 122h w zw. z art. 163b § 3), a także – jak można zakładać – powinny znaleźć się w treści formularza. Niemniej jednak ze względu na treść art. 122h § 2, stosowanego także w postępowaniu uproszczonym, o ile ustawodawca nie wyłączy w przepisie szczególnym dopuszczalności załatwienia sprawy milcząco (art. 163b § 2 *in fine*), jeżeli organ podejmować będzie czynności względem strony niezależnie od treści formularza, jak również generalnego (publicznego) przekazania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, obowiązek informacyjny powinien zostać ponowiony, a właściwym momentem jego wykonania jest podjęcie danej czynności (np. zawiadomienia o przeprowadzeniu dowodu).

W postępowaniu jurysdykcyjnym w sprawie materialnoprawnej (np. nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej) albo w sprawie weryfikacyjnej (np. w sprawie stwierdzenia nieważności) wszczętej z urzędu, w tym na żądanie podmiotu na prawach strony, organ stosownie do treści art. 61 § 5 wykona obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, wraz z podjęciem pierwszej czynności skierowanej do strony, np. w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

W postępowaniach w administracyjnym toku instancji, zainicjowanym czy to odwołaniem, czy to zażaleniem, obowiązek informacyjny należy wykonać w momencie określonym treścią art. 61 § 5, ustawodawca bowiem w tym przypadku nie przepisał odrębnej zasady dedykowanej dla postępowania odwoławczego czy też zażaleniowego.

Z kolei organy prowadzące postępowanie w sprawie, czy to w pierwszej instancji, czy to w postępowaniu odwoławczym, pierwotny obowiązek informacyjny względem innych niż strona uczestników postępowania stosownie do treści art. 54 § 1a będą wykonywać w wezwaniu, *ergo* wraz z jego doręczeniem, o ile wezwany nie posiada tychże informacji, a ich zakres albo ich zakres lub treść uległy zmianie. Przy czym podkreślenia wymaga, że adresatem normy z art. 54 § 1a jest każdy z administratorów danych, co oznacza, że ta sama osoba fizyczna na różnych etapach postępowania może być poinformowana więcej niż raz. Podkreślenia wymaga, że wyartykułowana w treści art. 54 § 1a zasada pierwszego kontaktu (czynności) nie doznaje wyjątków w toku postępowania jurysdykcyjnego. W szczególności zaś w tym przypadku nie znajdzie zastosowania art. 122h § 1 (generalne, publiczne przekazanie informacji z art. 13 ust. 1–2 RODO), ponieważ z systematyki powyższego przepisu, jak też z uzasadnienia projektu ustawy (zob. uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 15) wynika, że uprawnionym (odbiorcą klauzuli informacyjnej) jest strona.

Osobliwie rysuje się moment przekazania informacji z art. 13 ust. 1–2 RODO w sytuacji, o której mowa w art. 65 § 1a k.p.a., tj. w przypadku, gdy organ, do którego wniesiono podanie, uznaje się za niewłaściwy. Otóż w tym przypadku momentem wykonania pierwotnego obowiązku informacyjnego jest zakomunikowanie stronie zawiadomienia o przekazaniu sprawy według właściwości, przy czym zastrzec należy, że informacje te zostaną przekazane tylko wówczas, gdy osoba fizyczna ich już nie posiada, a zarazem ich treść lub zakres nie uległy zmianie. Tym samym w aspekcie czasowym obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1–2 RODO może wyprzedzać moment zawiadomienia o przekazaniu na zasadzie art. 65 § 1 k.p.a. podania według właściwości, a to z tej przyczyny, że organ przekazujący mógł już zrealizować względem danej osoby fizycznej pierwotny obowiązek informacyjny. Przykładowo, organ przekazujący będzie zwolniony z obowiązku, o którym mowa w art. 65 § 1a, w sytuacji, gdy strona uprzednio została przez ten organ wezwana na zasadzie art. 64 § 2 do doprecyzowania treści podania, co w świetle art. 61 § 5 (zasady pierwszego kontaktu) skutkowało aktualizacją obowiązku z art. 13 ust. 1–2 RODO.

Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość (art. 1 pkt 3)

W tym przypadku, o ile organ właściwy w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu o właściwość na zasadzie art. 61 § 5 będzie realizował pierwotny obowiązek informacyjny, wówczas – jeśli w postępowaniu zbierane są bezpośrednio dane od osoby fizycznej – względem niej zostanie podjęta przez ten organ czynność zewnętrzna. Momentem miarodajnym zaś jego wykonania jest czas podjęcia czynności względem osoby fizycznej, *ergo* także i w tym przypadku zasada pierwszego kontaktu w modelowym ujęciu znajduje zastosowanie.

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4)

Relevantna dla oceny momentu miarodajnego wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń jest treść art. 217a k.p.a. Także i na gruncie tej kategorii procedur ustawodawca zaadaptował zasadę

pierwszej czynności (pierwszego kontaktu). Pierwszą czynnością skierowaną do osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia (nieprecyzyjnie określanej w treści art. 217a przez ustawodawcę stroną) może być wezwanie do usunięcia braku podania, postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia żądanej treści (art. 219) albo samo zaświadczenie, o ile organ w toku postępowania nie podejmował żadnych czynności skierowanych do strony, a zarazem ta nie posiada informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, albo posiadała je, lecz ich zakres lub treść uległy zmianie.

Osobliwie rysuje się kwestia postanowienia zaświadczającego, o którym mowa w art. 122f. Otóż w tym przypadku art. 122h § 1 nie znajduje zastosowania (zob. także tezy 6 i 11), a – jak się wydaje – przekazane w trybie publicznym informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, co najmniej w zakresie celu ich przetwarzania uległy zmianie, *ergo* pierwotny obowiązek informacyjny zasadniczo doznaje aktualizacji. Ze względu zaś na treść art. 122f § 5 także i w tym przypadku znajdzie zastosowanie art. 217a (na marginesie przyjdzie wskazać, że tutaj prawidłowo oznaczylibyśmy uprawnionego do odbioru oświadczenia informacyjnego mianem strony, wynika to bowiem już z treści art. 122f § 1).

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków (art. 2)

W postępowaniach unormowanych w dziale VIII ustawodawca określa w sposób z pozoru analogiczny do tego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym moment wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO. W omawianym zakresie relewantna jest treść art. 226a, a w postępowaniu skargowym także art. 231 § 2. W świetle pierwszego z nich organy właściwe w sprawach skarg i wniosków przekazują skarżącemu lub wnioskodawcy informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób. Tym samym także na potrzeby działu VIII ustawodawca w aspekcie czasowym adaptuje zasadę pierwszej czynności (kontaktu). Logika nakazywałaby przyjąć, że w sytuacji, gdy skargę wniesiono do organu niewłaściwego, a podjął on stosowne czynności względem „skarżącego”, obowiązek informacyjny z art. 226a znajduje zastosowanie i konsumuje zasadniczo ten z art. 231 § 2. Niemniej jednak literalna wykładnia obu przepisów nakazuje to rozwiązanie odrzucić. Ustawodawca zaprowadza wyraźne rozróżnienie adresatów obowiązku: raz to mowa jest o organie właściwym (art. 226a), raz to o organie przekazującym skargę (art. 231 § 2). Konsekwencją tego w aspekcie oceny momentu wykonania pierwotnego obowiązku informacyjnego byłoby to, że organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, choćby podejmował czynności skierowane do skarżącego, najwcześniej przekaze mu dane przezeń przetwarzane w zawiadomieniu o przekazaniu skargi. Nie wiedzieć czemu, ustawodawca dla podobnych w ujęciu procesowym sytuacji (tj. dla postępowania jurysdykcyjnego oraz skargowego) wprowadza tak różne rozwiązania.

Tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6)

W trybie europejskiej współpracy administracyjnej organ wezwany, o ile w ogóle będzie pozyskiwał dane bezpośrednio od osoby fizycznej, powinien wykonać obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, wraz z pierwszą czynnością skierowaną do podmiotu zewnętrznego. Jak się wydaje, z praktycznego punktu widzenia, uwzględniając treść art. 260a § 2 *in fine* k.p.a., zazwyczaj rzecz dotyczyć będzie konieczności przeprowadzenia z udziałem osoby fizycznej czynności procesowych w trybie pomocy prawnej, o ile – rzecz oczywista – organ pozyskiwać będzie bezpośrednio odeń dane osobowe. W tej sytuacji najpewniej do podmiotu,

z udziałem którego czynności będą przeprowadzane, uprzednio zostanie skierowane wezwanie, ergo moment wykonania obowiązku informacyjnego wywodzić będziemy z treści art. 54 § 1a, z zastrzeżeniem klauzuli wyjątku tam zawartej.

* * *

Przeprowadzona analiza przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ukazuje, że moment wykonania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1–2 RODO został przez ustawodawcę powiązany z czasem, w którym organ podejmuje względem osoby fizycznej pierwszą czynność w jednym z postępowań wymienionych w art. 1–2 k.p.a., o ile pozyskuje dane bezpośrednio od tej osoby, a nie posiada ona stosownych informacji bądź też je posiadała, lecz ich zakres lub treść uległy zmianie. Powyższa zasada (pierwszej czynności (kontakt)) ma charakter bezwarunkowy, a przypadki, w których moment „wykonania” obowiązku wyprzedza w aspekcie czasowym zainicjowanie jednego z postępowań wymienionych w art. 1–2 k.p.a., wyczerpują właściwie sytuacje, w których organ administrator obowiązku tego w istocie samodzielnie nie wykonuje, a co więcej – nawet nie jest do tego w świetle prawa zobowiązany (np. art. 13 ust. 4 RODO w zw. z art. 61 § 5 albo art. 122h § 1 k.p.a.). Stąd też nie sposób podzielić wyrażonego na kanwie noweli z 21.02.2019 r. w piśmiennictwie (S. Bielińska, *Prace w Ministerstwie Cyfryzacji*, IAP 2019/1, s. 3) poglądu, w świetle którego „w sytuacji odbioru pisma, skargi, wniosku, których wpłynięcie jednocześnie rozpoczyna konkretne postępowanie w rozumieniu KPA, organ zrealizuje taki [z art. 13 ust. 1–2 RODO – przyp. aut.] obowiązek”. Otóż po raz wtóry podkreślenia wymaga, że organ nie w każdym przypadku będzie realizował pierwotny obowiązek informacyjny w toku postępowania administracyjnego, a nadto moment zainicjowania postępowania administracyjnego w świetle komentowanych przepisów nie koreluje z momentem wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, ma bowiem względem niego zazwyczaj charakter następczy.

15. **[Aktualność i poprawność oświadczenia informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** Jednym z podstawowych warunków rzetelnego i przejrzystego przetwarzania danych osobowych jest zapewnienie, aby informacje, którymi dysponuje ich odbiorca, były poprawne i aktualne. Oczywiście jest bowiem, że informacja nieprawidłowa lub nieaktualna nie dość, że nie sprzyja wymienionym powyżej wartościom, to z uwagi na to, że wprowadza jej adresata w błąd, wręcz im zaprzecza.

W tym kontekście szczególną rolę obok zasady poprawności oświadczenia informacyjnego odgrywa zasada jego aktualności. W świetle tej ostatniej wykonanie obowiązku jest o tyle skuteczne, o ile informacje udzielone w ramach jego realizacji pozostają zgodne ze stanem rzeczywistym. Oznacza to, że wraz ze zmianą okoliczności wskazanych w oświadczeniu wykonanie obowiązku informacyjnego wymaga ponowienia. Co przy tym istotne, może być to zmiana którejkolwiek z okoliczności zawartych w przedmiotowym oświadczeniu, zatem nie tylko zmiana adresu siedziby administratora danych czy jego nazwy, lecz również np. zmiana osoby czy danych kontaktowych inspektora ochrony danych osobowych, jeżeli został on wyznaczony (szerzej w przedmiocie informacji przekazywanych w oświadczeniu z art. 13 ust. 1 i 2 RODO w tezie 4 powyżej). Z tej przyczyny w piśmiennictwie podkreśla się znaczenie regularnego kontrolowania informacji przekazywanych w ramach wypełniania obowiązku informacyjnego nie tylko z punktu widzenia poprawności na dzień ich złożenia, lecz także z punktu widzenia ich aktualności (w tym duchu M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 8).

Ze szczególnym problemem aktualności danych przekazywanych w wykonaniu obowiązku informacyjnego mamy do czynienia w przypadku zmiany celu przetwarzania danych osobowych. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 3 RODO, jeżeli administrator planuje przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel, w którym dane osobowe zostały zebrane, informuje o nim osobę, której dane dotyczą, oraz udziela jej wszelkich stosownych informacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 RODO. Z powyższego wynika zatem, że w sytuacji, gdy administrator zebrał dane w konkretnym celu pierwotnym, a później planuje przetwarzać dane także w innym celu, prawodawca unijny wymaga nie tylko poinformowania osoby, której dane dotyczą, o nowym celu ich przetwarzania, lecz również przekazania jej informacji uzupełniających z art. 13 ust. 2 RODO, chyba że zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 13 ust. 4 RODO, tj. osoba, której dane dotyczą, dysponuje już tymi informacjami (por. szerzej „Zasada niezbędności realizacji obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 13 powyżej; zob. też P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 13, nb 9; tak też M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne...*, red. M. Sakowska-Baryła, art. 13, nb 27; J. Łuczak [w:] *RODO...*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, art. 13, nb 7). W przypadku postępowań uregulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego z powyższym przypadkiem moglibyśmy mieć do czynienia w następujących wariantach sytuacyjnych:

- organ administracji publicznej (np. samorządowe kolegium odwoławcze) jako organ drugiej instancji rozstrzygnął sprawę administracyjną w formie decyzji administracyjnej, a następnie po upływie kilku miesięcy wszczął z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Oznacza to, że prowadząc postępowanie w trybie art. 156 i n., organ będzie procesował dane osobowe w innym celu niż cel pierwotnie oznaczony, zatem obowiązek informacyjny będzie wymagał ponownego wykonania, chyba że zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.o.d.o.;
- jednostka złożyła skargę w trybie art. 227, jednak w toku jej rozpatrywania okazało się, że w związku z treścią żądania w niej zawartego należy ją uznać nie za skargę, lecz za żądanie uchylenia decyzji administracyjnej na podstawie art. 155. Oznacza to, że prowadząc postępowanie, organ nie będzie procesował danych w celu pierwotnym, tj. rozpatrzenia skargi, lecz w celu prowadzenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego w trybie art. 155, zatem obowiązek informacyjny będzie wymagał ponownego wykonania, chyba że zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.o.d.o.

Zarysowane powyżej warianty sytuacyjne charakteryzują się tym, że do zmiany celów przetwarzania danych osobowych dochodzi przy jednoczesnym zachowaniu tożsamości podmiotowej administratora danych. W przypadku zmiany nie tylko celu przetwarzania danych osobowych, lecz także administratora danych osobowych (np. organu administracji publicznej właściwego w sprawie) obowiązek ponowienia obowiązku informacyjnego nie aktualizuje się. Zamiast przedmiotowego obowiązku wtórnego powstaje bowiem tzw. pierwotny obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO względem nowego administratora danych. Tytułem przykładu wskazać należy sytuację, w której z urzędu zostałoby wszczęte postępowanie administracyjne w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wójta, a organem właściwym do jego prowadzenia byłoby samorządowe kolegium odwoławcze.

Powyższa analiza wymaga jednak pewnego uzupełnienia, a to z uwagi na zwolnienie z obowiązku informowania o zmianie celu przetwarzania danych osobowych w sytuacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.o.d.o.

16. **[Autonomiczność obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego]** Komentowany art. 2a § 2 swym literalnym brzmieniem przesądza o autonomiczności i odrębności obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego względem pozostałych obowiązków kodeksowych organów administracji publicznej. Przepis ten stanowi bowiem, że „wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania”. Oznacza to, że ustawodawca wyraźnie odróżnia obowiązki organu związane z prowadzeniem określonego postępowania administracyjnego od obowiązków związanych z realizacją obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Autonomiczność i odrębność przedmiotowych obowiązków ujawnia się w następujących aspektach:

- a) **w konsekwencjach prawnych naruszenia obowiązków** – naruszenie obowiązku z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, jak również sprzężonych z nim norm procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, niesie ze sobą konsekwencje odmienne od tych, które powstać mogą wraz z naruszeniem pozostałych kodeksowych obowiązków organów administracji publicznej. Naruszenie bowiem tych pierwszych nie ma wpływu na wynik postępowania i nie może stanowić elementu normy dopełnienia przy ocenie legalności działania organu administracji publicznej. Oznacza to, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego nie może stanowić kryterium oceny prawidłowości decyzji administracyjnej, jak również postępowania, w jakim została ona wydana. Z tej przyczyny konsekwencją wskazanych naruszeń nie może być wyeliminowanie określonego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego;
- b) **w drodze ochrony prawnej (w przypadku naruszenia obowiązków)** – w przypadku naruszenia obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO i sprzężonych z nim przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również w przypadku naruszenia pozostałych zasad przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 5 RODO, konsekwencje są tożsame i wiążą się z możliwością aktualizacji odpowiedzialności administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej w trybie i na zasadach RODO, z uwzględnieniem jednak postanowień ustawy o ochronie danych osobowych. Oznacza to, że naruszenie obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO przez organ prowadzący postępowanie jest sankcjonowane w reżimie właściwym dla ochrony danych osobowych. Nie jest zatem dopuszczalne zaskarżenie oświadczenia informacyjnego w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ani w formie skargi do sądu administracyjnego, nie jest to bowiem inny akt (lub czynność) z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. szerzej „Charakter prawny obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego” – teza 9 i n.);
- c) **we wpływie naruszenia obowiązku z art. 13 ust. 1 i 2 RODO na ciągłość postępowania** – niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO nie wpływa na ciągłość postępowania, zatem nie może stanowić m.in. przyczyny jego zawieszenia.

17. **[Wystąpienie z żądaniem z art. 18 ust. 1 RODO]** W art. 2a § 3 k.p.a. ustawodawca rozszerzył zakres zasady autonomiczności na sytuację, w której strona wystąpiła z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 RODO. W świetle art. 18 ust. 1 RODO: „Osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora ograniczenia przetwarzania w następujących przypadkach:

- a) osoba, której dane dotyczą, kwestionuje prawidłowość danych osobowych – na okres pozwalający administratorowi sprawdzić prawidłowość tych danych;

- b) przetwarzanie jest niezgodne z prawem, a osoba, której dane dotyczą, sprzeciwia się usunięciu danych osobowych, żądając w zamian ograniczenia ich wykorzystywania;
- c) administrator nie potrzebuje już danych osobowych do celów przetwarzania, ale są one potrzebne osobie, której dane dotyczą, do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń;
- d) osoba, której dane dotyczą, wniosła sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 wobec przetwarzania – do czasu stwierdzenia, czy prawnie uzasadnione podstawy po stronie administratora są nadrzędne wobec podstaw sprzeciwu osoby, której dane dotyczą”.

Co jednak istotne, analogicznie jak w przypadku art. 2a § 2, wystąpienie z powyższym żądaniem nie wpływa ani na tok, ani tym bardziej na wynik postępowania. Podkreślić przy tym wypada, że tryb czynienia zadość obowiązкови z art. 18 ust. 1 RODO nie wykazuje związku z prowadzonym postępowaniem, a co więcej, zainicjowany żądaniem osoby fizycznej szczególny tryb nie jest postępowaniem administracyjnym, a w konsekwencji nie jest normowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (Ministerstwo Cyfryzacji, *RODO dla administracji*, https://www.gov.pl/documents/31305/436699/RODO_dla_administracji_small.pdf, dostęp: 15.07.2023 r., s. 9).

18. **[Inne obowiązki organów administracji publicznej prowadzących postępowania w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego związane z ochroną danych osobowych]** Jak wykazano na wstępie, podstawowym celem noweli z 21.02.2019 r. było przede wszystkim wprowadzenie do Kodeksu zespołu przepisów regulujących zasady i tryb wykonywania (realizacji) obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, których trzonem jest komentowany art. 2a § 1 k.p.a. Niejako na marginesie powyższego zamierzenia legislacyjnego ustawodawca w sposób punktowy uregulował dwa dodatkowe, związane z kwestią ochrony danych osobowych, obowiązki organów prowadzących postępowania w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Chodzi tu o:
- a) uprawnienie procesowe w postaci prawa dostępu do akt sprawy (art. 73 i n. k.p.a.);
 - b) uprawnienie materialnoprawne w postaci dostępu do danych osobowych w trybie art. 15 RODO (art. 74a k.p.a.) (tak trafnie G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, M. Praw. 2019/11, s. 580 i n.).

Prawo do informacji a ochrona danych osobowych – zasady rozstrzygania kolizji

Z treści uzasadnienia projektu noweli z 21.02.2019 r. (VIII kadencja, druk sejm. nr 3050) wynika, że *ratio legis* zmian wprowadzonych w art. 73 i 236 k.p.a. (w tym w przepisach z nimi sprzężonych) jest realizacja postanowień art. 86 RODO, który reguluje zasady usuwania kolizji, jaka może zachodzić pomiędzy tzw. prawem do informacji a ochroną danych osobowych osób fizycznych w przypadku, gdy te zawarte są w dokumentach urzędowych podlegających udostępnieniu w wykonaniu prawa dostępu do informacji. W świetle art. 86 RODO: „Dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia”. W piśmiennictwie podkreśla się, że komentowany przepis określa relacje między prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do dokumentów urzędowych (prawem dostępu do informacji publicznej), ponieważ „pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do dokumentów urzędowych (prawem dostępu do informacji publicznej) może pojawić się konflikt, w przypadku gdy w dokumentach urzędowych (będących nośnikiem

informacji publicznej) zawarte są dane osobowe. Prawodawca tworzy w tym zakresie normy kolizyjne pozwalające rozstrzygnąć, któremu z wskazanych powyżej praw należy przyznać prymat, a co za tym idzie, czy tego rodzaju dane osobowe powinny zostać ujawnione, czy też nie” (tak trafnie P. Fajgielski, *Ogólne...*, art. 86, nb 3; por. również N. Zawadzka [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, LEX 2018, art. 86, nb 6).

Ustawodawca jako regułę ujmuje tzw. jawność wewnętrzną postępowania administracyjnego, stąd jej ewentualne ograniczenia wymagają wyraźnego zastrzeżenia. Analiza treści regulacji kodeksowej ukazuje, że prawodawca przewidział dwa odrębne mechanizmy limitacji dostępu do akt sprawy, tj.:

- **limitację *sensu stricto*** – wyłączenie dostępu do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy (art. 74);
- **limitację *sensu largo*** – pominięcie określonej kategorii danych osobowych w przypadku udostępnienia akt sprawy podmiotowi innemu niż podmiot tych danych (art. 73 § 1b) (pogląd ten został wyrażony i opisany przez autorów w: A. Cebera, J.G. Firlus [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 50–52).

Pierwszy z zarysowanych wariantów sytuacyjnych został omówiony w komentarzu do art. 74. Z kolei drugi, w postaci „pominięcia” określonych kategorii danych, stanowi niewątpliwie *novum* na tle dotychczasowych regulacji kodeksowych. Artykuł 73 § 1b stanowi bowiem, że „wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę”. Z powołanego przepisu wynika zatem, że w stosunku do strony i uczestnika postępowania art. 15 ust. 1 lit. g RODO nie stosuje się w przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylenia albo zmiany na skutek skargi, o której mowa w:

- art. 233 zdanie drugie k.p.a., tj. skargi, która pochodzi od innej osoby;
- art. 234 pkt 2 k.p.a., tj. skargi pochodzącej od innych osób, stanowiącej materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu;
- art. 235 k.p.a., tj. skargi w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważanej – zależnie od jej treści – za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a.

Oznacza to, że w zarysowanej sytuacji procesowej wgląd do akt sprawy następuje, jednakże z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę, chyba że skarżący w trybie art. 236 § 3 k.p.a. zezwoli organowi na udostępnienie swoich danych stronie postępowania. Organ administracji publicznej nie jest zatem uprawniony do wprowadzania bez wyraźnej podstawy ustawowej jakichkolwiek ograniczeń w zakresie prawa wglądu do akt sprawy (czym innym jest bowiem odmowa dostępu do akt sprawy, a czym innym pominięcie danych osobowych określonych podmiotów). Jedną z *ratio* uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy jest m.in. zapewnienie stronie możliwości kontroli prawidłowości dokonywania określonych czynności procesowych (np. doręczeń), co z kolei nieodłącznie wiąże się z koniecznością dostępu do danych osobowych podmiotów określonych czynności procesowych. Oznacza to, że poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego organ nie jest władny do wprowadzania ograniczeń w powyższym zakresie, w tym również w zakresie dowolnego „pomijania” określonej kategorii danych osobowych (np. danych teledresowych stron postępowania).

Prawo dostępu do akt a prawo do skorzystania z uprawnień z art. 15 RODO

Kolejnym z przepisów odnoszących się do problematyki ochrony danych osobowych w postępowaniu administracyjnym jest art. 74a k.p.a., który stanowi, że art. 73 § 1 k.p.a., w myśl którego strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, nie narusza prawa osoby, której dane dotyczą, do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 15 RODO. Oznacza to, że osoba, której dane dotyczą, jest uprawniona do uzyskania od administratora potwierdzenia, czy przetwarzane są dane osobowe jej dotyczące, a jeżeli ma to miejsce, jest uprawniona nie tylko do uzyskania dostępu do nich, lecz także do uzyskania informacji takich jak:

- a) cele przetwarzania;
- b) kategorie odnośnych danych osobowych;
- c) informacje o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane osobowe zostały lub zostaną ujawnione, w szczególności o odbiorcach w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych;
- d) w miarę możliwości planowany okres przechowywania danych osobowych, a gdy nie jest to możliwe – kryteria ustalania tego okresu;
- e) informacje o prawie do żądania od administratora sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania danych osobowych dotyczącego osoby, której dane dotyczą, oraz do wniesienia sprzeciwu wobec takiego przetwarzania;
- f) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego;
- g) jeżeli dane osobowe nie zostały zebrane od osoby, której dane dotyczą – wszelkie dostępne informacje o ich źródle;
- h) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4 RODO, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 RODO: „Administrator [danych – przyp. aut.] dostarcza osobie, której dane dotyczą, kopię danych osobowych podlegających przetwarzaniu. Za wszelkie kolejne kopie, o które zwróci się osoba, której dane dotyczą, administrator może pobrać opłatę w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych. Jeżeli osoba, której dane dotyczą, zwraca się o kopię drogą elektroniczną i jeżeli nie zaznaczy inaczej, informacji udziela się w powszechnie stosowanej formie elektronicznej”. Co jednak istotne, prawo do uzyskania kopii, o której mowa powyżej, nie może niekorzystnie wpływać na prawa i wolności innych.

Art. 3. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]

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

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

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

1–3) (uchylone)

- 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.

1. [Enumeracja negatywna] W komentowanym przepisie zawarto wyliczenie różnego typu postępowań w sprawach rozstrzyganych w formie decyzji albo innych orzeczeń czy aktów, do których nie mają – co do zasady – zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zastosowano więc w tym zakresie metodę enumeracji negatywnej. Są to przy tym wyjątki od klauzuli generalnej zawartej w art. 1 pkt 1 i 2, zgodnie z którą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego normują postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Właśnie te wyłączenia związane są przede wszystkim z postępowaniami w sprawach zobowiązań podatkowych oraz postępowaniami prowadzonymi przez podmioty wskazane w § 2 pkt 4. Należy do nich stosować wykładnię ścieśniającą na zasadzie *exceptiones non sunt extendendae*. Równocześnie trzeba zaznaczyć, że są to jurysdykcyjne postępowania wyłączone, których rozstrzygnięcia mogą być następnie również przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 85 i 89). W odniesieniu do pozostałych kategorii wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego, a w konsekwencji ograniczenie możliwości uruchamiania kontroli sądowoadministracyjnej. Znajduje to również potwierdzenie w treści przepisu art. 5 p.p.s.a.

W efekcie wprowadzenia tych wyłączeń należy przyjąć generalny zakaz stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego we wskazanych postępowaniach czy sprawach, pod rygorem ich wadliwości, a nawet nieważności, jeżeli takie rozwiązanie przewidują dane unormowania (art. 247 o.p.).

Zawarte w tym przepisie wyłączenia nie mają jednak charakteru bezwzględneho, gdyż na mocy § 4 do wymienionych w tym przepisie postępowań, z wyjątkiem postępowania w sprawach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, mają zastosowanie przepisy działu VIII. Ponadto w stosunku do postępowań wymienionych w § 2 i 3 przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mogą mieć zastosowanie na podstawie przepisów szczególnych regulujących dane postępowanie (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 95).

Równocześnie w komentowanym przepisie w § 5 zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do rozciągnięcia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2. Rada Ministrów nie skorzystała dotychczas z tej delegacji.

2. **[Sprawy karne skarbowe]** Wyłączenie to należy uznać za zbędne, gdyż postępowanie w sprawach karnych skarbowych nie jest jednym z typów postępowań administracyjnych, jest to bowiem procedura sądowa, poprzedzona postępowaniem przygotowawczym. Postępowanie w tych sprawach uregulowano w przepisach Kodeksu karnego skarbowego. W myśl art. 113 § 1 k.k.s. w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą więc mieć do niego zastosowania, a jedynie na mocy przepisów szczególnych dopuszczalne byłoby stosowanie wybranych rozwiązań. Takie stanowisko prezentowano w orzecznictwie sądów administracyjnych również przed wejściem w życie Kodeksu karnego skarbowego (zob. wyrok NSA z 11.08.1988 r., III SA 332/88, ONSA 1989/1, poz. 12; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 96). Jak wyżej wskazano, w postępowaniu tym mają zastosowanie przepisy działu VIII.
3. **[Postępowania uregulowane w Ordynacji podatkowej]** Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania w sprawach uregulowanych w Ordynacji podatkowej. Zakres stosowania tej ustawy określono w art. 1 o.p. i zgodnie z nim normuje ona:
 - 1) zobowiązania podatkowe;
 - 2) informacje podatkowe;
 - 3) postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające;
 - 4) tajemnicę skarbową.

W ocenie wielu przedstawicieli doktryny wejście w życie przepisów Ordynacji podatkowej spowodowało pogorszenie sytuacji prawnej strony postępowania podatkowego w stosunku do posiadanej pod rządami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje się np. przepis art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji w toku postępowania winien m.in. podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, „mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”, podczas gdy w art. 122 o.p. stwierdzono jedynie, że „w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym” (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 59; J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2017, s. 40). Analiza orzecznictwa pozwala jednak sformułować tezę, że sądy administracyjne „ograniczają” rygory Ordynacji podatkowej w drodze odwołania do Kodeksu postępowania administracyjnego przy zastosowaniu reguły interpretacyjnej rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. Odwołanie do dorobku orzecznictwa i doktryny powstałego na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego jest przy tym w niektórych przypadkach uzasadnione z uwagi na to, że wiele przepisów Ordynacji podatkowej o charakterze procesowym stanowi powielenie rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej powstał w przeszłości spór dotyczący spraw o ustalenie opłaty planistycznej (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że skoro żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakazuje organom ustalającym wysokość opłaty posługiwania się procedurą podatkową, to należy przyjąć, że zgodnie z art. 1 k.p.a. w sprawach opłat mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Podkreślono przy tym, że sprawa dotycząca ustalenia opłaty planistycznej jako daniny nieuregulowanej w Ordynacji podatkowej nie podlega wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego Kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie art. 3 § 1 pkt 2. Te same argumenty decydują o niepodatkowym charakterze

opłat adiacenckich (zob. wyrok NSA z 16.09.2008 r., II OSK 1030/07, LEX nr 516771). Również w przypadku innych opłat i kar administracyjnych sądy administracyjne stawały przed dylematem stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego albo Ordynacji podatkowej (dotyczy to np. kar nakładanych przez wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, kar pieniężnych z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego, opłaty z tytułu rejestracji odbiornika radiowego lub telewizyjnego, opłat targowych, opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne). W odniesieniu do spraw rozstrzyganych w formie decyzji należy przy ustalaniu stosowania właściwych przepisów proceduralnych kierować się wykładnią ścieśniającą, na zasadzie *exceptiones non sunt extendendae*, co przemawia za stosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego. W przepisach szczególnych ustawodawca zamieszcza jednak przepisy odsyłające w zakresie naliczania określonych opłat do Ordynacji podatkowej (np. art. 49c pr. bud. dotyczący opłaty legalizacyjnej poprzedzającej wydanie decyzji o legalizacji samowoli budowlanej).

W art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzono, że Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w sprawach podatkowych w zakresie uregulowanym w działach IV i VIII. Treść tego przepisu ukształtowano nowelizacją Kodeksu, która weszła w życie 30.11.2021 r., mocą ustawy z 1.10.2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (Dz.U. poz. 2052). Zmiana polegała na wykreśleniu przywołania działu V, co było jednak zabiegiem jedynie porządkującym, wobec uchylecia treści tego działu z dniem 1.01.2004 r. i zniesienia instytucji Kolegium Kompetencyjnego.

Zawarte w art. 73 pr. cel. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, w tym przede wszystkim działu IV o.p. (z licznymi wyjątkami), wyłącza możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach celnych. Również do wydawania zaświadczeń stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej (tj. dział VIIIa), przez co nie mają zastosowania w tym zakresie postanowienia działu VII k.p.a.

4. **[Wojskowe organy administracji, sprawy dyscyplinarne]** Z chwilą wejścia w życie ustawy z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201), w związku ze skreśleniem przepisów art. 3 § 2 pkt 1–3, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie także w sprawach związanych z obowiązkiem obrony i w części ze służbą wojskową, w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji (m.in. art. 122 u.o.O). Jednocześnie wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu w postępowaniach w sprawach dyscyplinarnych, które uregulowano kompleksowo w dziale XIII u.o.O. W tej kategorii spraw zastosowano metodę odesłań częściowych do Kodeksu postępowania karnego – art. 415 u.o.O, co stanowi zmianę, gdyż przed wejściem w życie tej regulacji odesłanie obejmowało Kodeks postępowania administracyjnego i Kodeks postępowania karnego.
5. **[Sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych]** Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania także w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Założenie to dotyczy właściwie znacznej części kompetencji tych podmiotów w zakresie prowadzonych postępowań, określonych w kilku aktach prawnych. Według C. Martysza, „odwracając tę zasadę, można powiedzieć, że podmioty te będą stosować k.p.a. w zakresie wyraźnie uregulowanym w ustawach szczególnych” (zob. C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Mańan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 59).

W podstawowym dla działalności konsułów Prawie konsularnym, podobnie jak w poprzedzającej je ustawie z 13.02.1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r. poz. 389 ze zm.), nie zawarto przepisu, który „stanowi inaczej”, czyli nie przewiduje się stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do tych postępowań. Postępowanie administracyjne określone tym aktem prawnym, prowadzone przede wszystkim przez konsułów, ujęto w sposób całościowy, jakkolwiek – w ogólnym ujęciu – można mówić o transponowaniu do wskazanej ustawy części rozwiązań zawartych w Kodeksie.

Zadania konsułów zostały uregulowane w rozdziale 3 działu II pr. kons. (w tym głównie w art. 34 pr. kons.). Realizują przede wszystkim działania o charakterze administracyjnoprawnym, w tym władczym, dla których przewidziano m.in. formę czynności materialno-technicznych oraz aktów administracyjnych, w tym decyzji administracyjnych (np. decyzja w sprawie uznania za osobę pochodzenia polskiego na podstawie art. 5 ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji, Dz.U. z 2022 r. poz. 1105). W zakresie prowadzonych przez nich postępowań obowiązuje autonomiczna procedura, zbliżona pod względem treściowym, aczkolwiek znacznie uproszczona, zawarta w dziale III pr. kons., która obejmuje wszystkie etapy postępowania administracyjnego prowadzonego przez konsułów w zakresie zadań określonych w art. 34 pr. kons., łącznie z trybem nadzwyczajnym weryfikacji decyzji ostatecznych – wznowieniem postępowania, zawartym w art. 95–101 pr. kons. Jedyne odesłanie zawiera art. 88 pr. kons., zgodnie z którym organem wyższego stopnia w stosunku do konsula w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest minister właściwy do spraw zagranicznych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jednak już w art. 94 ust. 4 pr. kons. wskazano, że w sprawach nieuregulowanych w przepisach szczególnych do postępowania wszczętego na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula stosuje się przepisy działu III pr. kons.

Innym przykładem postępowań administracyjnych prowadzonych przez konsułów, do których co do zasady Kodeks postępowania administracyjnego również nie będzie mieć zastosowania, jest uregulowana w art. 75 u.c. odmowa wydania wizy krajowej w formie decyzji. W myśl art. 76 ust. 1 u.c. od decyzji o odmowie wydania wizy Schengen lub wizy krajowej wydanej przez konsula przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten organ, natomiast jeżeli odmowę taką wydał komendant placówki Straży Granicznej, odwołanie rozpoznaje Komendant Główny Straży Granicznej. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia wyżej wymienionej decyzji. Takie same rozwiązania przewidziano dla procedury cofnięcia lub unieważnienia wizy Schengen lub wizy krajowej (art. 93 ust. 2 u.c.). Zgodnie z art. 5 u.c. do postępowań tych stosuje się przepisy Prawa konsularnego, o ile ustawa ta nie stanowi inaczej. Z kolei w art. 5 ust. 2 u.c. wskazano, że w zakresie nieuregulowanym przepisami działu IV u.c. do wydawania, cofania lub unieważniania wiz krajowych lub przedłużania okresu ich ważności lub okresu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej objętego tymi wizami stosuje się przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz.Urz. UE L 243, s. 1).

Podobnie na gruncie ustawy o obywatelstwie polskim w art. 10 ust. 1 przyjęto, że w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego nie stosuje się, z pewnymi wyjątkami, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z ust. 2 tej jednostki redakcyjnej w sprawach uregulowanych w ustawie należących do właściwości konsułów stosuje się przepisy Prawa konsularnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Równocześnie na mocy ust. 3 przewidziano, że w sprawach innych niż wymienione w ust. 1 i 2 stosuje się

przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Trzeba przy tym podkreślić, że zadania konsułów o charakterze władczym na gruncie ustawy o obywatelstwie polskim zostały w sposób znaczący ograniczone.

W podsumowaniu regulacji określających kompetencje konsułów można przywołać orzeczenie sądu administracyjnego wydane na gruncie nieobowiązujących już przepisów odnoszące się do kwestii zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego przez te podmioty. Sąd przyjął w stanie prawnym charakteryzującym się szczątkową regulacją tych postępowań, że wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach 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 Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. wyrok NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04, LEX nr 160771). Obecnie, w świetle przepisów Prawa konsularnego, a w szczególności przepisów rozdziałów 7–9 działu III, określających tok instancji w tych sprawach i wznowienie postępowania, wydaje się, że zasadne jest odstąpienie od tego założenia. Autonomiczność i kompletność tych rozwiązań pozwalają na odejście od stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego na tym gruncie. Wydaje się, że jedyne, co można postulować, to odpowiednie stosowanie zasad zawartych w Kodeksie.

Na marginesie można dodać, że w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez konsułów na gruncie nieobowiązującej ustawy o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej w art. 31 ust. 1 przewidziano delegację dla ministra właściwego do spraw zagranicznych do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygania i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim. Rozporządzenie na podstawie tej delegacji nie zostało nigdy wydane, a przy tym obowiązywało zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 4.11.1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35, poz. 233), dla którego delegację zawierał art. 31 ust. 1 ww. ustawy o funkcjach konsułów, lecz w wersji pierwotnej (Dz.U. z 1984 r. Nr 9, poz. 34). Ten akt prawny, zaliczany na mocy art. 93 Konstytucji do aktów prawa wewnętrznego, a tym samym niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, nie mógł jednak stanowić podstawy do procedowania przy wydawaniu decyzji przez konsułów (zob. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; wyrok TK z 28.10.2014 r., K 8/14, Dz.U. poz. 1521).

6. **[Sprawy wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej]** W art. 3 § 3 wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w tzw. sferze wewnętrznej administracji. W tym zakresie wyróżnia się dwie grupy stosunków, które odpowiadają przyjętym w tym przepisie jednostkom redakcyjnym, tj. stosunki nadrzędności organizacyjnej oraz stosunki podległości służbowej pracowników organów administracji publicznej. Są one kształtowane aktami władztwa wewnętrznego o charakterze generalnym i indywidualnym, wydawanymi nie tylko na podstawie norm kompetencyjnych, lecz także ustrojowych. Akty te wydawane są z zachowaniem procedur określonych również aktami prawa wewnętrznego, które mogą charakteryzować się znacznym sformalizowaniem. Dyskusyjny jest przy tym wymóg istnienia konkretnej podstawy prawnej dla wydawania tych aktów. Zdaniem T. Wosia wystarczające są w tym zakresie nawet normy zadaniowe (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie*

administracyjne, red. T. Woś, s. 51). Wydaje się jednak, że stanowisko w tym zakresie należy uzależnić od tego, czy dotyczy podległości organizacyjnej, czy służbowej. W odniesieniu do tej drugiej przy działaniach o znacznym stopniu ingerencji tych aktów w sferę podmiotowości jednostek tworzących osobowy element urzędu czy organu w ramach podległości organizacyjnej pożądane byłoby wykazywanie konkretnej normy uprawniającej do wydania takiego aktu, w pewnych sytuacjach nawet rangi ustawowej. Z kolei przy aktach dotyczących pierwszej relacji taki wymóg mógłby być zasadny w wariantach, kiedy treść tych aktów byłaby niezgodna z ustawowo określoną pozycją ustrojową tych organów czy też przypisanymi im zadaniami.

W sferze stosunków dotyczących podległości organizacyjnej dominują akty generalne. Z kolei przy podległości służbowej zastosowanie mają przede wszystkim akty indywidualne, które nie przyjmują jednak formy decyzji administracyjnej ani postanowienia, nawet w sytuacji nadania im takiej nazwy. Wynika to przede wszystkim z faktu niespełnienia wymogu zewnętrżności przy adresatach tych aktów. Są bowiem podporządkowani służbowo podmiotowi wydającemu ten akt. Należy przy tym zaznaczyć, że nie dotyczy to destynatariuszy (użytkowników) zakładów administracyjnych, w odniesieniu do których, mimo że funkcjonują w obrębie podmiotu administrującego i pozostają z jego organami i pracownikami w relacjach o charakterze administracyjnoprawnym, można mówić, że wymóg zewnętrżności jest spełniony, szczególnie w konstelacji z organami zakładu (np. rektorem szkoły wyższej).

Podmiot podporządkowany organizacyjnie jest zobowiązany do zastosowania się do aktu generalnego lub indywidualnego wydanego przez uprawniony organ nadrzędny. W związku z wyłączeniem stosowania do tych przypadków przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie przysługują mu środki przewidziane w tej ustawie, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W przepisach szczególnych może być jednak przewidziana możliwość kontroli tych aktów przez organ nadzoru wobec organu nadrzędnego w stosunku organizacyjnym.

W odniesieniu do tych spraw nie znajdują zastosowania przepisy działu VIII.

7. **[Sprawy wynikające z podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych]** Drugi typ spraw związanych z tzw. sferą wewnętrzną administracji to sprawy wynikające z podległości służbowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że są to sprawy indywidualne wiążące się z przewidzianą w przepisach ustaw i aktów podustawowych szczególną treścią stosunku służbowego, w szczególności z obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych (por. wyrok WSA w Warszawie z 8.03.2007 r., I SA/Wa 1190/06, LEX nr 315049). Podstawową kategorią aktów indywidualnych wykorzystywanych do kształtowania tych stosunków są polecenia służbowe (zob. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, *passim*). Akt ten charakteryzuje się następującymi cechami: indywidualność, konkretność, „wewnętrzność”, wydanie przez jednostkę nadrzędną będącą osobowym elementem danego organu albo przypisanego mu urzędu. Akty wydawane w ramach podległości służbowej dotyczą przede wszystkim kształtowania treści stosunku służbowego między jednostkami tworzącymi substrat osobowy organu i podporządkowanego mu urzędu funkcjonujących w formule tzw. hierarchicznego podporządkowania (np. piastun organu i podporządkowany mu kierownik komórki danego urzędu), wyjątkowo nawiązania albo rozwiązania tego stosunku. Łączą się one przede wszystkim ze stosowaniem tzw. pragmatyk służbowych, a ewentualne rozwiązania procesowe określające tryb ich wydawania i realizacji określają z reguły akty generalne prawa wewnętrznego. Wyjątkiem są akty ingerujące w podmiotowość prawną jednostek i dla nich podstawy i ramy tych aktów powinny

wyznaczać przepisy w randze ustawy. Ramy prawne wydawania aktów, które można zaliczyć do tej kategorii, wyznaczają m.in. następujące akty prawne: w odniesieniu do pracowników samorządu terytorialnego – ustawa o pracownikach samorządowych, w odniesieniu do pracowników urzędów państwowych – ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wiąże się także z wyłączeniem kontroli sądowoadministracyjnej w stosunku do tych aktów, co wynika wprost z art. 5 pkt 2 p.p.s.a.

W odniesieniu do przypadków takich aktów wskazano w orzecznictwie m.in., że „wyróżnienie, jak sama nazwa wskazuje, jest aktem docenienia cudzych zasług i choć jego istota tkwi w uznaniowości, to nie zmienia to faktu, że jest to akt o charakterze wewnętrznym, wynikający jedynie z podległości służbowej” (zob. wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2011 r., II SA/Wa 1760/10, LEX nr 1153538). W innej sprawie przyjęto, że „stosunek służbowy funkcjonariusza celnego jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Wydanie opinii służbowej w tej sytuacji należy kwalifikować jako wydanie aktu o charakterze wewnętrznym, wynikającego z podległości służbowej pracownika, tj. aktu nieobjętego rygorami postępowania administracyjnego” (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.01.2011 r., II SA/Bd 1320/10, LEX nr 953135). Do innych spraw zaliczonych do tej kategorii należą: przenoszenie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, o ile nie łączy się to ze zmianą stosunku pracy, zawieszanie w czynnościach służbowych, ustalanie uposażenia, nagrody i wyróżnienia (zob. postanowienia NSA: z 26.04.2006 r., I OSK 303/06, ONSAiWSA 2006/6, poz. 179, oraz z 4.10.2011 r., I OSK 1522/11, LEX nr 964683). W sytuacji jednak ustanowienia w drodze przepisów szczególnych obowiązku zastosowania dla tych spraw formy decyzji administracyjnej w przypadku braku wyraźnego wyłączenia będą miały do nich zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Znamienne w tym zakresie jest orzeczenie, w którym wskazano, że „decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe za jego zgodą [...] podejmowana jest w sferze stosunków zewnętrznych przez organ administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 i 4 k.p.a.) w konkretnej sprawie, skierowana jest do indywidualnie oznaczonego podmiotu (sędziego) i rozstrzyga o prawach i obowiązkach tego sędziego (ingeruje w zakres władzy sędziego)” (wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2013 r., II SA/Wa 1918/12, LEX nr 1300871).

Niepodporządkowanie się przez pracownika do aktów wydanych w ramach nadrzędności służbowej może stanowić podstawę odpowiedzialności służbowej, w tym również zastosowania kar dyscyplinarnych. Odrębną kwestią jest możliwość niezastosowania się do polecenia niezgodnego z prawem, jednak ta materia wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

W kategorii spraw wynikających z podległości służbowej nie mieszczą się tzw. sprawy pracownicze, czyli kwestie związane z nawiązaniem, zmianą lub rozwiązaniem stosunku pracy, do których należy stosować przepisy Kodeksu pracy.

Na podstawie art. 3 § 4 do postępowań w tych sprawach mają zastosowanie przepisy dotyczące skarg i wniosków.

Jak wyżej wskazano, Rada Ministrów nie skorzystała z delegacji zawartej w art. 3 § 5. Sprawy wymienione w art. 3 § 3 wyłączone są na podstawie art. 5 pkt 1 i 2 p.p.s.a. z kognicji sądów administracyjnych.

Art. 4. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny]

Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

1. **[Pierwszeństwo immunitetu dyplomatycznego i konsularnego względem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego]** Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się w zakresie, w jakim respektowane mają być uprawnienia wynikające z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego, oraz w kwestiach uregulowanych w umowach i zwyczajach międzynarodowych. Regułę tę, w nawiązaniu do treści art. 91 Konstytucji, należy traktować jako wyraz prymatu prawa międzynarodowego nad prawem krajowym (zob. C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 66). A. Wróbel wskazał, że jest to nawiązanie do wyrażonej w prawie międzynarodowym zasady, zgodnie z którą ustawodawstwo wewnętrzne nie może ograniczać lub naruszać przysługującego określonym osobom zakresu przywilejów i immunitetów wynikających z norm tego prawa. Osoby te są wprawdzie zobowiązane do przestrzegania przepisów państwa przyjmującego, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim przepisy te nie naruszają przysługujących im przywilejów i immunitetów (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 105). Tym samym reguła ta stanowi powtórzenie rozwiązań przyjętych w Konstytucji i powszechnie uznawanych w międzynarodowym porządku prawnym zasad systemowych (zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 64). Jest to więc nawiązanie do przepisów Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. oraz Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., zgodnie z którymi przedstawiciel dyplomatyczny korzysta z immunitetu od jurysdykcji cywilnej i administracyjnej, a tym samym nie podlega w sprawach cywilnych i administracyjnych jurysdykcji sądów państwa przyjmującego i władz administracyjnych, zaś urzędnicy i przedstawiciele konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonywanych w wykonywaniu funkcji konsularnych, z pewnymi wyjątkami (zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 285 i 539).

Reguła przyjęta w tym przepisie nie wymaga, aby jej stosowanie było uzależnione od przyjęcia zasady wzajemności w państwie, którego obywatele korzystają z wyżej wymienionych immunitetów.

Przepis art. 4 ma zastosowanie w odniesieniu do członków personelu dyplomatycznego misji i członków ich rodzin żyjących z nimi we wspólnocie domowej (a także pod warunkiem, że nie są oni obywatelami RP i nie mają stałego zamieszkania na terenie RP) oraz urzędników i przedstawicieli konsularnych, jednakże tylko w zakresie czynności dokonanych przez nich w ramach pełnionych funkcji konsularnych.

2. **[Immunitety dyplomatyczne i konsularne]** Immunitety dzielą się na rzeczowe (związane z placówką dyplomatyczną) oraz osobowe (przypisane przedstawicielom dyplomatycznym lub konsularnym oraz pracownikom misji dyplomatycznych).

W ramach drugiej kategorii immunitetów ze względu na piastowane stanowiska wyróżnia się immunitety dyplomatyczne i konsularne, które należy rozumieć jako wszelkie prawa, ulgi, wyłączenia i ochronę, z jakiej korzystają przedstawiciele dyplomatyczni oraz urzędnicy i przedstawiciele konsularni. Zakres tych szczególnych uprawnień jest szerszy w odniesieniu do pierwszej kategorii podmiotów. Należy przy tym zastrzec, że omawiana reguła nie może być powiązana

z funkcjonującym w literaturze przedmiotu pojęciem immunitetu administracyjnego, który wiąże się z niepodleganiem jurysdykcji policyjnej i wyraża się w tym, że władze miejscowe nie mogą stosować wobec osoby z niego korzystającej środków przymusu (zob. J. Sutor, *Prawo...*, s. 293). Na gruncie szeroko rozumianego postępowania administracyjnego dotyczy to również możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w stosunku do osoby korzystającej z tych immunitetów, ale tylko w sytuacji korzystania ze środków przymusu określonych tą ustawą (zob. rozdział 6 u.p.e.a. „Przymus bezpośredni”, np. kompetencje egzekutora określone w art. 151 i n. u.p.e.a.).

W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy w odniesieniu do osób korzystających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych jest możliwe w ogóle prowadzenie jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych. Na podstawie przepisów wymienionych w tezie 1 konwencji wiedeńskiej można przyjąć, że tak, jednak tylko w ściśle określonych sprawach. Trudność w ustaleniu typów tych spraw polega na tym, że w konwencjach odniesiono się jedynie do spraw cywilnych i możliwości bycia pozywanym przed sądy krajowe (reguły dotyczące spraw karnych nie mogą być w tym zakresie wykorzystane). Przyjąć przy tym należy, że pojęcie powództwa wykorzystane w tych aktach prawnych powinno być poprzez wykładnię systemową i funkcjonalną rozumiane szerzej i – co za tym idzie – obejmować również możliwość uruchomienia wyjątkowo wobec tych osób określonych kategorii jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych z urzędu oraz na wniosek innych podmiotów, jak też na wniosek osób korzystających z immunitetów. W nawiązaniu do tych rozwiązań i tej rozszerzającej interpretacji za dopuszczalne należy zatem uznać np. postępowanie administracyjne w sprawie dotyczącej położonej na terenie RP nieruchomości wchodzącej w skład mienia nieruchomego osoby korzystającej z immunitetu. Osoba taka nie może więc np. wybudować na swoim gruncie budynków bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę ani wycinać drzew rosnących na tym gruncie bez pozwolenia na wycinkę (zob. J. Sutor, *Prawo...*, s. 286). Drugi wyjątek dotyczy spraw, w których osoba korzystająca z immunitetu od jurysdykcji cywilnej występuje jako wykonawca testamentu, spadkobierca lub zapisobierca, tzn. jako osoba prywatna. Trzeci wyjątek dotyczy spraw odnoszących się do wszelkich spraw związanych z działalnością zawodową lub handlową wykonywaną przez taką osobę poza ramami jej funkcji urzędowej (art. 31 konwencji wiedeńskiej z 1961 r.). Szczególne reguły dotyczą spraw związanych z wydaniem decyzji o pozwoleniu na broń.

Na gruncie spraw cywilnych możliwe jest także podejmowanie na podstawie postanowień konwencji czynności egzekucyjnych. Wykluczone jest jednak stosowanie środków naruszających nietykalność osób korzystających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych. Niedopuszczalne jest również zajęcie mienia należącego do misji lub osób korzystających z immunitetu (immunitet rzeczowy). Odpowiednio należy więc dopuścić możliwość prowadzenia wobec tych osób egzekucji administracyjnej na tych samych zasadach, tzn. bez możliwości korzystania ze środków przymusu bezpośredniego naruszających strefę lokali misji oraz zajęcia mienia misji (zob. J. Sutor, *Prawo...*, s. 288).

Zgodnie z art. 31 ust. 2 konwencji wiedeńskiej z 1961 r. przedstawiciele dyplomatyczni nie są zobowiązani do składania zeznań w charakterze świadka i występowania jako biegły (odnosi się to także do członków rodzin i personelu administracyjno-technicznego oraz członków ich rodzin). Dotyczy to procesu cywilnego i karnego, jednak należy rozważyć stosowanie tych reguł na gruncie postępowania administracyjnego. Nie mogą być także adresatami doręczeń pism procesowych. Mogą jednak występować w charakterze świadka czy biegłego po uprzednim wyrażnym

zrzeczeniu się przez państwo wysyłające immunitetu, ale nawet wtedy muszą być zachowane odpowiednie wymogi związane ze statusem tej osoby.

Wyróżnia się również immunitet egzekucyjny z możliwością jego zrzeczenia się. Jego istota sprowadza się do wyłączenia osób nim objętych od przymusowego wykonania wyroku sądowego czy też decyzji administracyjnej (art. 31 ust. 3 konwencji wiedeńskiej z 1961 r.). Egzekucja jest jednak możliwa w sytuacji zrzeczenia się przez państwo wysyłające immunitetu. Rozwiązanie to jest przyjęte w art. 14 u.p.e.a.

Jak wyżej wskazano, immunitet konsularny jest węższy niż dyplomatyczny i chroni konsula tylko w takim zakresie, w jakim wykonuje funkcje urzędowe. Zgodnie z konwencją wiedeńską z 1963 r. członkowie urzędów konsularnych mogą być wzywani przez organy państwa przyjmującego w charakterze świadków, jednak nie są zobowiązani do składania zeznań dotyczących faktów związanych z wykonywaniem funkcji urzędowych (J. Sutor, *Prawo...*, s. 542). Odmowa złożenia zeznania w zakresie okoliczności związanych z wykonywaniem funkcji urzędowych nie stanowi podstawy do zastosowania wobec tej osoby jakichkolwiek sankcji. Członkowie urzędów konsularnych nie mają obowiązku występowania w charakterze biegłego. Zgodnie z art. 5 konwencji wiedeńskiej z 1963 r. dopuszczalne jest doręczanie członkom urzędów konsularnych korespondencji o charakterze procesowym. Mają oni jednak prawo odmówić przedstawiania urzędowej korespondencji oraz dokumentów związanych z pełnioną funkcją.

3. **[Immunitet państwa]** Postępowanie administracyjne z udziałem państwa obcego powinno być prowadzone zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak z uwzględnieniem reguł zawartych w Konwencji z 16.05.1972 r. o immunitecie państwa oraz Konwencji ONZ z 2.12.2004 r. o immunitecie jurysdykcyjnym państw i ich mieniu. Trzeba przy tym podkreślić, że RP nie jest stroną tych konwencji, w związku z czym za źródło stosowania tych reguł przyjmuje się zwyczaj międzynarodowy, oparty na koncepcji funkcjonalnego (ograniczonego) immunitetu państwa. Oprócz tego kwestie te mogą być przedmiotem umów międzynarodowych o charakterze bilateralnym, które będą miały wówczas pierwszeństwo w stosowaniu.

Zagadnienie immunitetu państwa na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczy przede wszystkim funkcjonowania placówek dyplomatycznych i konsularnych, które traktowane są jako organy zewnętrzne państwa wysyłającego (zob. postanowienie SN z 25.05.2007 r., I CSK 6/07, OSNC 2008/7–8, poz. 90). Przy takim założeniu stroną postępowania administracyjnego dotyczącego takiej placówki powinno być państwo wysyłające, względnie misja dyplomatyczna jako organ zewnętrzny tego państwa (zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 67). Postępowania te mogą dotyczyć np. wycinki drzew, spraw związanych z wydaniem pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę, pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów, ustaleniem warunków zabudowy albo ochroną zabytków, a więc postępowań związanych z nieruchomościami zajmowanymi przez placówki dyplomatyczne (por. wyroki NSA: z 7.03.2013 r., II OSK 201/12, LEX nr 1497157, oraz z 4.12.2012 r., I OSK 1335/11, LEX nr 1233154). Mogą być one inicjowane właśnie przez państwa obce (jego misje). Dyskusyjna jest zaś możliwość wszczęcia takich postępowań z urzędu, wydaje się jednak, że należy ją dopuścić, lecz tylko w sprawach wyżej wymienionych albo o podobnym charakterze. Korespondencja w takich przypadkach powinna być prowadzona w drodze doręczeń za pośrednictwem Protokołu Dyplomatycznego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co znajduje potwierdzenie w art. 41 ust. 2 konwencji wiedeńskiej z 1961 r. Z wymogu tego zwalnia ustanowienie przez

państwo obce pełnomocnika na ogólnych zasadach zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W pozostałym zakresie postępowania te powinny być prowadzone według reguł Kodeksu (zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 25–26).

Art. 5. [Definicje legalne]

§ 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 (zespolonej i niezespolonej), 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.

1. [Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego] W § 1 komentowanego przepisu ustawodawca ustalił, że w każdym przypadku powołanie się w przepisach szczególnych na „przepisy o postępowaniu administracyjnym” należy traktować jako odwołanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i dotyczy to wszystkich przepisów tej ustawy. Powyższa reguła odnosi się również do przepisów szczególnych wydanych przed dniem wejścia w życie Kodeksu, jak też ustanowionych po tej dacie, tj. po 1.01.1961 r. Użyte w komentowanym przepisie słowo „kodeks” jest skrótem od nazwy „Kodeks postępowania administracyjnego” i powinno być z nią właśnie utożsamiane.

W myśl § 9 i 19 ZTP ustawa określana jako „kodeks” reguluje obszerną dziedzinę spraw i ma znaczenie dla niej podstawowe. Z punktu widzenia spójności systemu prawa, w tym danej dziedziny, jest wskazane, aby w innych ustawach zawierających przepisy szczególne zawarte były odesłania do właściwego „kodeksu”. Stąd komentowany przepis podkreśla w sensie funkcjonalnym pozycję Kodeksu postępowania administracyjnego względem rozwiązań procesowych o charakterze szczególnym zawartych w innych ustawach (zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 35).

2. **[Uwagi ogólne]** W § 2 komentowanego przepisu wyjaśniono niektóre pojęcia wykorzystywane w dalszych częściach Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy traktować je jako typowe definicje legalne, którym przypisuje się operatywną rolę, tj. pełnią funkcję narzędzia niezbędnego do prawidłowej wykładni przepisów kodeksowych (zob. J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2017, s. 45). Znaczenia im nadane mają charakter procesowy, a nie ustrojowy czy materialnoprawny. Mają więc na płaszczyźnie procesu charakter autonomiczny, przy czym w przypadku wątpliwości przy ustalaniu ich znaczenia należy jednak sięgać w ramach wykładni systemowej do przepisów ustrojowych i materialnoprawnych. Przy ustalaniu desygnatów zamieszczonych w komentowanym przepisie definicji niezbędne jest również uwzględnianie ewolucji przepisów prawa ustrojowego (zob. Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, s. 63). Wprowadzone zmiany wymuszają przededefiniowanie niektórych terminów. To z kolei prowadzi do rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.
3. **[Pojęcie organów administracji publicznej w Kodeksie postępowania administracyjnego]** Pojęcie organów administracji publicznej obejmuje wszystkie organy i podmioty realizujące zadania przypisane państwu i jednostkom samorządu terytorialnego we władczych formach określonych w normach kompetencyjnych, w tym poprzez decyzje administracyjne i postanowienia. Termin ten obejmuje więc organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także tzw. podmioty administrujące, o których stanowi art. 1 pkt 2. Jak już wyżej wskazano w komentarzu do tej jednostki redakcyjnej, organy administracji publicznej w ujęciu ustrojowym to podmioty, za pośrednictwem których państwo sprawuje władztwo administracyjne, a realizacja tego władztwa stanowi ich podstawowe zadanie. Z kolei organy innych podmiotów administrujących nie należą do tego systemu, zaś funkcje przypisane administracji publicznej związanej ze stosowaniem władztwa administracyjnego wypełniają dodatkowo, obok podstawowej działalności, która może być ukierunkowana m.in. na zaspokajanie potrzeb publicznych (zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 183). W związku z tym należy przyjąć, że określenie przyjęte w ustawie obejmuje również organy administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym. Z kolei na gruncie materialnego prawa administracyjnego jest ono używane w węższym znaczeniu (tylko ustrojowym) i co za tym idzie – nie obejmuje podmiotów wykonujących funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej (zob. J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2017, s. 45). W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji organu administracji publicznej, w opracowaniu zaś przyjęto za J. Bociem szerokie ujęcie, zgodnie z którym organem jest zespolenie czynnika osobowego (człowiek lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) z umiejscowieniem w strukturze organizacyjnej państwa albo samorządu terytorialnego, powołanych do realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji (zob. J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 130).

W praktyce nie występują problemy z ustaleniem poszczególnych typów organów w ujęciu ustrojowym. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że tylko w odniesieniu do Prezydenta RP pojawiały się wątpliwości co do możliwości zaliczenia go do organów w rozumieniu art. 5. Wiele kontrowersji wiąże się zaś z ustaleniem kręgu podmiotów, które można zaliczyć do kategorii organów w ujęciu funkcjonalnym. W poszczególnych orzeczeniach składy orzekające przypisywały ten status jednostkom organizacyjnym spoza administracji w ujęciu ustrojowym. Próba stworzenia pełnego katalogu wydaje się jednak trudna do zrealizowania. Wynika to z ciągłych zmian normatywnych, które prowadzą do modyfikacji instytucjonalnych oraz w zakresie zadań tych jednostek, w tym związanych z korzystaniem z władztwa państwowego. Wszystko to powoduje, że przypisanie danego podmiotu do tego katalogu jest właściwie

przyjęciem pewnego założenia na daną chwilę. Zabieg taki jest z reguły uzasadniony potrzebą ochrony jednostki w relacjach z takim podmiotem, możliwością zastosowania standardów procesowych określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ewentualną opcją uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej.

Sądy administracyjne w wielu orzeczeniach odnosiły się do kwestii kwalifikowania określonych podmiotów do kategorii podmiotów administrujących. Przyjęto m.in., że zarówno komisja egzaminacyjna, jak i Krajowa Rada Rzeczników Patentowych (w zakresie rozpatrywania odwołania od uchwały komisji w sprawie wyniku egzaminu kwalifikacyjnego) są podmiotami, o których mowa w art. 5 § 2 pkt 3, gdyż przepisy ustawy o rzecznikach patentowych uprawniają je do przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego i wyposażają w uprawnienia władcze w postaci uchwały ustalającej wynik egzaminu. Organy samorządu zawodowego są więc organami administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym (zob. postanowienie NSA z 9.07.2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989). Przyjęto, że organem administracji publicznej w powyższym rozumieniu na gruncie Prawa o szkolnictwie wyższym z 2005 r. był rektor szkoły wyższej oraz kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych, np. dziekan wydziału (zob. również komentarz do art. 1). W niektórych orzeczeniach status organu w ujęciu funkcjonalnym przypisywano także komisjom stypendialnym, którym zgodnie z art. 175 ust. 4 p.s.w. rektor przekazał uprawnienia do rozstrzygania tzw. studenckich spraw stypendialnych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2012 r., II SA/Wa 1068/12, LEX nr 1249025; podobnie w wyroku WSA w Bydgoszczy z 18.10.2016 r., II SA/Bd 344/16, LEX nr 2152040).

Przyjęto także, że wojskowe komisje lekarskie są organami administracji publicznej, podejmując rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach, w drodze decyzji administracyjnych (nazywanych orzeczeniami), do których zastosowanie znajdują w odpowiednim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego; zastrzeżono przy tym, że postępowanie przed komisjami lekarskimi nie jest typowym postępowaniem administracyjnym (zob. wyrok WSA w Warszawie z 17.05.2016 r., II SA/Wa 12/16, LEX nr 2055040).

Z kolei niektóre podmioty nie zostały uznane przez sądy administracyjne za organy w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3. Przykładowo w orzecznictwie wskazano, że Zespół Negocjacyjny Komisji Ekonomicznej działający na podstawie art. 19 ustawy z 12.05.2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 826) nie jest organem administracji publicznej, nie posiada bowiem kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych i jest jedynie organem doradczym działającym na podstawie ustawy o refundacji (zob. wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2013 r., VI SA/Wa 2172/12, LEX nr 1321619). Podobnie Główny Sąd Łowiecki nie jest organem, o którym mowa w tym przepisie (zob. wyrok WSA w Warszawie z 10.06.2011 r., IV SO/Wa 19/11, ZNSA 2011/6, s. 168–173). Dotyczy to również kas zapomogowo-pożyczkowych (zob. wyrok NSA z 22.08.2007 r., I OSK 1705/06, LEX nr 447355). Organami administracji publicznej nie są ani Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, ani Krajowa Izba Odwoławcza, o których mowa obecnie w art. 473 i n. oraz art. 479 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.) (zob. postanowienie NSA z 27.09.2011 r., II GSK 1842/11, LEX nr 969453).

4. **[Pojęcie ministra w Kodeksie postępowania administracyjnego]** W § 2 pkt 4 wprowadzono szeroką definicję „ministra”. W tym ujęciu mieszczą się: Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów pełniący funkcję ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, ministrowie

kierujący określonym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownicy w centralnych urzędach administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4. Termin „minister”, którym ustawodawca posłużył się w tym przepisie, ma więc swoiste znaczenie i obejmuje także kierowników urzędów państwowych równorzędnych z kierownikami centralnych urzędów administracji rządowej (zob. postanowienie NSA z 31.08.2011 r., II GSK 1608/11, LEX nr 896393). Organy centralne tworzone są w drodze ustawy. Cechą szczególną organów centralnych jest to, że (podobnie jak przy organach naczelnym – ministrach) ich właściwość miejscowa rozciąga się na terytorium całego kraju oraz że niektóre z nich są także organami wyższego stopnia w stosunku do organów terenowych, np. Główny Inspektor Ochrony Środowiska w stosunku do inspektorów wojewódzkich (zob. C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 72). Przy ustalaniu więc, czy dany organ jest centralnym organem administracji publicznej, należy kierować się przepisami ustawowymi. Z reguły ustawodawca wprost wskazuje, że dany organ jest centralnym organem administracji publicznej. Organy mogą funkcjonować zarówno jako monokratyczne, jak i kolegialne.

Przy takim rozumieniu tego terminu jako podmiot w randze ministra należy traktować również Komisję Nadzoru Finansowego. W ocenie sądów administracyjnych wnioszek taki wyprowadzić należy z całościowej analizy przepisów ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.) (zob. wyrok NSA z 21.02.2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965). Odmienne stanowisko zajął jednak Trybunał Konstytucyjny, przyjął bowiem, że Komisja Nadzoru Finansowego nie jest centralnym organem administracji rządowej (zob. wyrok TK z 15.06.2011 r., K 2/09, Dz.U. Nr 134, poz. 788). Również Komendant Główny Policji jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 (zob. wyrok NSA z 22.08.2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356). Centralnymi organami są Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 29 u.o.k.k.), Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców (zob. wyrok NSA z 20.04.2022 r., II OSK 919/21, LEX nr 3365736) oraz Główny Inspektor Farmaceutyczny (zob. wyrok NSA z 12.04.2022 r., II GSK 330/22, LEX nr 3334611) i z tego względu są „ministrem” w rozumieniu przepisów Kodeksu. Sądy administracyjne, powołując się na art. 33 ust. 1 ustawy z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), uchylonej 1.10.2018 r., przyjęły, że Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów, działająca przy Prezesie Rady Ministrów, w zakresie wydawanych przez siebie decyzji pełni funkcje centralnego organu administracji rządowej i jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4, a zatem organem, nad którym nie ma organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 (zob. wyrok NSA z 6.06.2012 r., I OSK 420/12, LEX nr 1216562). Także Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w rozumieniu ustawy z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1688 ze zm.) jest ministrem w świetle tego przepisu (zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2011 r., VI SA/Wa 2002/11, LEX nr 1155695). Z kolei w odniesieniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazano, że nie jest ministrem, gdyż należy do kategorii organów personifikowanych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2005 r., III SA/Wa 2356/04, LEX nr 166534).

5. **[Pojęcie organizacji społecznej w Kodeksie postępowania administracyjnego]** W Kodeksie postępowania administracyjnego właściwie nie zamieszczono definicji organizacji społecznej. W tym przypadku ustawodawca zastosował metodę definiowania powyższego pojęcia za pomocą terminów niedookreślonych. Z tego powodu definicja ta zawiera wadę *ignotum per ignotum*, gdyż

w *definiendum* i *definiens* występują terminy tożsame. W efekcie pojęcie wprowadzone w komentowanym przepisie jest nieprecyzyjne i nie można wykorzystać go do ustalenia cech, jakie musi posiadać jednostka organizacyjna, aby można ją uznać za organizację społeczną na gruncie procesu administracyjnego. Jest to o tyle istotne, że wiąże się z możliwością uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym i stosowaniem przepisów art. 1 § 2 oraz art. 31. Organizacja społeczna może bowiem występować w trzech rolach procesowych, tj. jako organ administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, strona postępowania oraz podmiot na prawach strony. Poza tym może być uczestnikiem przedstawiającym swoje stanowisko na podstawie art. 31 § 5.

Niedookreśloność terminów wykorzystanych w komentowanym przepisie i wadliwość tej definicji wywołują więc niepewność w zakresie możliwości występowania w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym niektórych podmiotów. Dodać trzeba, że ani doktryna, ani sądy administracyjne nie wypracowały jednolitego stanowiska w przedmiocie kryteriów kwalifikowania określonych podmiotów do kategorii organizacji społecznych. Tak też ujął to T. Woś, przyjmując, że „definicja zawarta w art. 5 § 2 pkt 5 ma charakter niepełny i otwarty i przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie dają odpowiedzi na pytanie, jakie cechy przesądzają o uznaniu podmiotu za organizację społeczną” (zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 177). Dla wypełnienia treścią tego pojęcia przyjęto jednak ogólnie, że obejmuje ono organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

Również w innych gałęziach prawa występuje ten problem. W doktrynie podejmuje się próbę określenia istoty organizacji społecznej poprzez poszukiwanie wspólnych cech pewnych struktur, które w powszechnym odczuciu są organizacjami społecznymi (M. Lasiński, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym*, NP 1987/10, s. 39 i n.; E. Smoktunowicz, *Pojęcie organizacji społecznej*, AUW. Prawo 1990/168, s. 227 i n.). Na gruncie procesu cywilnego przyjęto, że za organizacje społeczne należy uznać wszelkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych i prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które są związane wspólnymi celami i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu administracji publicznej, ani rządowej, ani samorządowej. Cechą organizacji społecznej ma być stabilny z założenia skład jej członków (zob. K. Piasecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, t. 1, Warszawa 1996, s. 89).

Według A. Skoczylasa i M. Swory (*Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Administracja. TDP 2006/3, s. 14–24) w zakresie procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej pojęcie organizacji społecznej w zasadzie odpowiada pojęciu organizacji pozarządowej.

Wydaje się, że można uznać, iż organizacja społeczna to zrzeszenie (korporacja) obywateli (jednostek) albo osób prawnych poza strukturą aparatu administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, które nie ma charakteru przymusowego, powołane w celu realizacji celów określonych w ustawie albo aktach wewnętrznych tych organizacji. Tym samym z grupy tej wyklucza się korporacje, które mają charakter przymusowy, np. samorząd terytorialny. Do organizacji zawodowych składających się na organizacje społeczne można zaliczyć związki zawodowe działające na podstawie przepisów ustawy z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854) oraz związki zawodowe rolników działające na podstawie ustawy z 7.04.1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 99). Z kolei organizacje spółdzielcze to różnego typu spółdzielnie funkcjonujące na podstawie przepisów ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.) oraz przepisów szczególnych do tej ustawy. Do kategorii organizacji

samorządowych należy zaliczyć wszelkie samorządy zawodowe i gospodarcze (ale nie samorząd terytorialny, z powodów wyżej podanych, z wyjątkiem stowarzyszenia gmin – art. 84 u.s.g.). Przykładem samorządu zawodowego jest samorząd lekarski zorganizowany według przepisów ustawy o izbach lekarskich. W ramach tej grupy organizacji społecznych funkcjonują jeszcze inne samorządy zawodowe (architekci, pielęgniarki, aptekarze), w tym niektóre zaliczane do kategorii zaufania publicznego (np. notariusze). Można dostrzec tendencję do tworzenia nowych samorządów zawodowych (np. fizjoterapeuci) czy też przywracania wcześniej istniejących (urbaniści). Z kolei przykładem samorządu gospodarczego są izby rolnicze działające na podstawie przepisów ustawy z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 183). Samorząd gospodarczy jest z kolei coraz mniej liczny. Innymi organizacjami społecznymi są m.in. stowarzyszenia (w tym stowarzyszenia międzynarodowe) działające na podstawie przepisów Prawa o stowarzyszeniach. Są to podmioty (np. Liga Ochrony Przyrody) wyposażone w osobowość prawną, służące realizacji celów niezarobkowych (społecznych lub gospodarczo użytecznych dla szerszego ogółu, pewnej grupy społecznej lub tylko dla osób, które wchodzi w skład powołanej struktury organizacyjnej) poprzez substrat osobowy lub majątkowy. Można również rozważać zaliczenie do kategorii organizacji społecznych stowarzyszeń zwykłych (art. 40 pr. stow.), choć nie mają one osobowości prawnej (zob. wyrok NSA z 12.02.2018 r., II OSK 1157/17, LEX nr 2471011; por. postanowienie NSA z 21.05.2009 r., I OZ 519/09, LEX nr 574295; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 17.05.2010 r., II SA/Bd 253/10, LEX nr 663909; postanowienie WSA w Warszawie z 21.05.2009 r., I OZ 519/09, LEX nr 574295). W odniesieniu do tych podmiotów przyjęto jednak, że jakkolwiek stowarzyszeniu zwykłemu przysługuje zdolność sądowa jako organizacji społecznej, to jednak legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych, posiadają jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia. W związku z tym przedstawiciel wskazany w regulaminie może reprezentować stowarzyszenie zwykłe pod warunkiem, że pozostali członkowie stowarzyszenia upoważnią go do tego w należytej formie prawnej. Upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego przez stowarzyszenie zwykłe powinno być podpisane przez wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego. Za źródło takiego upoważnienia nie można natomiast uznać regulaminu jako dokumentu statuującego tylko powstanie stowarzyszenia zwykłego (zob. wyroki NSA: z 12.02.2018 r., II OSK 1157/17, LEX nr 2471011, oraz z 9.05.2017 r., II OSK 1182/16, LEX nr 2315505).

Organizacjami społecznymi o specyficznym, ukierunkowanym przedmiocie działalności, utworzonymi w drodze ustawy, są: Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Działkowców. Oprócz tego można rozważać objęcie tym pojęciem organizacji kościelnych i partii politycznych, przy czym w odniesieniu do tych ostatnich uznano zdolność sądową partii politycznych przed nadaniem im osobowości prawnej (uchwała SN z 14.12.1990 r., III CZP 62/90, OSNC 1991/4, poz. 36). Na gruncie konkretnego postępowania administracyjnego wyrażono w orzecznictwie pogląd, że uprawnienie do dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony nie przysługuje partiom politycznym (wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.07.2008 r., II SA/Bd 917/07, LEX nr 533615; zob. komentarz do art. 31).

Dyskusyjny jest jednak w tym kontekście status kościołów i związków wyznaniowych oraz komitetów wyborczych.

Jak wyżej wskazano, w pojęciu tym mieści się również samorząd zawodowy, zrzeszający, z mocy prawa lub na zasadach dobrowolności, osoby wykonujące określone zawody, oraz samorząd gospodarczy (izby gospodarcze, organizacje rzemiosła, zrzeszenia handlu i usług, zrzeszenia transportu i inne organizacje przedsiębiorców), organy ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego

(Polska Izba Ubezpieczeń, Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych), a także Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (zob. komentarz do art. 29). W odniesieniu do tych podmiotów mogą jednak powstać pewne wątpliwości przy ustalaniu cechy dobrowolności. Przyjąć jednak należy, że chodzi w tym przypadku o dobrowolność w zakresie wyboru zawodu, z którym wiąże się powstały z mocy prawa obowiązek zrzeszenia w danym samorządzie zawodowym połączony z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz tego samorządu pod rygorem wykluczenia i utraty uprawnień do wykonywania zawodu.

Niektóre z podmiotów zaliczonych do organizacji społecznych mogą prowadzić działalność gospodarczą, ale zawsze w ograniczonym zakresie, niejako pomocniczo, tylko jako środek realizacji celów niezarobkowych, dla których je utworzono.

Liczne kontrowersje występują w odniesieniu do fundacji utworzonych i funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166). Przeważa pogląd, że fundacja nie jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 5, gdyż ma ona charakter „masy majątkowej”, a nie zrzeszenia osób. Fundator wskazuje bowiem cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Przyjmuje się przy tym, że w związku z treścią art. 1 § 2 nie jest możliwe zlecenie jej załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 118). Odmienne stanowisko przedstawili P. Gołaszewski i K. Wąsowski, wskazując, że w aktualnym stanie prawnym, ustrojowym i społecznym założenie o uznaniu fundacji za organizację społeczną jest dopuszczalne poprzez wykładnię dynamiczną przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 82).

W uchwale NSA (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37, przyjęto zaś w odniesieniu do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, że na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego fundacja ta jest organizacją społeczną (por. glosy: I. Skrzydło-Niżnik, *Prz. Sejm.* 2006/2, s. 128; A. Zieliński, *PiP* 2006/8, s. 122; J.P. Tarno, *ZNSA* 2006/1, s. 150). We wcześniejszych orzeczeniach NSA konsekwentnie odmawiał przyznania fundacjom statusu organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym (zob. postanowienie NSA z 12.01.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993/3, poz. 75; wyrok NSA z 6.05.1998 r., IV SA 898/96, LEX nr 43351). Przywołana uchwała z 2005 r. spowodowała zmianę tego stanowiska i przyznawanie w niektórych przypadkach fundacjom statusu organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym. Trzeba mieć przy tym na uwadze szczególny status i cele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, której przypadek stanowi wyłom w obowiązującej wcześniej linii orzeczniczej. Wydaje się, że podstawą do utrwalenia tego poglądu jest m.in. orzeczenie NSA, w którym w postępowaniu dotyczącym zobowiązań podatkowych jednostek status organizacji społecznej przypisano fundacji, której statutowym celem jest wspieranie działań na rzecz ochrony podatników (zob. postanowienie NSA z 12.02.2018 r., I FPS 5/17, LEX nr 2439195). Tym samym podstawą do rozważenia w konkretnym przypadku przypisania fundacji statusu organizacji społecznej są postanowienia statutu, z którego powinno wynikać, że nie ma ona charakteru wyłącznie „masy majątkowej”, albo cecha ta ma marginalne znaczenie, zdeterminowane wyłącznie realizacją zadań publicznych. Analiza ustawy z 26.01.2023 r. o fundacjach rodzinnych (Dz.U. poz. 326 ze zm.), w tym w szczególności jej art. 2 („Fundacja rodzinna jest osobą prawną utworzoną w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania świadczeń na rzecz beneficjentów”), prowadzi do wniosku, że w związku z dominującym charakterem „masy majątkowej” w modelu tego podmiotu obecnie nie ma podstaw do zaliczenia tych osób prawnych do organizacji społecznych w rozumieniu art. 5.

P. Gołaszewski i K. Wąsowski również w odniesieniu do spółek prawa handlowego sformułowali tezę o zaliczeniu ich do organizacji społecznych, pod warunkiem przyjęcia przez nie celów gospodarczych niemających charakteru zarobkowego (*non for profit*) bądź nawet celów niegospodarczych (*non profit*) takich jak np. prowadzenie działalności kulturalnej, społecznej, politycznej i innych (zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 82). Wydaje się jednak, że jest to zbyt szerokie ujęcie pojęcia organizacji społecznej i nie ma podstaw do zakwalifikowania spółek prawa handlowego do którejkolwiek z kategorii wskazanych w pkt 5 komentowanego przepisu. Takie podejście trudne jest do zaakceptowania na gruncie procesu administracyjnego i prawa materialnego, ale nie da się go pogodzić z istotą spółek, szczególnie kapitałowych, określonych w Kodeksie spółek handlowych. Wydaje się, że funkcjonowanie takich spółek byłoby także obciążone dużym ryzykiem na gruncie prawa podatkowego, choćby ze względu na niebezpieczeństwo zarzutu klauzul o unikaniu opodatkowania (art. 119a o.p.).

W zakresie innych wyłączeń z kategorii organizacji społecznej w orzecznictwie przyjęto również, że rada osiedla nie jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 31 § 1 (wyrok WSA w Warszawie z 22.03.2005 r., IV SA 1221/03, LEX nr 189166; wyrok NSA z 4.12.2002 r., II SA/Gd 358/00, LEX nr 203347). Do tej grupy nie można też zaliczyć sołectw, dzielnic, osiedli (por. wyrok NSA z 29.04.2003 r., IV SA 2841/01, LEX nr 100090; wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2006 r., IV SA/Wa 1399/05, LEX nr 204948; zob. też komentarz do art. 31).

6. [Pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego w Kodeksie postępowania administracyjnego] W myśl art. 5 § 2 pkt 6 organami jednostek samorządu terytorialnego są:

- a) organy gminy,
- b) organy powiatu,
- c) organy województwa,
- d) organy związków gmin,
- e) organy związków powiatów,
- f) wójt, burmistrz (prezydent miasta),
- g) starosta,
- h) marszałek województwa,
- i) kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa,
- j) samorządowe kolegia odwoławcze.

W pojęciu organów gminy z lit. a mieści się obok jednoosobowych organów wykonawczych również rada gminy, a w odniesieniu do powiatu – rada powiatu. W przypadku powiatu wyjątkowo, na mocy przepisów szczególnych, organem może być również zarząd powiatu. Podobnie na gruncie samorządu województwa w ustawach szczególnych może być przewidziana kompetencja do podejmowania działań władczych przez zarząd województwa.

W pkt 6 nie wymieniono organów jednostek pomocniczych w gminie. Traktuje się je jako element struktury organizacyjnej gminy, a ich zadania są traktowane jako zadania gminy. Z tego powodu A. Wróbel włącza je do pojęcia organów jednostek samorządu terytorialnego (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 115). Również sądy administracyjne przyjmowały, że pod pojęciem organów gmin należy rozumieć nie tylko organy gminy określone w rozdziale 3 u.s.g., ale również organy jednostek pomocniczych. Wchodzą one w zakres pojęcia organów samorządu terytorialnego, a nie w zakres pojęcia organizacji samorządowej (wyrok NSA

z 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21). Teza ta jednak wydaje się dyskusyjna. Można zgodzić się z nią, jednak pod warunkiem ustalenia kompetencji władczych dla tych podmiotów. Z kolei w odniesieniu do dyrektora miejskiego ośrodka pomocy społecznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej uznano, że nie należy on również do kręgu podmiotów określonych w art. 5 § 2 pkt 6, a zatem nie jest organem w rozumieniu prawa administracyjnego, a to prowadzi do wniosku, że nie jest również organem władzy publicznej, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (zob. wyrok NSA z 25.04.2018 r., I OSK 2373/17, LEX nr 2493499).

Organami samorządu terytorialnego nie są organy stowarzyszenia gmin (art. 84 u.s.g.). Funkcjonują one bowiem na podstawie przepisów Prawa o stowarzyszeniach, a zatem mogą być zaliczone do organów organizacji społecznych w rozumieniu pkt 5 (zob. wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2005 r., IV SA/Wa 1840/05, LEX nr 213433).

ROZDZIAŁ 2

Zasady ogólne

Art. 6. [Zasada praworządności]

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

I. Charakter i rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego

1. **[Definicja zasad ogólnych prawa]** W nauce prawa administracyjnego używa się określeń „zasady prawa” czy też „ogólne zasady prawa”, przy czym pojęcia te nie są jednolicie definiowane (por. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23 i n.). Przez pojęcie ogólnych zasad prawa rozumie się w szczególności „normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla danego systemu prawa bądź jego części” (Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35). Normy powyższe ocenia się jako zasadnicze z uwagi na ich miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunek do innych norm, rolę w konstrukcji prawnej, jak również inne oceny natury społeczno-polityczno-prawnej (por. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399). Zasady prawa stanowią pewną linię przewodnią dla szczególnych regulacji prawnych działania organów administracji publicznej, będąc jednocześnie wiążącą dyrektywą stosowania tych uregulowań. Według jednej z koncepcji, zwanej poznańską (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 61, 116), zasadami prawa są również normy wywnioskowane z tekstów prawnych przy pomocy bardziej złożonych reguł interpretacyjnych oraz normy, których obowiązywanie nie znajduje bezpośrednio uzasadnienia w tekstach prawnych, a jedynie w doktrynie prawniczej zgodnej co do faktu ich obowiązywania.
2. **[Postulaty systemu prawa]** Pojęcie zasad prawa jest także łączone z wypracowanymi przez doktrynę uogólnieniami pewnych rozwiązań prawnych lub wzorcami zachowania nieunormowanymi wyrażnie przez prawo, lecz uznanymi za wiążące. Na ich określenie używane jest pojęcie postulatów systemu prawa. Stanowią one reguły o różnorodnym charakterze, którym przypisuje się charakter ogólnych zasad prawa, a które tymi zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie

stanowią norm prawa pozytywnego ani quasi-logicznych konsekwencji tych norm. Między zasadami a postulatami systemu prawa zachodzą istotne różnice. Zasady systemu prawa znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa, natomiast postulaty systemu prawa mogą wywierać wpływ na decyzje ustawodawcy w procesie jego tworzenia (por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 26–27).

3. [Funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego] Zasady ogólne postępowania administracyjnego pełnią następujące funkcje:

- 1) ujednolicania praktyki stosowania prawa administracyjnego, zarówno materialnego, jak i procesowego;
- 2) sterowania działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego;
- 3) pełnienia roli dyrektyw interpretacyjnych, szczególnie w procesie ujednolicania interpretacji przepisów prawa;
- 4) zapewniania niezbędnej elastyczności działań administracji publicznej podejmowanych na podstawie przepisów prawnych;
- 5) wypełniania luk w prawie administracyjnym w takim zakresie, w jakim można dopuścić stosowanie w tej gałęzi prawa analogii;
- 6) wyznaczania kierunku prac legislacyjnych, gdyż rozwiązania przyjmowane w aktach powszechnie obowiązujących powinny odpowiadać tym zasadom oraz służyć ich realizacji (por. J.P. Tarno, *Zasady ogólne KPA w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986/36, s. 63–68; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 91).

Zdaniem J. Służewskiego (*Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 43) zasady ogólne postępowania administracyjnego pełnią trojaką funkcję: regulują podstawowe założenia postępowania, „określają w sposób generalny wzajemne stosunki między organami administracji a obywatelami” i „dostarczają wiążących wskazówek interpretacyjnych, pozwalających na bardziej dogłębne zrozumienie sensu unormowań proceduralnych i prawidłowe realizowanie ich w działalności praktycznej”. Natomiast WSA w Warszawie w wyroku z 19.01.2007 r., II SA/Wa 1911/06, LEX nr 299577, stwierdził, że „zasady postępowania administracyjnego służą ujednolicaniu wykładni przepisów proceduralnych, gdyż porządkują reguły wykładni poszczególnych przepisów k.p.a., podporządkowując je według jednej określonej idei zawartej w zasadzie, mogą służyć wypełnianiu ewentualnych luk w obrębie k.p.a. oraz wzmacniają pozycję procesową strony, gdyż dyrektywy wynikające z zasad są korzystne przede wszystkim dla stron postępowania administracyjnego”.

4. [Systematyka zasad ogólnych postępowania administracyjnego] W zasadzie w każdej procedurze powinny być wyodrębnione zasady obowiązujące w danym rodzaju postępowania. Nie zawsze jednak zasady ogólne prawa są ujmowane w wyraźnie wyodrębnionej, ustawowej regulacji, a nawet jeśli zostają ujęte w ramy przepisów ustawowych, stanowią często ogólne normy, wymagające dla ich zastosowania dalszego sprecyzowania (H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia...*, s. 27).

W procedurze administracyjnej zasady ogólne zostały wyraźnie wyodrębnione w rozdziale 2 działu I k.p.a., zatytułowanym „Zasady ogólne”. Powyższe zasady są określone opisowo, a doktryna nadaje im pewne nazwy i dokonuje ich systematyzacji, opartej na różnych kryteriach, jednak dokonywane klasyfikacje mają wyłącznie walor porządkujący, nie można z nich natomiast wyprowadzać wniosków dotyczących rangi poszczególnych zasad czy też ich hierarchicznego układu (systematykę zasad ogólnych postępowania administracyjnego przedstawia m.in. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 93–95).

5. [**Lista zasad ogólnych postępowania administracyjnego**] Lista zasad ogólnych w rozdziale 2 działu I k.p.a. stanowi katalog zamknięty, co nie oznacza, że są to jedyne zasady mające zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Obowiązują w nim bowiem także zasady prawa wynikające z Konstytucji, zasady przyjęte w prawie Unii Europejskiej oraz zasady wypracowane przez doktrynę prawa (por. W. Sawczyn [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 94).
6. [**Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego**] Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego wykraczają swoją treścią poza kwestie procesowe, część z nich niewątpliwie znajduje zastosowanie także w procesie wykładni i stosowania norm prawa administracyjnego materialnego (por. T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, KSP 1987/20, s. 107–113). W wyroku z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, NSA stanął na stanowisku, że „art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ «do załatwienia sprawy» zgodnie z tą zasadą” (podobnie NSA w wyroku z 13.06.2000 r., I SA/Ka 2160/98, LEX nr 43969).

Istotna rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego polega również na tym, że większość z nich ustala obowiązki organów administracji publicznej oraz związane z nimi na zasadzie odbicia tzw. refleksowe uprawnienia stron postępowania.

7. [**Charakter zasad ogólnych postępowania administracyjnego**] Zasady ogólne zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego mają charakter norm prawnych. Przepisy, które je statuuja, mogą być stosowane samodzielnie, jak też w powiązaniu z innymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W powoływanym już wyżej wyroku z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury” (por. też wyrok SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, LEX nr 10909, z glosami: W. Taras, *Skutki naruszenia obowiązku informowania strony postępowania administracyjnego przez organ prowadzący postępowanie. Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92*, PiP 1993/3, s. 110; J. Zimmermann, *Obowiązek informowania ciążący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92*, PiP 1993/8, s. 116; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.03.2007 r., II SA/Wr 620/06, LEX nr 516650). Należy uznać, że zasady ogólne postępowania administracyjnego są równorzędne z pozostałymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – mogą być realizowane bezpośrednio, bez odnoszenia się do konkretyzujących je przepisów szczególnych.
8. [**Skutki naruszenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego**] Naruszenie zasad ogólnych stanowi naruszenie prawa mogące skutkować wadliwością decyzji administracyjnej w postaci jej nieważności (art. 156 § 1) lub wzruszalności (art. 145, 154, 155), jak również odpowiedzialnością odszkodowawczą albo dyscyplinarną. Pogwałcenie zasad ogólnych postępowania ma charakter rażącego naruszenia prawa, gdy jest niewątpliwe i oczywiste, gdy nie ma wątpliwości, że zasad tych nie zastosowano w ogóle w trakcie prowadzonego postępowania (tak NSA w wyroku z 10.11.2011 r., I OSK 1974/10, LEX nr 1149278).

II. Zasada praworządności

9. [**Zasada praworządności jako zasada konstytucyjna**] Zasada praworządności jest nie tylko zasadą ogólną postępowania administracyjnego, lecz także zasadą konstytucyjną wynikającą z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, oraz z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z treści powyższej zasady państwa prawnego wynika prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, gdyż tylko taka procedura zapewnia realizację praw i wolności obywatelskich. W demokratycznym państwie prawa administracja ma prawo do podejmowania tylko takich działań, do których została wyraźnie upoważniona przepisami prawa, przy czym działania te mogą być podejmowane wyłącznie w formie i trybie prawem przewidzianych. W wyroku z 19.10.1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994/2, poz. 84, NSA stwierdził, że: „1. Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji). 2. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ściśle jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania”. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej działanie organów administracji na podstawie i w granicach prawa odnosi się również do prawa unijnego (por. M. Niedźwiedź, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne (wybrane zagadnienia)*), „Casus” 2004/2, s. 6).
10. [**Zasada praworządności a zasada legalności**] Zasada praworządności została wyrażona w art. 6 i 7. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Artykuł 7 *in principio* stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Organy administracji publicznej mają zatem obowiązek nie tylko działania na podstawie i w granicach prawa, lecz także czuwania nad tym, aby zachowania wszystkich uczestników postępowania administracyjnego – we wszystkich stadiach postępowania – były zgodne z prawem. Organy administracji publicznej są odpowiedzialne za naruszenia prawa w toku postępowania administracyjnego bez względu na to, kto dopuścił się tego naruszenia. W doktrynie i orzecnictwie zasada praworządności bywa określana także jako zasada legalności (por. m.in. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 121; wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2007 r., II SA/Gd 609/07, LEX nr 342469). Zdaniem M. Stolarskiej (*Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc?*, „Casus” 2012/1, s. 13–19) „z uwagi na zauważalne różnice pomiędzy zasadą legalności a zasadą praworządności w polskim prawie administracyjnym – pojawia się potrzeba dyferencjacji [...] wymienionych pojęć”, gdyż „zasada legalności zawiera w sobie postulat podejmowania działań nie tyle na podstawie całego systemu prawa, ile w oparciu o istniejącą, wyraźną podstawę prawną, mającą zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Zasada praworządności zaś generuje po stronie organów władzy publicznej obowiązek działania zgodnego z całym porządkiem prawnym, tj. z każdym elementem porządku prawnego”.
11. [**Działanie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego**] Organy administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. „Działanie na podstawie prawa obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do

prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy” (wyrok SA w Szczecinie z 18.02.2013 r., I ACa 780/12, OSASz 2013/4, s. 40–59; por. też wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2012 r., VI SA/Wa 2371/11, LEX nr 1232729). Z kolei WSA w Rzeszowie w wyroku z 6.08.2008 r., II SA/Rz 246/08, LEX nr 504789, wskazał, że działanie przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów prawa oznacza „działanie w oparciu o obowiązującą normę prawną, prawidłowe ustalenie znaczenia tej normy, niewadliwe dokonanie subsumcji oraz niewadliwe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i procesowego”. W szczególności z obowiązującego przepisu prawa musi wynikać podstawa do stosowania decyzji administracyjnej jako formy działania organów administracji (por. wyrok NSA z 1.08.2012 r., I OSK 2140/11, LEX nr 1219210; wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2010 r., I SA/Wa 630/10, LEX nr 750883).

Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma zatem charakter zamknięty. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mogą przybierać postać aktów wykonawczych, wydawanych na podstawie ustaw lub aktów porządkowych wydawanych na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego (por. też E. Frankiewicz, *Miejsce niektórych zarządzeń w systemie źródeł prawa*, „Casus” 2002/4, s. 5).

Organy uprawnione do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących są określone w Konstytucji, natomiast organy uprawnione do wydawania aktów prawa miejscowego są wskazane w ustawach zwykłych. Do drugiej kategorii podmiotów zalicza się organy samorządu terytorialnego, wojewodów oraz niektóre organy administracji rządowej niezespólonej, np. dyrektorów urzędów morskich, na podstawie art. 47–48 u.o.m.

Zgodnie z art. 93 Konstytucji uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (por. też wyrok z 2.10.2007 r., I OSK 1412/06, LEX nr 501012, w którym NSA przyjął, że zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Miar wydane na podstawie delegacji ustawowej jest aktem o charakterze wewnętrznym, a zawarte w nim przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji).

W wyroku z 19.07.2012 r., I OSK 685/12, LEX nr 1217373, NSA przyjął, że „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” (por. też wyrok WSA w Kielcach z 22.12.2010 r., II SA/Ke 736/10, LEX nr 783397, oraz wyrok WSA w Szczecinie z 13.05.2021 r., II SA/Sz 140/21, LEX nr 3192420). Z kolei w wyroku z 30.03.2011 r., II SA/Ke 134/11, LEX nr 1127549, WSA w Kielcach stanął na stanowisku, że „odmowa przyznania osobie zasiłku celowego na pokrycie szkód powodziowych, dokonana w oparciu o wytyczne Ministra

Spraw Wewnętrznych i Administracji, które nie są źródłem prawa, musi być oceniona jako dokonana z naruszeniem jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zawartej w art. 6 k.p.a.”.

Podstawą prawną decyzji administracyjnej nie może być preambuła aktu normatywnego, gdyż nie można z niej wyprowadzać bezpośrednio normy prawnej, a zwłaszcza normy upoważniającej organ administracji publicznej do nałożenia na stronę obowiązku lub przyznania jej uprawnień (por. wyrok NSA z 16.10.1984 r., SA/Wr 384/84, ONSA 1984/2, poz. 90).

W postępowaniu administracyjnym nie mają też zastosowania zasady współzycia społecznego, nie mogą one zatem „stanowić podstawy decyzji administracyjnej, nie mogą modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa materialnego stosowanych w trybie postępowania administracyjnego” (wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2013 r., I SA/Wa 2000/12, LEX nr 1312453; por. też wyrok NSA z 18.05.2011 r., I OSK 124/11, LEX nr 990161; wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2008 r., II SA/Łd 229/08, LEX nr 499769).

W katalogu powszechnie obowiązującego prawa nie mieści się Kodeks prawa kanonicznego, który jest „autonomicznym prawodawstwem Kościoła rzymskokatolickiego” (wyrok NSA z 8.01.2008 r., II GSK 286/07, „Casus” 2008/1, s. 1).

Organy administracji mają obowiązek stosowania aktów prawa miejscowego, nawet tych, które są w oczywisty sposób wadliwe. Nie są natomiast związane „przepisami wydanymi bez upoważnienia do ich wydania lub przez inny organ niż wskazany przez ustawodawcę, przepisami wydanymi na podstawie ustaw, które zostały uchylone bądź utraciły moc obowiązującą, a także przepisy nie ogłoszone zgodnie z obowiązującą procedurą” (M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, Sam. Teryt. 2001/11, s. 33).

12. **[Relacja zasady praworządności do innych zasad postępowania administracyjnego]** Zasada praworządności jest podstawową zasadą ogólną postępowania administracyjnego, mającą niewątpliwie wysoką rangę (por. M. Stolarska, *Zasada...*, s. 13). W sytuacjach konfliktu tej zasady z inną zasadą ogólną w procesie podejmowania decyzji należy przyznać pierwszeństwo zasadzie praworządności (por. J. Zimmermann, *Obowiązek...*, s. 119). W szczególności zasada praworządności ma pierwszeństwo przed zasadą dyspozycyjności, za czym przemawia treść art. 137. W wyroku z 10.10.2013 r., I OSK 1573/13, LEX nr 1381658, NSA wskazał, że „w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. chodzi o jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa, a jedynym ograniczeniem zastosowania tegoż przepisu jest to, czy naruszenie określonej normy daje, czy nie daje podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego. Tym samym ustawodawca wskazuje, że realizacja zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji i art. 6 k.p.a. jest wartością wyższą niż przestrzeganie innej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., czyli zasady trwałości decyzji administracyjnej”.

W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się związek zasady praworządności z zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. W wyroku z 9.04.2021 r., II GSK 740/18, LEX nr 3162620, NSA podkreślił, że z zasady wynikającej z art. 8 § 1 „wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności (art. 6 k.p.a.). Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku tak przeprowadzonego postępowania mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów

administracji publicznej, nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. W celu realizacji tej zasady konieczne jest przede wszystkim ścisłe przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli”.

13. **[Gwarancje przestrzegania zasady praworządności]** Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego statuują liczne gwarancje przestrzegania zasady praworządności, o charakterze zarówno prewencyjnym, jak i represyjnym. Do gwarancji o charakterze prewencyjnym należy w szczególności instytucja udziału w postępowaniu administracyjnym prokuratora, któremu zgodnie z art. 183 § 1 służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy były zgodne z prawem.

Gwarancje o charakterze represyjnym stanowią w szczególności przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajne weryfikacji decyzji wadliwych (w sposób kwalifikowany oraz niekwalifikowany). Zgodnie z art. 16 § 2 decyzje administracyjne mogą być także zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Ustawą określającą zasady i tryb zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego jest Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

14. **[Zasada praworządności a prawo Unii Europejskiej]** Działanie organów administracji na podstawie przepisów prawa oznacza konieczność przestrzegania przepisów prawa unijnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2007 r., II SA/Gd 609/07, LEX nr 342469; zob. też M. Drozdowicz, P. Gołębiowski, A. Wilk-Ilewicz, *Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 19.12.2007 r., II SA/Gd 609/07*, ZNSA 2010/2, s. 163). Podstawą prawną decyzji nie mogą być takie przepisy prawa europejskiego, które nie mają mocy wiążącej (np. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który może być „jedynie traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji” – wyrok NSA z 27.05.2008 r., I OSK 867/07, LEX nr 471503; por. też wyrok NSA z 11.10.2007 r., II OSK 1255/07, LEX nr 400453). Organy administracji publicznej nie są właściwe do przeprowadzenia oceny prawidłowości przepisów prawa Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno przepisów prawa pierwotnego, jak i przepisów prawa pochodnego, tj. aktów prawnych ustanawianych przez instytucje i organy Unii Europejskiej (por. wyrok TS z 22.10.1987 r., 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, EU:C:1987:452).

15. **[Konsekwencje stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu prawa]** Sądy, w tym również sądy administracyjne, mogą samodzielnie odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzą niezgodność z normą ustawową. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Organy administracji natomiast „nie są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podustawowy” (W. Sawczyn [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 98; tak również NSA w wyroku z 21.06.2011 r., I OSK 2102/10, LEX nr 1082693; odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 17.11.2010 r., I OSK 107/10, LEX nr 744924, w którym stwierdził, że „organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą”).

Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet jeśli dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją (tak NSA w wyroku z 26.06.2012 r., II GSK 802/11, LEX nr 1217119; por. też wyrok WSA w Warszawie z 23.06.2020 r., I SA/Wa 733/20, LEX nr 3084934). W przeciwieństwie bowiem do sądów organy administracji publicznej nie korzystają z przymiotu niezawisłości (tak NSA w wyroku z 13.06.2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347).

Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że nie mogą stanowić podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia administracyjnego przepisy, które z uwagi na swoją niekonstytucyjność zostały zakwestionowane. Niekonstytucyjność stwierdzona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego istnieje natomiast od momentu wejścia w życie zakwestionowanych przepisów (tak WSA w Rzeszowie w wyroku z 7.07.2020 r., II SA/Rz 370/20, LEX nr 3047694; por. też wyrok WSA w Rzeszowie z 7.07.2020 r., II SA/Rz 313/20, LEX nr 3047606).

16. **[Zakres temporalny zasady praworządności]** Organ administracji publicznej ma obowiązek stosowania przepisów prawa materialnego i procesowego obowiązujących w dacie wydania decyzji (por. wyrok WSA w Poznaniu z 6.04.2022 r., II SA/Po 897/21, LEX nr 3337725). Późniejsza zmiana przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia administracyjnego nie ma znaczenia dla oceny prawidłowości decyzji wydanej pod rządami poprzednio obowiązującej regulacji (por. wyrok NSA z 8.07.2011 r., I OSK 389/11, LEX nr 1082746).

Zmiana przepisów prawa materialnego w toku postępowania administracyjnego, w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a rozpoznaniem sprawy w postępowaniu odwoławczym, zobowiązuje organ drugiej instancji do uwzględnienia nowego stanu prawnego, jeśli przepisy intertemporalne nie stanowią inaczej (por. W. Sawczyn [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2017, s. 99). W wyroku z 21.08.2013 r., IV SA/Po 584/13, LEX nr 1362408, WSA w Poznaniu stwierdził, że: „1. Powszechnie przyjmuje się, że co do zasady stosuje się przepisy materialne obowiązujące w dacie wydania decyzji, o ile ustawodawca nie stanowi inaczej. Wynika to z ustanowionej w art. 7 Konstytucji, jak również w art. 6 k.p.a., zasady praworządności. W sytuacji, gdy sam ustawodawca wyraźnie nie rozstrzyga w ustawie problemów intertemporalnych, nie ma jednoznacznej reguły, mającej uniwersalne zastosowanie we wszystkich przypadkach. Z pewnością taką regułą nie może być automatyczne stosowanie przepisów nowej ustawy do stanów prawnych (zdarzeń) mających miejsce i zakończonych przed datą wejścia w życie nowej ustawy [...]. 3. 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, które jednak trwają dalej po wejściu w życie nowej ustawy”.

Jako zasadę podstawową dla określenia skutku zmian proceduralnych, którą należy wyprowadzić z art. 6, uznaje się zasadę bezpośredniego działania nowego prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17.01.2013 r., II SA/Gl 637/12, LEX nr 1296126).

Zagadnienia intertemporalne w prawie administracyjnym omawia wyczerpująco M. Kamiński (zob. M. Kamiński, *Prawo...*).

Art. 7. [Zasada prawdy obiektywnej; zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli]

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. Zasada prawdy obiektywnej (materialnej)

1. [Obowiązki organu związane z realizacją zasady prawdy obiektywnej] Zasada prawdy obiektywnej została skonstruowana w art. 7, zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Powyższa zasada ogólna odnosi się nie tylko do sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, lecz jest także wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, gdyż organy administracji publicznej mają obowiązek uwzględniania jej przy „załatwieniu sprawy” (por. wyroki NSA: z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, oraz z 28.11.2012 r., I OSK 641/12, LEX nr 1291400; wyrok WSA w Gdańsku z 14.09.2011 r., I SA/Gd 502/11, LEX nr 898927).

Organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. Zasada prawdy obiektywnej została skonkretyzowana w art. 77 § 1, zgodnie z którym „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Natomiast zgodnie z art. 80 „organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”. Biorąc pod uwagę treść przytoczonych wyżej przepisów, należy uznać, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności postępowania dowodowego. Okoliczność, w której strona również ma prawo wykazywania inicjatywy dowodowej, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku podejmowania z urzędu czynności zmierzających do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Organ administracji publicznej jest obowiązany z urzędu:

- 1) ustalić, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy;
- 2) ustalić, jakie dowody powinny zostać przeprowadzone w celu ustalenia powyższych okoliczności (por. wyrok z 20.09.2012 r., IV SA/Wa 663/12, LEX nr 1347629, w którym WSA w Warszawie stwierdził, że „organ administracji jako gospodarz postępowania administracyjnego określa zakres postępowania wyjaśniającego oraz dobór środków dowodowych potrzebnych do należytego ustalenia stanu sprawy”, przy czym „aktywna rola organu administracji publicznej w procesie poszukiwania i gromadzenia materiału dowodowego może przejawiać się zarówno podejmowaniem czynności dowodowych z urzędu, a także gromadzeniem w aktach sprawy dowodów wskazanych lub dostarczonych przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy” – tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 15.02.2012 r., IV SA/Wr 711/11, LEX nr 1139681);
- 3) przeprowadzić dowody, które uznał za niezbędne dla dokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy;
- 4) dokonać oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (por. wyrok NSA z 23.02.2012 r., II GSK 118/12, LEX nr 1125454).

Realizacja przez organ administracji publicznej powyższych obowiązków nie pozbawia oczywiście strony prawa do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego związanych z realizacją zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania jest realizowane w szczególności przez prawo do inicjatywy dowodowej, ukształtowane w art. 78, prawo do brania czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego (art. 79), jak również prawo do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, wynikające z art. 10 § 1 i art. 81. W wyroku z 4.07.2013 r., II SA/Kr 455/13, LEX nr 1343018, WSA w Krakowie trafnie przyjął, że „aktywna postawa podczas całego postępowania wyjaśniającego winna być rozumiana jako obowiązek organu wykorzystania w sprawie wszystkich dowodów znanych mu z urzędu, poszukiwania innych dowodów na potwierdzenie określonych faktów z wykorzystaniem dostępnych źródeł dowodowych, a także dopuszczenia wszystkich środków dowodowych zgłaszanych przez stronę lub innych uczestników postępowania, o ile mają one istotne znaczenie dla sprawy” (por. też wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2010 r., I SA/Wa 1433/09, LEX nr 600029).

2. **[Ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym]** Z omawianą zasadą ogólną wiąże się kwestia rozłożenia ciężaru dowodu (*onus probandi*) w postępowaniu administracyjnym. Zasada prawdy obiektywnej przenosi ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie. W postępowaniu tym nie znajduje zastosowania zasada kontradiktoryjności ani zasady inicjatywy i dyspozycji dowodami przez strony. Organ administracji publicznej ma obowiązek z urzędu „zmierzać do pełnego wyświetlenia stanu faktycznego sprawy w zakresie potrzebnym do jej załatwienia i nie jest pod tym względem związany wnioskami stron” (E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 45). Organ administracji publicznej „nie może oczekiwać, że to strona powinna przedstawić wszystkie dowody na poparcie swoich oświadczeń” (wyrok WSA w Łodzi z 6.12.2011 r., II SA/Łd 937/11, LEX nr 1097229).

Kwestia rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym nie jest jednolicie postrzegana w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 4.07.2001 r., I SA 301/00, LEX nr 53964, NSA stwierdził, że „obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy” (por. też wyrok WSA w Olsztynie z 6.07.2010 r., II SA/Ol 444/10, LEX nr 674308; wyrok z 25.04.2012 r., II SA/Gd 53/12, LEX nr 1164472, w którym WSA w Gdańsku stwierdził, że „to na organach administracji spoczywa obowiązek wyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy i ustalenia prawdy w sensie materialnym. Zakres postępowania administracyjnego wyznaczany jest treścią hipotezy normy prawnej mogącej być podstawą wydawanej decyzji”; wyrok z 12.05.2011 r., II SA/Kr 1007/10, LEX nr 795666, w którym WSA w Krakowie uznał, że „regułą obowiązującą w procedurze administracyjnej jest to, że ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie spoczywa na organie administracyjnym”). Natomiast w wyroku z 11.07.2002 r., I SA/Po 788/00, Biul. Skarb. 2002/6, poz. 25, NSA przyjął, że Kodeks postępowania administracyjnego „nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.) nie jest regulatorem ciężaru dowodu”.

Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 23.02.2007 r., VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057, stwierdził, że „obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i art. 77 k.p.a. Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie dowodowe oparte jest bowiem na zasadzie oficjalności, a rola organu jest ograniczona tylko do oceny faktów, które przedstawił wnioskodawca” (por. też wyrok WSA we Wrocławiu z 10.04.2013 r., IV SA/Wr 825/12, LEX nr 1330191). Wydaje się, że najbardziej racjonalne i zgodne z obowiązującymi regulacjami proceduralnymi jest ostatnie z przedstawionych stanowisk. Co do zasady gospodarzem postępowania administracyjnego jest organ administracji publicznej, który powinien je prowadzić zgodnie z zasadą oficjalności, jednak strona ma prawo do czynnego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym, a w szczególności prawo inicjatywy dowodowej, z którego powinna korzystać, chcąc uniknąć negatywnych konsekwencji związanych z poczynionymi przez organ ustaleniami w zakresie stanu faktycznego sprawy na podstawie znanych organowi środków dowodowych.

Powyższe stanowisko dobrze ilustruje wyrok z 8.11.2013 r., II OSK 1291/12, LEX nr 1421792, w którym NSA stwierdził, że „organ jest wprawdzie 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. 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” (por. też wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2013 r., IV SA/Po 481/13, LEX nr 1333707; wyrok WSA w Warszawie z 11.07.2012 r., VI SA/Wa 232/12, LEX nr 1352665; wyrok WSA w Gliwicach z 4.10.2011 r., III SA/Gl 207/11, LEX nr 989756; wyroki NSA: z 27.07.2011 r., II OSK 1560/10, LEX nr 1083620; z 28.06.2011 r., II GSK 631/10, LEX nr 1083327; z 30.06.2022 r., III OSK 5191/21, LEX nr 3368378).

Z kolei w wyroku z 15.11.2012 r., II OSK 2598/11, LEX nr 1291977, NSA orzekł, że w sytuacji, „gdy strona powołuje się na okoliczności, z których wynikają dla niej określone, pozytywne skutki prawne, dopuszczalne jest zobowiązanie jej do udowodnienia tych okoliczności, ale wyłącznie w sytuacji, gdy organ nie ma możliwości przeprowadzić niezbędnych czynności wyjaśniających we własnym zakresie” (por. też wyrok NSA z 9.09.2011 r., II OSK 1700/10, LEX nr 1132113). Należy zatem uznać, że „obowiązki organów administracji publicznej w zakresie przeprowadzenia dowodów z urzędu celem odtworzenia prawdy obiektywnej nie sięgają tak daleko, by zwalniały stronę ze współudziału w zebraniu materiału dowodowego” (wyrok NSA z 17.02.2011 r., II GSK 273/10, LEX nr 992347; por. też wyrok NSA z 7.12.2010 r., II OSK 1677/10, LEX nr 746724).

W szczególności wówczas, gdy organ administracji publicznej dokonał pewnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego na podstawie przeprowadzonych dowodów, a strona kwestionuje te dowody i ustalenia, przeciwdowód może być przeprowadzony z jej inicjatywy, organ nie ma natomiast obowiązku poszukiwania dowodów dla wykazania słuszności stanowiska strony (por. wyrok NSA z 10.12.2009 r., II OSK 1933/08, LEX nr 582865).

Podzielałam stanowisko WSA w Gliwicach, wyrażone w wyroku z 20.05.2022 r., III SA/GI 1369/21, LEX nr 3363079, że „organ nie ma obowiązku prowadzenia postępowania dłużej, niż to jest konieczne dla uzyskania pewności co do stanu faktycznego sprawy w zakresie okoliczności istotnych z punktu widzenia jej rozstrzygnięcia. W przeciwnym razie nie byłoby praktycznie możliwości zakończenia żadnego postępowania administracyjnego z obawy, że jakiś dowód zostanie pominięty”.

Wydaje się, że nie zmienia powyższych reguł i nie eliminuje zasady prawdy obiektywnej zmiana art. 7 dokonana nowelą z 3.12.2010 r., którą do treści tego przepisu wprowadzono sformułowanie „z urzędu lub na wniosek stron”. Powyższa zmiana zmierzała do zaktywizowania stron i sprawienia, aby „nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, VI kadencja, druk sejm. nr 2987, s. 1), jednak bez zmiany innych przepisów – w szczególności art. 77 § 1 – nie można mówić o radykalnych zmianach w zakresie rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. W wyroku z 28.12.2012 r., VIII SA/Wa 652/12, LEX nr 1330505, WSA w Warszawie stwierdził, że „istotą każdego postępowania administracyjnego jest ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego w sprawie, zebranie całego materiału dowodowego zgodnie z art. 7, 77 i 80 k.p.a., co oznacza, że organ administracji publicznej powinien z własnej inicjatywy gromadzić dowody, które jego zdaniem będą konieczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy”.

Należy mieć na uwadze, że od 1.06.2017 r. obowiązuje regulacja art. 81a, ustanawiająca regułę, iż w pewnej grupie postępowań administracyjnych niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy są rozstrzygane na korzyść strony. Powyższa zasada dotyczy postępowań, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, z wyłączeniem spraw, w których: uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich, przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów, wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, oraz spraw osobowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Powyższą regulację należy traktować jako pewnego rodzaju odstępstwo od zasady prawdy obiektywnej. Ma ona charakter wyjątkowy i nie zwalnia organu od obowiązku wnikliwego prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

3. **[Zakres stosowania zasady prawdy obiektywnej]** Zasada prawdy obiektywnej ma szeroki zakres. Powinna być realizowana przez organy administracji publicznej zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji (por. wyrok WSA w Lublinie z 22.03.2012 r., III SA/Lu 769/11, LEX nr 1139314). Organ odwoławczy nie może ograniczyć się do analizy akt sprawy, lecz powinien dokonać samodzielnej oceny kompletności materiału dowodowego w aspekcie realizacji zasady prawdy obiektywnej i ewentualnego uzupełnienia materiału dowodowego w ramach wskazanych w art. 136.

Omawiana zasada znajduje zastosowanie także w postępowaniach, w których organ administracji publicznej wydaje decyzje o charakterze uznaniowym. Wydając decyzję uznaniową, organ ma

prawo dokonać wyboru rozstrzygnięcia, lecz wybór ten nie jest dowolny, a musi wynikać z wszechstronnego rozważenia okoliczności faktycznych sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18.10.2011 r., II GSK 1032/10, LEX nr 1070192, stwierdził, że „reguła wyrażona w art. 7 k.p.a. ma zastosowanie we wszystkich wypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy” (por. też wyroki WSA w Poznaniu: z 13.03.2013 r., IV SA/Po 1198/12, LEX nr 1303162, oraz z 26.05.2011 r., IV SA/Po 390/11, LEX nr 1154850; wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.01.2013 r., II SA/Bd 1184/12, LEX nr 1351418; wyrok WSA we Wrocławiu z 28.03.2012 r., IV SA/Wr 767/11, LEX nr 1146157; wyrok WSA w Szczecinie z 9.11.2022 r., II SA/Sz 308/22, LEX nr 3454100).

4. **[Gwarancje realizacji zasady prawdy obiektywnej]** Istotną gwarancją realizacji zasady prawdy obiektywnej o charakterze prewencyjnym jest instytucja wyłączenia (pracownika, organu administracji publicznej, członka organu kolegiального) od załatwienia sprawy, uregulowana w przepisach art. 24–27. Gwarancją o charakterze represyjnym jest możliwość wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5).

II. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

5. **[Zakres stosowania zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli]** Z art. 7 *in fine* wynika, że organy administracji publicznej mają obowiązek uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli. Powyższa zasada ogólna postępowania administracyjnego stanowi także wskazówkę interpretacyjną prawa materialnego. Omawiana zasada znajduje zastosowanie przede wszystkim do decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego, gdyż w procesie podejmowania decyzji związanych brak jest możliwości kształtowania przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia, którego treść jest determinowana bezwzględnie wiążącą normą prawa materialnego (por. wyrok WSA w Krakowie z 7.03.2012 r., I SA/Kr 1805/11, LEX nr 1124102; wyrok WSA w Warszawie z 24.02.2012 r., II SA/Wa 1704/11, LEX nr 1213338; wyroki NSA: z 18.10.2011 r., II GSK 1032/10, LEX nr 1070192, oraz z 30.06.2011 r., I OSK 366/11, LEX nr 1082738).

Zasada uwzględniania słusznego interesu obywateli nie może powodować naruszenia prawa materialnego w sprawach, w których ustawodawca wprowadził instytucję decyzji związanej (por. wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2011 r., V SA/Wa 746/11, LEX nr 1155433). A. Matan (A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, s. 113) wskazuje, że „w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej, nie ma podstaw do stosowania tej zasady ze względu na jednoznaczne zdeterminowanie treści decyzji wolą ustawodawcy”.

6. **[Definicje pojęć]** Pojęcia interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli nie zostały zdefiniowane ustawowo, mają charakter zwrotów nieostrych (niedookreślonych), którym treść powinien nadać organ administracji publicznej w procesie stosowania norm prawa materialnego.

Interes społeczny (określany w literaturze zamiennie – w pewnym uproszczeniu – również jako państwowy lub publiczny) nie może być traktowany w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od

stanu faktycznego konkretnej sprawy administracyjnej, gdyż nie jest pojęciem stałym i jednolitym. Należy podzielić pogląd, że „jest to kategoria zmienna, zarówno w czasie, jak i różna w różnych obszarach prawa administracyjnego, dodatkowo silnie zabarwiona politycznie” (T. Woś, *Obowiązek...*, s. 119). W ramach interesu społecznego możemy wyróżnić w szczególności interes ogólnonarodowy, interes gminy, powiatu czy innej społeczności. Ocena zasadności ochrony interesu społecznego powinna być dokonywana z uwzględnieniem różnorodnych czynników, takich jak „*ratio legis* aktu prawnego, na tle którego została wydana decyzja, cele i zadania, jakie ustawodawca pragnął osiągnąć przez określoną regulację, konsekwencje wynikające z ogólnych zasad prawa oraz zasad danej gałęzi prawa i nawet danego aktu prawnego [...] dla działalności decyzyjnej organu, powszechnie przyjęte w doktrynie i orzecznictwie sądowym oceny, system uznanych wartości społecznych i wreszcie odbiór społeczny danej regulacji prawnej oraz inne. Dopiero po wszechstronnym rozważeniu wszystkich tych uwarunkowań można próbować określić, na czym polega interes społeczny w odniesieniu do konkretnej sprawy rozstrzygniętej decyzją, i ocenić, czy organ dokonał prawidłowego wyważenia obu interesów, o których mowa w art. 7 *in fine* KPA” (T. Woś, *Obowiązek...*, s. 119).

Przez pojęcie słusznego interesu obywateli należy rozumieć interes jednostki, nie tylko będącej stroną postępowania administracyjnego, lecz także podmiotów legitymujących się tylko interesem faktycznym. Wydaje się jednak, że powyższe ujęcie podmiotowe omawianej zasady jest zbyt szerokie, nie można go bowiem skorelować z zasadą, że legitymację materialnoprawną w postępowaniu administracyjnym mają jedynie podmioty legitymujące się interesem prawnym. Przepis art. 7, w oderwaniu od innych przepisów prawa, nie może stanowić samoistnej podstawy do nabycia przez podmioty niebędące stronami postępowania administracyjnego uprawnień o charakterze materialnoprawnym.

Ochronie podlega jedynie kwalifikowany, słuszny interes jednostki, a zatem taki interes, który nie jest sprzeczny ani z prawem, ani z zasadami współżycia społecznego. Ustalenie treści powyższego pojęcia *in concreto* jest niezwykle trudne, a *in abstracto* wręcz niemożliwe.

7. **[Hierarchia wartości]** Przepis art. 7, wprowadzający zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, nie określa hierarchii tych wartości ani zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Powyższą zasadę należy rozumieć w ten sposób, że w wypadku sprzeczności (kolizji) między tymi interesami organ powinien załatwić sprawę, realizując w sposób możliwie najpełniejszy oba rodzaje interesów. Szczególnie mocno podkreślił to Sąd Najwyższy w wyroku z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9, poz. 181, w którym stwierdził, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej” (por. też wyrok NSA z 27.04.2012 r., I OSK 289/12, LEX nr 1218866). Nieco inaczej ujął powyższą kwestię WSA w Warszawie w wyroku z 18.10.2012 r., VIII SA/Wa 281/12, LEX nr 1242429, w którym przyjął, że „przepis art. 7 k.p.a. eksponuje potrzebę załatwienia sprawy z uwzględnieniem słusznego interesu strony aż do granic kolizji z interesem społecznym”. Z kolei NSA w wyroku z 18.11.2022 r., I OSK 2146/19, LEX nr 3447445, stwierdził, że art. 7 „statuuje jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego, nakazującą organom

uwzględniać, w toczącym się postępowaniu administracyjnym, interes społeczny i słuszny interes obywateli, nie dając prymatu żadnej z powyższych wartości”.

Art. 7a. [Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony]

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

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

1. [Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego] Komentowany przepis został dodany do Kodeksu postępowania administracyjnego 1.06.2017 r. nowelą z 7.04.2017 r. Statuuje on zasadę ogólną rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony – zasadę przyjaznej interpretacji przepisów (określoną tak – raczej na wyrost – przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu noweli z 7.04.2017 r., VIII kadencja, druk sejm. nr 1183) jako zasadę *in dubio pro libertate*, co oznacza „w razie wątpliwości na rzecz wolności (przeciw ograniczeniom)” lub „w razie wątpliwości na korzyść wolności” (na temat zasady *in dubio pro libertate* por. Ł. Folak, *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017/4), oraz określa od niej wyjątki. Powyższa zasada znajduje zastosowanie jedynie do tych postępowań administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. kary administracyjnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (np. cofnięcie zezwolenia czy koncesji). A *contrario* powyższa zasada nie obowiązuje w postępowaniach, których przedmiotem jest przyznanie stronie uprawnienia (w tym również polegającego na ograniczeniu czy zniesieniu obowiązku; na temat pojęć uprawnienia i obowiązku w kontekście powyższej regulacji por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 150–151, oraz wyrok NSA z 4.06.2020 r., II FSK 472/20, LEX nr 3021700).

2. [Geneza zasady przyjaznej interpretacji przepisów] Zasada przyjaznej interpretacji przepisów była uznawana za istniejącą zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych już przed wprowadzeniem do Kodeksu omawianej regulacji. Przykładem powyższej linii orzeczniczej jest wyrok z 11.01.2012 r., II GSK 1365/10, LEX nr 1124037, w którym NSA stwierdził, że: „Zasada wykładni zgodnej z Konstytucją w doktrynie rozumiana jest jako dyrektywa wyboru, której treścią jest odrzucenie takich możliwości interpretacyjnych przepisów, które prowadzą do rezultatów niezgodnych z zasadami konstytucyjnymi (por. B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 166). Co istotne, zasada ta jest w pełni akceptowalna w orzecznictwie zarówno sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale z 6.09.1995 r. (W 20/94) TK wyraźnie podkreślił, że zawsze wtedy, gdy możliwe jest takie zinterpretowanie przepisu, aby był on zgodny z Konstytucją, należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego (technika wykładni zgodnej z Konstytucją)” (por. również orzeczenia TK: z 18.10.1994 r., K 2/94, OTK 1994/2, poz. 36; z 7.06.1994 r., K 17/93, OTK 1994/1, poz. 11; z 4.10.1995 r., K 8/95, OTK 1995/2, poz. 8).

Reguły rozstrzygania wątpliwości w zakresie podstaw prawnych, jak też stanu faktycznego sprawy na korzyść strony były wyprowadzane przed dodaniem regulacji art. 7a z zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8), z ograniczeniami wynikającymi z art. 7 (brak sprzeczności z ważnym interesem społecznym) (por. m.in. wyrok NSA z 8.03.2000 r., V SA 1482/99, ONSA 2001/3, poz. 109; R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 79).

Także w doktrynie prawa administracyjnego dopuszczalność stosowania zasady *in dubio pro libertate* nie budziła wątpliwości. Podnoszono, że mimo iż przepisy prawa administracyjnego są bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*), nie ma przeszkód do jej stosowania. Zdaniem W. Jakimowicza (*Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 541) w procesach wykładni w prawie administracyjnym zasada ta powinna mieć szerokie zastosowanie, w szczególności w sytuacjach, gdy organy administracji publicznej mają kompetencje do ingerowania w sposób realizowania tzw. praw wolnościowych. Jednocześnie wskazywano, że powyższa zasada nie powinna być nadużywana i absolutyzowana – w razie wątpliwości interpretacyjnej, kiedy okoliczności sprawy przemawiają za prymatem dobra wspólnego czy interesu publicznego, należy dać im pierwszeństwo przed interesem indywidualnym (por. Z. Szażyk, A. Szafrński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2015, s. 15).

Komentowany przepis nadał zasadzie przyjaznej interpretacji przepisów, która mieści się w ramach szerzej ujmowanej zasady *in dubio pro libertate*, w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości rangę zasady ogólnej postępowania administracyjnego.

3. [**Ratio legis zasady przyjaznej interpretacji przepisów**] *Ratio legis* omawianej zasady ogólnej stanowi założenie, że „państwo nie powinno osiągać korzyści z wprowadzenia niejasnych przepisów, mogąc stosować je w taki sposób, który byłby najkorzystniejszy z punktu widzenia interesów państwa. Należy zgodzić się, iż funkcją art. 7a k.p.a. jest zwiększenie ochrony praw strony przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa” (wyrok WSA w Rzeszowie z 18.01.2018 r., II SA/Rz 1197/17, LEX nr 2449587). Powyższe założenia przyświecały również ustawodawcy, który w uzasadnieniu noweli z 7.04.2017 r. (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183) wskazał, że celem wprowadzenia komentowanego przepisu jest ograniczenie ryzyka obciążenia strony negatywnymi skutkami niejasności przepisów. Przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku.
4. [**Zakres zastosowania**] Zasada przyjaznej interpretacji przepisów jest ograniczona do wykładni prawa, czyli ustalenia jego właściwej treści, nie dotyczy natomiast procesu ustalania stanu faktycznego sprawy czy też subsumpcji. W powyższym zakresie obowiązują dotychczasowe reguły, w szczególności wynikająca z art. 7 zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (por. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, Gdańsk 2018, s. 38–39, oraz wyrok WSA w Warszawie z 18.01.2022 r., I SA/Wa 2572/20, LEX nr 3331103). Zasadę rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony ustawodawca wprowadził natomiast w art. 81a (por. uwagi do tego przepisu).
5. [**Przesłanki zastosowania**] Przesłanką zastosowania omawianej zasady ogólnej jest zaistnienie wątpliwości co do znaczenia czy też treści normy prawnej. A. Wróbel trafnie wskazuje, iż „wydaje się, że chodzi tu raczej o wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego stanowiącego podstawę

prawną decyzji [...] niż o wątpliwości co do treści normy prawnej. W praktyce wykładni i stosowania prawa administracyjnego wątpliwości organów administracji publicznej nie dotyczą bowiem «treści normy prawnej», zrekonstruowanej ze stanowiącego podstawę prawną decyzji przepisu prawa materialnego, lecz raczej znaczenia użytych w tym przepisie słów, określeń, zwrotów itd.» (A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 151).

Ustawodawca nie sprecyzował, o jakiego rodzaju wątpliwości chodzi, jednak w doktrynie i orzecznictwie już ukształtowało się stanowisko, że „o istnieniu wątpliwości co do treści normy prawnej można mówić dopiero wówczas, gdy po zastosowaniu różnych metod wykładni przepisów, z uwzględnieniem pierwszeństwa wykładni językowej, treść normy prawa nadal budzi wątpliwości” (tak WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 25.01.2018 r., I SA/Go 441/17, LEX nr 2444242; por. też Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks...*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, s. 39). W doktrynie wyrażono pogląd, że „zasada przyjaznej interpretacji przepisów może być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni, czyli pełni ona rolę uzupełniającą w stosunku do podstawowych reguł wykładni przepisów. Jej zastosowanie wchodzi bowiem w grę dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego wyniku” (J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, St. Praw. 2017/4, s. 57). Pogląd ten należy podzielić, gdyż zasada przyjaznej interpretacji przepisów aktualizuje się dopiero wówczas, gdy organ prowadzący postępowanie dojdzie do wniosku, że w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. Powyższe będzie miało miejsce w sytuacji, gdy istnieje więcej niż jeden wynik wykładni przepisów, a nadto wówczas, gdy kilka wyników wykładni można uznać za prawidłowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych sytuację taką określa się jako „pat interpretacyjny” (por. wyrok NSA z 23.02.2021 r., III OSK 3286/21, OSP 2021/7–8, poz. 64; por. też wyrok WSA w Warszawie z 12.03.2020 r., IV SA/Wa 2965/19, LEX nr 3085347).

„Przez «korzyść strony» należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie” (tak WSA w Olsztynie w wyroku z 21.03.2019 r., II SA/Ol 163/19, LEX nr 2641415).

6. **[Wyjątki od zasady przyjaznej interpretacji przepisów – kolizja interesów]** Omawiana zasada ogólna nie jest zasadą obowiązującą bezwzględnie, gdyż zarówno w § 1, jak i w § 2 komentowanego przepisu zostały przewidziane od niej wyjątki. Rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony „sprzeciwiają się” sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Powyższe ograniczenie jest uzasadnione, gdyż rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść tylko jednego z podmiotów, których interesy są sporne, stanowiłoby nieuzasadnione naruszenie zasady równości, obecnie wyraźnie sformułowanej w art. 8 § 1. Wydaje się, że wyłączenie obowiązywania omawianej zasady jest uzasadnione kolizją nie tylko interesów prawnych, lecz także faktycznych, gdyż ustawodawca nie dokonał ograniczenia zawężającego rodzaj interesu chronionego do interesu prawnego. Nie można wykluczyć, że wynik postępowania będzie bezpośrednio oddziaływał właśnie na interes faktyczny (tak również Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks...*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, s. 41–42).

7. **[Wyjątki od zasady przyjaznej interpretacji przepisów – ważny interes publiczny]** Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Pojęcia ważnego interesu publicznego oraz istotnych interesów państwa należą do pojęć niedookreślonych, nieostrych, których treść jest zmienna. Interes publiczny jako pojęcie niedookreślone może zatem przybierać na gruncie konkretnych spraw administracyjnych różne znaczenia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.07.2015 r., I SA/Go 270/15, LEX nr 1936931). Treść temu pojęciu nadaje organ orzekający, biorąc pod uwagę specyfikę rozstrzyganej sprawy administracyjnej (por. wyrok NSA z 22.09.2016 r., I OSK 809/15, LEX nr 2118794).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „interes publiczny to dyrektywa postępowania nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, takich jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywatela do organów władzy publicznej” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.07.2015 r., I SA/Go 270/15, LEX nr 1936931).

Organ administracji, który uznaje, że zachodzi przesłanka wyłączenia stosowania zasady rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony, nie może odwołać się do abstrakcyjnie ujętego interesu publicznego. Wyważenie interesów strony i interesu publicznego musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Organ administracji ma obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi, i wykazać, że jest on na tyle istotny, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia interesu strony (por. uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183).

Podzielałam obawy, że tak sformułowany wyjątek od zasady przyjaznej interpretacji przepisów może prowadzić do zgola odmiennych skutków niż zamierzone. Z. Niewiadomski i K. Jaroszyński trafnie podnoszą, że „dopóki zasada *in dubio pro libertate* była postulatem doktryny i orzecznictwa, dopóty nie doznawała ona tak znaczących ograniczeń i mogła służyć ochronie jednostki w z góry nieokreślonym zakresie spraw. W obecnym stanie prawnym organy administracji mogą korzystać z art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a., by uzasadnić pominiecie tej zasady i dokonanie interpretacji na niekorzyść strony w szerokim zakresie spraw administracyjnych” (Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks...*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, s. 42). Podstawowym problemem jest rozróżnienie ważnego interesu publicznego i zwykłego interesu publicznego. Niewątpliwie wyłączenie stosowania zasady przyjaznej interpretacji przepisów wynikające z art. 7a § 2 pkt 1 ma charakter wyjątku od reguły i jako takie musi być interpretowane za pomocą wykładni zawężającej.

8. **[Wyjątki od zasady przyjaznej interpretacji przepisów – sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych]** Kolejny wyjątek od omawianej zasady, dotyczący spraw osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych, ustawodawca usprawiedliwia „koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań” (uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 13).

Pojęcia spraw osobowych oraz funkcjonariuszy nie zostały w Kodeksie zdefiniowane. Z przyczyn wyżej wskazanych powinny być one jednak interpretowane ściśle. Pojęcie funkcjonariusza występuje w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7.05.1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2349), zgodnie z którym przez funkcjonariusza należy rozumieć: policjanta, funkcjonariusza Straży Granicznej, funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa, strażaka Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariusza Służby Więziennej, funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Funkcjonariuszem w rozumieniu komentowanego art. 7a jest także funkcjonariusz publiczny. Pojęciem funkcjonariusza publicznego ustawodawca posługuje się w wielu regulacjach prawnych, nie tylko z dziedziny prawa administracyjnego, lecz także karnego, cywilnego czy też prawa pracy. Regulacje te mają jednak inny cel i kontekst normatywny, nie mogą zatem służyć wprost do ustalenia zakresu pojęcia funkcjonariusza w odniesieniu do omawianej regulacji kodeksowej (por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 156–157).

Należy również mieć na uwadze, że ustawodawca nie jest konsekwentny i posługuje się nie tylko pojęciem funkcjonariusza czy funkcjonariusza publicznego, lecz również innymi, pokrewnymi pojęciami, np. osoba pełniąca funkcje publiczne, urzędnik państwowy, funkcjonariusz Służby Więziennej.

Niewątpliwie zakresem pojęcia funkcjonariusza są objęte wyłącznie podmioty będące funkcjonariuszami wykonującymi władzę publiczną lub bezpośrednio powiązane z wykonywaniem tejże władzy, a nie funkcjonariusze w potocznym rozumieniu tego słowa, czyli osoby, które nie mają statusu publicznoprawnego (tak również A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 157).

Pod pojęciem sprawy osobowej funkcjonariusza należy rozumieć sprawy administracyjne „związane ze szczególnym rodzajem pracowników zatrudnionych przez państwo, których praca stanowi rodzaj służby” (Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks...*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, s. 43). Aby dokonać ustalenia, czy konkretna sprawa należy do zakresu spraw osobowych funkcjonariuszy, należy przeanalizować stosowne przepisy prawa materialnego regulujące status osobowy funkcjonariusza w powiązaniu z przepisami określającymi kompetencje organów administracji do konkretyzowania tegoż statusu w formie decyzji administracyjnej.

Sprawami osobowymi żołnierzy zawodowych są sprawy osobowe rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o obronie Ojczyzny.

9. **[Ograniczenia zasady przyjaznej interpretacji przepisów w regulacjach szczególnych]** Omawiana zasada ogólna nie ma zastosowania do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, o których mowa w ustawie o ochronie informacji niejawnych, zgodnie z art. 3 tej ustawy.

Art. 7b. [Współdziałanie organów administracji publicznej]

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

1. **[Charakter zasady współdziałania organów]** Zasada współdziałania organów administracji publicznej dla dobra postępowania została wprowadzona do Kodeksu 1.06.2017 r. nowelą z 7.04.2017 r. Zasada ta stanowi konkretyzację konstytucyjnej zasady współdziałania władz publicznych i ma charakter nadrzędny i uniwersalny (por. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010/2, s. 3). Zasada współdziałania organów administracji dla dobra postępowania jest znana m.in. fińskiemu kodeksowi postępowania administracyjnego z 2003 r. (*Administrative Procedure Act*, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030434>, dostęp: 15.07.2023 r.).
2. **[Zakres zastosowania zasady współdziałania organów]** Współdziałanie jako instytucja procesowa było do 1.06.2017 r. uregulowane jedynie w art. 106. Nowelizacja wprowadziła w tym zakresie istotne zmiany, podnosząc w komentowanym przepisie współdziałanie organów administracji publicznej do rangi jednej z zasad ogólnych procedury administracyjnej (por. wyrok WSA w Warszawie z 6.02.2020 r., II SA/Wa 1590/19, LEX nr 3010367). Nadto uzupełniono istniejącą regulację o możliwość zaskarżania przewlekłości czy beczynności organu współdziałającego (art. 106 § 6) oraz wprowadzono możliwość organizacji wspólnego posiedzenia w trybie współdziałania (art. 106a). Ustawodawca, wyjaśniając *ratio legis* art. 7b, wskazał, że „w przypadkach, w których załatwienie sprawy wymaga współdziałania kilku organów (zwłaszcza w sytuacjach, o których mowa w art. 106 k.p.a.), właściwe organy powinny dążyć do jak najefektywniejszej współpracy, mając na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania”. Mając to na względzie, zdaniem ustawodawcy, „w ramach współdziałania organy powinny dążyć do ograniczania nadmiernego formalizmu w relacjach między organami z korzyścią dla efektywności współpracy i sprawności postępowania”. Zasada współdziałania organów administracji dla dobra postępowania ma być w założeniu ustawodawcy „czynnikiem dyscyplinującym podmioty zaangażowane w załatwienie sprawy oraz dyrektywą interpretacyjną w toku stosowania takich przepisów, jak art. 52 lub art. 106 i art. 106a” (uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 16–17).

Zgadzam się ze stanowiskiem, że znaczenia komentowanego przepisu należy upatrywać przede wszystkim w tym, że „może on stanowić impuls dla organów administracji publicznej do otwarcia się na współpracę z innymi organami administracji publicznej”, gdyż „założona przez ustawodawcę zmiana sposobu działania organów administracji łączy się z kulturą administracji i ma w dużej mierze wymiar psychologiczny i społeczny [...]”. Podkreślenie znaczenia sprawnego współdziałania w KPA powinno otwierać poszczególne organy administracji publicznej bardziej na współpracę i wzmacniać poczucie przynależenia do jednego aparatu administracyjnego, który wspólnie zarządza sprawami administracyjnymi” (M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2017/2, s. 42).

Nie podzielam natomiast poglądu M. Błachuckiego (M. Błachucki, *Współdziałanie...*, s. 41–43), że omawiana zasada nie będzie szerzej oddziaływać na procedurę administracyjną, gdyż wiąże ona organy jedynie w toku współdziałania, a – co niewątpliwie jest prawdą – „w przepisach prawa administracyjnego brak jest normy, która nakazywałaby współpracę wszystkich organów administracji publicznej z innymi organami administracji” (M. Błachucki, *Współdziałanie...*, s. 42). W mojej ocenie obowiązek współdziałania wynikający z komentowanego przepisu nie jest ograniczony do sytuacji, w których przepisy szczególne przewidują współdziałanie organów, którego zasady i tryb reguluje art. 106. Podzielam pogląd, że „obowiązek współdziałania aktualizuje się

w toku postępowania, tj. od wszczęcia postępowania do jego zakończenia, na każdym etapie postępowania i we wszystkich jego rodzajach” (A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 158; podobne stanowisko zob. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks...*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, s. 44; F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 111). Zgodnie z omawianym przepisem organy administracji są obowiązane do współdziałania ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Omawiana zasada ogólna znajduje zatem zastosowanie w sytuacjach, gdy w celu wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy organ powinien podjąć współpracę z innymi organami administracji publicznej, co do których istnieje przypuszczenie, że dysponują danymi lub informacjami, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego lub prawnego sprawy (tak również NSA w wyroku z 10.11.2021 r., III FSK 4168/21, LEX nr 3294685).

3. **[Środki współpracy]** Rodzaj środków używanych w ramach współpracy musi zostać określony każdorazowo na potrzeby konkretnego postępowania. Z uwagi na różnorodność spraw administracyjnych nie jest możliwe skonstruowanie w tym zakresie generalnych reguł postępowania. Przepis wskazuje jedynie, że środki służące realizacji zasady współdziałania organów administracji publicznej dla dobra postępowania powinny być adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. W ramach współdziałania organy powinny przekazywać posiadane przez siebie informacje. Wskazana zasada powinna być rozumiana możliwie szeroko, stosowanie tej reguły nie może jednak oznaczać, że organ prowadzący postępowanie będzie korzystał z pomocy innych organów w sposób nieograniczony. Obowiązek współdziałania jest realizowany przede wszystkim w ramach instytucji przewidzianych w przepisach szczególnych: art. 106, art. 106a, art. 52, art. 136 § 1 k.p.a.
4. **[Relacja zasady współdziałania do innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego]** Omawiana zasada ogólna powinna być interpretowana z uwzględnieniem innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności – co wyraźnie wynika z brzmienia komentowanego przepisu – zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (por. uwagi do art. 7), jak też zasad wynikających z art. 8 i 12.

Art. 8. [Zasada zaufania do władzy publicznej; utrwalone praktyki rozstrzygania spraw]

§ 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

1. **[Konstytucyjny kontekst zasady budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej]** Zgodnie z § 1 komentowanego przepisu organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Użyte w Konstytucji określenie „władze publiczne” odnosi się w istocie do wszystkich organów państwa, które wykonują zadania publiczne. Zasada zaufania, także w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa, mającej swoje umocowanie

w art. 2 Konstytucji. Termin „zaufanie”, użyty w komentowanym przepisie, oznacza przy tym „jedynie sytuację polegania na organie administracji, a nie zaufania do niego” (M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, RPEiS 2012/2, s. 13). Komentowany przepis „nie wymaga od organu, by zaspokajał takie stany obywateli, jak poczucie satysfakcji i sprawiedliwości” (wyrok NSA z 8.06.2011 r., I OSK 410/11, LEX nr 1082753).

Na konstytucyjny kontekst zasady zaufania wskazuje A. Wróbel (A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 163–164), podkreślając, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano na szczegółowe elementy powyższej zasady, takie jak ochrona praw słusznie nabytych i niedziałanie prawa wstecz czy też zaufanie obywatela do interpretacji sądowej (por. powołane tamże orzeczenia TK).

2. [**Charakter zasady budzenia zaufania**] R. Gałęski (*Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, Sam. Teryt. 2000/7–8, s. 86) wskazuje, że „charakter art. 8 nie ogranicza się wyłącznie do waloru dyrektywy interpretacyjnej. Zasada ogólna w nim wyrażona jest jedną z kilku podstawowych zasad postępowania administracyjnego”. Powyższa zasada nie może być rozumiana wyłącznie jako postulat określonego zachowania organów administracji publicznej, lecz stanowi obowiązującą normę prawa, z której wynikają konkretne dyrektywy wiążące organy administracji publicznej w toku podejmowanych przez nie czynności procesowych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2013 r., IV SA/Po 264/13, LEX nr 1382947), choć nie jest możliwe opracowanie wyczerpującego katalogu zachowań, które służą budzeniu zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Zasadę tę łatwiej jest ujmować od strony negatywnej, tj. przez wskazanie zachowań, które stanowią jej zaprzeczenie (por. Z. Kmieciak, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, Sam. Teryt. 1997/11, s. 33–34). Generalnie można stwierdzić, że budzące zaufanie działania organów administracji publicznej powinny „spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto opierać się na przejrzystych i czytelnych zasadach” (R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 101). Zgodnie z art. 8 „organ administracji publicznej ma działać w taki sposób, by tak pojedyncze jego działania, jak i wszelkie działania tworzące ciąg aktywności składającej się na postępowanie administracyjne spotkały się ze swoistą akceptacją i posłuchem społecznym, a tym samym, by ogólna percepcja tych zachowań w oczach społeczeństwa miała pozytywny wymiar. Wyłącznie bowiem w takiej sytuacji działalność administracji publicznej spotka się z posłuchem społecznym, a tym samym, znajdzie ona silne oparcie w społeczeństwie, co przełoży się na efektywność jej funkcjonowania. O sile i skuteczności działania administracji publicznej decyduje bowiem zaufanie, jakim administracja cieszy się w społeczeństwie” (P. Wajda, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, PUG 2010/9, s. 20–29).
3. [**Gwarancje realizacji zasady budzenia zaufania**] Gwarancje prewencyjne realizacji omawianej zasady są bardzo liczne i można je wyprowadzać z różnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności realizacja powyższej zasady jest ściśle związana z realizacją innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego: prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, czynnego udziału strony w postępowaniu, informowania, przekonywania, szybkości postępowania (por. wyrok z 12.05.2010 r., II SAB/Gd 7/10, LEX nr 668021, w którym WSA w Gdańsku stwierdził, że obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki pozostaje w bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 7 i 8).

W wyroku z 26.09.2012 r., I OSK 1094/11, LEX nr 1418157, NSA stwierdził, że „zasada zaufania [...] uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to zasada najszerza pod względem zakresu. Można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy, czy szybkość postępowania organu” (podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 8.12.2010 r., VIII SA/Wa 640/10, LEX nr 760393; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12, s. 903). K. Ziemiński (*Zasady...*, s. 43–44) podkreśla, że „praktycznie wszystkie pozostałe zasady ogólne KPA mają, choćby pośrednio, charakter instrumentalny” w stosunku do omawianej zasady.

Instytucją gwarantującą realizację powyższej zasady jest w szczególności instytucja wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegalnego, mająca zapewnić obiektywizm w rozpoznawaniu spraw administracyjnych (por. W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, PiP 2003/4, s. 43; wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2012 r., IV SA/Po 1222/11, LEX nr 1139603).

Doniosłą rolę w kontekście realizacji omawianej zasady ogólnej pełni także uzasadnienie decyzji administracyjnej, które nie może być sformułowane ogólnikowo. Funkcją uzasadnienia jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, stwierdzenie, że przyczyną tego są istotne powody (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 2.02.2012 r., II SA/Po 721/11, LEX nr 1109030; wyrok WSA w Warszawie z 6.10.2009 r., VI SA/Wa 1379/09, LEX nr 574299). Nie może spełnić wymagań wynikających z art. 8 organ administracji publicznej, który nie ustosunkowuje się do twierdzeń strony uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy. Szczególnie istotne w kontekście zasady budzenia zaufania jest prawidłowe sporządzenie uzasadnienia decyzji uznaniowej (por. wyroki WSA w Warszawie: z 26.07.2007 r., V SA/Wa 667/07, LEX nr 454405, oraz z 26.07.2022 r., VI SA/Wa 1009/22, LEX nr 3417748; wyrok WSA w Łodzi z 22.02.2022 r., II SA/Łd 10/21, LEX nr 3333590).

Budzeniu zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej sprzyja także zasada jawności postępowania, której aspektem jest prawo dostępu do akt (por. komentarz do art. 73).

4. **[Reguły wpływające na realizację zasady budzenia zaufania]** W doktrynie i orzecznictwie – jeszcze przed nowelizacją 1.06.2017 r. komentowanego przepisu nowelą z 7.04.2017 r. – sformułowano szereg reguł, których przestrzeganie w istotny sposób wpływa na realizację zasady budzenia zaufania do władzy publicznej, wśród których należy wymienić:

- 1) zasadę równości wobec prawa, która jest zasadą konstytucyjną, oznaczającą, że podmioty, których sytuacja faktyczna i prawna wobec organów administracji publicznej jest podobna, mają prawo oczekiwać, że zostaną w stosunku do nich podjęte decyzje o zbliżonej, jeśli nie jednakowej, treści (por. wyrok WSA w Białymstoku z 3.04.2012 r., II SA/Bk 19/12, LEX nr 1138347; wyroki WSA w Warszawie: z 11.01.2012 r., II SA/Wa 1909/11, LEX nr 1109868; z 5.10.2005 r., VI SA/Wa 1013/05, LEX nr 191378; z 14.10.2004 r., II SA 3571/03, LEX nr 159935; z 22.10.2008 r., VI SA/Wa 1182/08, LEX nr 527471);

- 2) zasadę jednolitości poglądów wyrażonych w decyzjach administracyjnych wydanych w odniesieniu do tego samego podmiotu, w takich samych stanach faktycznych i na tej samej podstawie prawnej (por. M. Karpiuk, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 7.04.2010 r., VIII SA/Wa 835/09*, LEX 2011, który stwierdza, że „przy podobnym stanie faktycznym wydanie dwóch odmiennych decyzji w niewielkim odstępie czasowym, przy jednoczesnym odstąpieniu od zebrania w sprawie wystarczających dowodów, stanowi naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej”; wyrok WSA w Olsztynie z 22.12.2011 r., I SA/Ol 481/11, „Wspólnota” 2012/3, s. 49);
- 3) zasadę ochrony podmiotu działającego w przekonaniu, że podejmowane w stosunku do niego czynności organów państwa są prawidłowe i zgodne z prawem (por. wyrok WSA w Łodzi z 7.03.2008 r., II SA/Łd 46/08, LEX nr 489243; wyrok WSA w Rzeszowie z 15.12.2005 r., II SA/Rz 169/04, LEX nr 606318);
- 4) zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny (por. wyroki WSA w Warszawie: z 20.02.2013 r., VII SA/Wa 2542/12, LEX nr 1324162, oraz z 3.02.2012 r., VI SA/Wa 2096/11, LEX nr 1114306; wyrok NSA z 8.03.2000 r., V SA 1482/99, ONSA 2001/3, poz. 109);
- 5) zasadę poszanowania reguł kultury administrowania. W art. 12 EKDA została sformułowana zasada uprzejmości, zgodnie z którą „w swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną (e-mail), urzędnik stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie”, a „w przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes pojedynczej osoby urzędnik przeprosza za to” (J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 20–21).

Na temat reguł, których przestrzeganie w istotny sposób służy realizacji obowiązków wynikających z zasady budzenia zaufania, por. szerzej G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 125–129.

W wyroku z 2.12.2010 r., VIII SA/Wa 753/10, LEX nr 760447, WSA w Warszawie podkreślił, że zasada skonstruowana w art. 8 „ma na celu wyrównanie z natury nierównych pozycji obywatela i organu w postępowaniu władczym, jakim jest postępowanie administracyjne”. Z kolei WSA w Gdańsku w wyroku z 5.05.2021 r., II SAB/Gd 19/21, LEX nr 3171419, stwierdził, że zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej ma za zadanie „wyrównać relacje między organem a stronami postępowania”.

5. [Naruszenia zasady budzenia zaufania] W orzecznictwie sądów administracyjnych zostały wskazane liczne przykłady naruszeń zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Do takich naruszeń należy w szczególności:

- 1) „różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ. Do naruszenia tej zasady dochodzi między innymi wówczas, gdy część składów orzekających samorządowego kolegium odwoławczego, interpretując przepis prawa materialnego i kierując się pragmatyzmem, uwzględni wykładnię normy dokonaną uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego, a część, interpretując przepis, pomija treść tej uchwały, niebędącej źródłem prawa i niemogącej stanowić podstawy prawnej działań organów administracji” (wyrok WSA w Białymstoku z 12.12.2013 r., II SA/Bk 741/13, LEX nr 1415194);

- 2) działanie organu administracji publicznej polegające na pominięciu milczeniem niektórych twierdzeń lub nieodniesieniu się do faktów istotnych dla sprawy (wyroki WSA w Warszawie: z 11.09.2013 r., IV SA/Wa 702/13, LEX nr 1377801, oraz z 4.10.2011 r., VII SA/Wa 1194/11, LEX nr 1155813; wyrok WSA w Olsztynie z 20.05.2010 r., II SA/OI 198/10, LEX nr 674298);
- 3) dowolna, „nieuzasadniona zmienność poglądu organu” w zakresie oceny prawnej (tak WSA w Warszawie w wyrokach: z 27.03.2013 r., VIII SA/Wa 12/13, LEX nr 1321685; z 29.03.2011 r., V SA/Wa 2219/10, LEX nr 995923; z 10.09.2012 r., I SA/Wa 584/12, LEX nr 1271116; por. też wyroki NSA: z 15.03.2012 r., II OSK 2539/10, LEX nr 1145614, oraz z 13.01.2011 r., II GSK 19/10, LEX nr 952834);
- 4) brak jednoznacznego wyjaśnienia treści żądania podmiotu wnoszącego podanie (por. wyroki WSA: w Poznaniu z 11.12.2012 r., II SA/Po 630/12, LEX nr 1235544, oraz z 7.12.2011 r., II SA/Po 547/11, LEX nr 1153113; wyroki WSA w Warszawie: z 23.02.2012 r., I SA/Wa 1804/11, LEX nr 1137319, oraz z 14.09.2011 r., I SA/Wa 1339/10, LEX nr 1150703);
- 5) działanie organu prowadzącego postępowanie polegające na egzekwowaniu od strony wykonania ciążącego na niej obowiązku w sytuacji, gdy same organy administracji uniemożliwiły stronie jego wykonanie zgodnie z obowiązującym prawem (wyrok NSA z 20.11.2012 r., II GSK 1627/11, LEX nr 1291748);
- 6) wydanie decyzji rozstrzygającej istotę sprawy administracyjnej, gdy nie została w pełni wyjaśniona kwestia zasadności wniosku o wyłączenie pracownika organu administracji publicznej (wyrok WSA we Wrocławiu z 30.12.2010 r., II SA/Wr 429/10, LEX nr 755604; wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2010 r., I SA/Wa 791/10, LEX nr 750939; wyrok NSA z 13.12.2007 r., I OSK 318/07, LEX nr 470179);
- 7) wykorzystanie błędnego przekonania strony o podmiotowości spółki cywilnej, usprawiedliwionego i nawet wywołanego przez organ prowadzący postępowanie w celu wydania niekorzystnego dla wnioskodawców rozstrzygnięcia pozbawiającego ich nawet możliwości merytorycznego rozpatrzenia wniosku (tak WSA w Warszawie w wyrokach: z 20.12.2010 r., VIII SA/Wa 743/10, LEX nr 760439; z 24.11.2010 r., VIII SA/Wa 625/10, LEX nr 760383; z 10.11.2010 r., VIII SA/Wa 555/10, LEX nr 760316);
- 8) sformułowanie osnowy decyzji nakładającej na stronę obowiązek określonego zachowania w taki sposób, że strona musi się domyślać jego treści (wyrok WSA w Szczecinie z 27.10.2010 r., II SA/Sz 539/10, LEX nr 754817; wyrok NSA z 10.09.2008 r., I OSK 1440/07, LEX nr 489639);
- 9) precyzowanie przyczyn, które legły u podstaw podjętego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia dopiero na etapie udzielania odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego (wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2010 r., I SA/Wa 1264/10, LEX nr 750626);
- 10) egzekwowanie obowiązku na podstawie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe doręczonej po upływie terminu przedawnienia (wyrok WSA w Łodzi z 5.08.2010 r., III SA/Łd 317/10, LEX nr 670516);
- 11) przekroczenie przez organ odwoławczy uprawnień wynikających z art. 138 § 2 (wyrok WSA w Warszawie z 22.07.2010 r., I SA/Wa 21/10, LEX nr 694384);
- 12) wydanie przez organ odwoławczy decyzji w przedmiocie płatności przed rozpatrzeniem przez właściwy organ w trybie art. 58 i 59 wniosku o przywrócenie terminu do złożenia przez rolnika oświadczenia o zrealizowaniu zadeklarowanych przedsięwzięć (wyrok WSA w Poznaniu z 19.05.2010 r., III SA/Po 189/10, LEX nr 669743);
- 13) wskazanie stronie niemożliwych do wykorzystania środków prawnych (wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.02.2008 r., I SA/Bd 8/08, LEX nr 399407);
- 14) udzielenie błędnej informacji, czego konsekwencją było wydanie niekorzystnej dla strony decyzji administracyjnej (por. wyrok z 10.10.2007 r., I SA/Bd 557/07, LEX nr 438809, w którym WSA

w Bydgoszczy stwierdził, że „udzielenie błędnej informacji, w konsekwencji której wydano decyzję uniemożliwiającą przejęcie przez skarżącą płatności na dostosowanie gospodarstwa rolnego do standardów Unii Europejskiej, w sposób oczywisty narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, wykracza bowiem poza granice praworządnego i sprawiedliwego postępowania”);

- 15) „takie prowadzenie postępowania administracyjnego, w którym występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy” (wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2007 r., VI SA/Wa 705/07, LEX nr 441013; por. też wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2007 r., VI SA/Wa 651/07, LEX nr 352709);
- 16) „sprostowanie” decyzji w formie pisma skierowanego do strony (wyrok NSA z 25.08.2005 r., I OSK 36/05, LEX nr 191807);
- 17) podjęcie przez organ samorządu terytorialnego uchwały, będącej prawem miejscowym, bez umocowania ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z 21.01.2005 r., I SA/Wa 1024/04, LEX nr 806330);
- 18) obciążenie strony skutkami zaginięcia przesyłki w sytuacji, gdy nie można wykluczyć, że zaginięcie to nastąpiło po wpłynięciu przesyłki do organu administracji publicznej (wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2004 r., IV SAB 431/03, LEX nr 164464).

6. **[Skutki naruszenia zasady budzenia zaufania]** Naruszenie zasady budzenia zaufania, w przypadku rażącego naruszenia art. 8, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania, może natomiast stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2) (por. wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2005 r., VII SA/Wa 859/05, LEX nr 196282). Rażące naruszenie art. 8 ma miejsce w szczególności w sytuacji, gdy organ administracji nie zgromadził w postępowaniu administracyjnym żadnych dowodów niezbędnych do poczynienia ustaleń stanu faktycznego sprawy lub przeprowadził szczątkowe postępowanie dowodowe (tak NSA w wyroku z 26.04.2010 r., II OSK 715/09, LEX nr 597802).

Naruszenie powyższej zasady może zostać zakwalifikowane przez sąd administracyjny jako inne naruszenie przepisów postępowania, które może mieć wpływ na wynik sprawy, a tym samym stanowić podstawę uchylenia zaskarżonej decyzji stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. (por. wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2008 r., V SA/Wa 506/08, LEX nr 523972).

7. **[Zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania]** Nowela z 7.04.2017 r., o której była mowa powyżej (zob. teza 4), nakazuje organom administracji publicznej kierowanie się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Powyższe zasady były już wcześniej wywodzone przez doktrynę i judykaturę bezpośrednio z zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, gdyż pozostają z tą zasadą w ścisłym związku.

Zasada proporcjonalności i zasada równości są zasadami konstytucyjnymi. Pierwszą z nich należy wywieść z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji (por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 166–167 oraz powołane tam orzeczenia TK). Zasadę bezstronności wywodzi się z art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. prawa do rzetelnego procesu sądowego, i z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczącego funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zasada równości jest wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji (szerzej na temat powyższych zasad wypowiada się A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 167–170).

Zasada proporcjonalności (adekwatności) została wyrażona m.in. w art. 5 rekomendacji CM/Rec (2007)7 z 20.06.2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie prawa do dobrej administracji (tekst rekomendacji w języku angielskim: *Right to Good Administration – Recommendation CM/Rec(2007)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 20 July 2007* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO. Materiały” 2008/60, s. 251–259), zgodnie z którym organy stosują środki mające wpływ na prawa lub interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu, oraz w art. 6 ust. 1 EKDA, zgodnie z którym „w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań”.

Zasada bezstronności została sformułowana w art. 41 KPP, który stanowi m.in., że „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”. Nadto wynika ona z art. 8 EKDA, zgodnie z którym „urzędnik działa bezstronnie i niezależnie” i ma obowiązek powstrzymania się od „wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania”. Urzędnik nie może kierować się interesem osobistym, rodzinnym, narodowym ani względami politycznymi. Zachowanie obiektywizmu nakazują pracownikom organów administracji publicznej także przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.u.p., art. 76 ust. 1 pkt 4 u.s.c. oraz art. 24 ust. 2 pkt 2 u.p.sam.

Z kolei zasada równego traktowania została wprost wyrażona w art. 5 EKDA, zgodnie z którym: „1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. 2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy. 3. Urzędnik powstrzyma się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne”.

8. **[Zasada uprawnionych oczekiwań]** Nowelą z 7.04.2017 r. do art. 8 dodano § 2, zgodnie z którym „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. W uzasadnieniu projektu tej noweli (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183) zasadę tę określono mianem zasady pewności prawa lub uprawnionych oczekiwań. Ma ona konkretyzować wyrażoną w art. 8 § 1 zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Zasada uprawnionych oczekiwań została wyrażona w art. 10 ust. 1 i 2 EKDA, zgodnie z którym: „1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie. 2. Urzędnik uwzględni uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości”.

Zgodnie z omawianą zasadą organy administracji publicznej powinny przestrzegać ukształtowanej w czasie praktyki załatwiania określonych rodzajowo spraw, w tożsamym stanie faktycznym i prawnym. Ryzyko powstania rozbieżności w praktyce administracyjnej jest największe w odniesieniu do decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego.

Mimo że omawiana zasada została wprost wyrażona w Kodeksie dopiero w wyniku nowelizacji, która weszła w życie 1.06.2017 r., była ona znana i stosowana wcześniej, o czym świadczy orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Na przykład w wyroku z 9.10.2015 r., I OSK 1378/15, LEX nr 2002572, NSA stwierdził, że „przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest m.in. rozstrzyganie tożsamych faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób”. Podobne stanowisko zajął WSA w Białymstoku w wyroku z 12.12.2013 r., II SA/Bk 741/13, LEX nr 1415194, w którym stwierdził, że „zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa narusza różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ. Do naruszenia tej zasady dochodzi między innymi wówczas, gdy część składów orzekających samorządowego kolegium odwoławczego, interpretując przepis prawa materialnego i kierując się pragmatyzmem, uwzględnia wykładnię normy dokonaną uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego, a część, interpretując przepis, pomija treść tej uchwały, niebędącej źródłem prawa i niemogącej stanowić podstawy prawnej działań organów administracji” (por. też J. Malanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 115–116, oraz R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 93–95, i powołane tam orzeczenia).

Przez pojęcie utrwalonej praktyki należy rozumieć taką praktykę, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należyście poinformowanego podmiotu racjonalne oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób. Trzeba w pełni zaakceptować pogląd, że przez utrwaloną praktykę „należy rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych. Praktyka taka powinna być zgodna z prawem, tylko taka bowiem może być uznana za odpowiadającą zasadzie pewności prawa i być źródłem uzasadnionych oczekiwań” (A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 172; wyrok WSA w Warszawie z 10.03.2022 r., VII SA/Wa 2510/21, LEX nr 3354605, i wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.03.2021 r., II SA/Bd 1050/20, LEX nr 3170493).

Organ może odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw tylko wtedy, gdy istnieją ku temu uzasadnione przyczyny. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wprowadzającej art. 8 § 2 jako przykłady sytuacji uzasadniających odstąpienie od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw wskazano oczywistą niezgodność praktyki z prawem, okoliczność, że praktyka była wynikiem przestępstwa, brak obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak środków finansowych), ważny interes publiczny (zmiana tzw. polityki administracyjnej). Można mieć wątpliwości co do zasadności dwóch ostatnich przesłanek. Niewątpliwie natomiast za uzasadnioną przyczynę zmiany utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw przez organy administracji publicznej można uznać konieczność dostosowania tejże praktyki do treści wyroków sądów europejskich, jak też dostosowania jej do zmienionej sądowej praktyki stosowania przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięć organów administracji.

Decyzja o odstąpieniu od utrwalonej praktyki powinna być rzetelnie uzasadniona.

Art. 9. [Zasada informowania stron]

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

I. Zakres czasowy, podmiotowy i przedmiotowy zasady informowania

1. **[Zasada informowania]** W komentowanym przepisie została skonstruowana zasada obowiązku udzielania informacji, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Powyższa regulacja prawna powoduje nie tylko „wyłom w obowiązującej na ogół starej zasadzie *ignorantia iuris nocet* (nieznanomość prawa szkodzi) [...] lecz właściwie [...] zupełne uchylenie tej zasady w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym kodeksem” (Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 69; por. też T.B. Babel, *Bez pozwolenia, a jednak legalnie*, Rzeczpospolita. PCD 2001/9, s. 4; wyrok WSA we Wrocławiu z 7.10.2013 r., II SA/Wr 497/13, LEX nr 1387535). W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że w świetle komentowanego przepisu organy administracji publicznej nie mogą powoływać się w prowadzonych przez siebie postępowaniach na paremię *ignorantia iuris nocet* dla uzasadniania swych działań i rozstrzygnięć (por. wyroki NSA: z 17.01.1990 r., I SA 28/89, ONSA 1990/2–3, poz. 30; z 3.03.1995 r., I SA 2339/93, ONSA-OZ 1997/2, poz. 16; z 3.02.2011 r., II GSK 41/10, LEX nr 1071133; wyrok WSA w Gliwicach z 3.09.2009 r., IV SA/Gl 1015/08, LEX nr 863064; wyrok WSA w Krakowie z 13.10.2011 r., II SA/Kr 1510/10, LEX nr 984757; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.03.2022 r., II SA/Go 998/21, LEX nr 3332849). Na gruncie postępowania administracyjnego nie przyjmuje się zatem fikcji powszechnej znajomości prawa (por. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*. *Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 218; wyrok WSA w Warszawie z 20.09.2007 r., VII SA/Wa 1168/07, LEX nr 420147). Organom administracji publicznej nie wolno zajmować w postępowaniu administracyjnym „pozycji przeciwnika strony, który wyczerkuje na popełnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten błąd jako uzasadnienie wydania niekorzystnej dla strony decyzji” (wyrok WSA w Poznaniu z 8.03.2007 r., IV SA/Po 516/06, LEX nr 916439). Trafnie podnosi WSA w Warszawie w wyroku z 18.03.2013 r., I SA/Wa 2169/12, LEX nr 1321386, że „nie jest dopuszczalne wykorzystywanie przez organy administracji nieznanomości prawa przez obywateli, a tym bardziej sugerowanie im działań prawnych, które z góry skazane muszą być na niepowodzenie”.
2. **[Zakres czasowy]** Obowiązywanie zasady informowania może być rozpatrywane w trzech płaszczyznach: czasowej, podmiotowej i przedmiotowej. Granice czasowe realizacji obowiązków organu administracji publicznej wynikających z art. 9 są co do zasady postrzegane jako wyznaczone granicami postępowania administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, że obowiązki wynikające z omawianej zasady „są związane bezpośrednio z toczącym

się postępowaniem administracyjnym” (wyrok WSA w Lublinie z 28.05.2009 r., II SA/Lu 126/09, LEX nr 558376), a ograniczenie zasady *ignorantia iuris nocet* ma miejsce „w ściśle określonych ramach, a mianowicie od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego do momentu jego zakończenia, a tym samym nie występuje ono już po zakończeniu postępowania administracyjnego” (wyrok WSA w Gliwicach z 3.09.2009 r., IV SA/Gl 1015/08, LEX nr 863064; por. też wyrok NSA z 3.03.2006 r., I OSK 991/05, LEX nr 198362; podobnie M. Kalinowski, *Notka do wyroku NSA z 15.10.1986 r., SA/Gd 691/86*, POP 1992/3, s. 59; B. Brzeziński, *Notka do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, POP 1993/4, s. 68). W wyroku z 20.11.2012 r., II OSK 1301/11, LEX nr 1291899, NSA stwierdził, że „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” (podobnie NSA w wyroku z 24.11.2022 r., I OSK 1386/19, LEX nr 3442076). Wydaje się jednak, że ramy czasowe obowiązywania zasady informowania nie są tak ściśle określone ramami postępowania administracyjnego (jego formalnym wszczęciem i zakończeniem decyzją ostateczną). Zasada informowania nie obowiązuje bowiem wyłącznie na gruncie proceduralnym. W doktrynie wyrażane jest stanowisko, że zasady ogólne postępowania administracyjnego mają zastosowanie także w procesie wykładni i stosowania norm prawa administracyjnego materialnego (por. T. Woś, *Obowiązek...*, s. 107–113). Przyjęcie powyższej koncepcji pozwala na oderwanie kwestii obowiązywania zasady informowania od formalnych ram postępowania administracyjnego (por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 59). W moim przekonaniu należy podzielić pogląd W. Tarasa (*Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992, s. 90–91), w myśl którego „obowiązek informowania powstaje już nieco wcześniej, a mianowicie w chwili pierwszego kontaktu obywatela z organem administracji, jeśli temu ostatniemu znany był zamiar złożenia wniosku przez osobę wszczynającą postępowanie. Urzędnik powinien wyjaśnić, że żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w określonej sprawie jest niecelowe, ze względu na właściwość sądu, brak przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., inny tryb postępowania, np. karno-skarbowy itp. Celem takiej informacji jest niedopuszczenie do wszczęcia i prowadzenia postępowania, które zakończyłoby się niepomyślnie dla osoby wyjawiającej organowi administracji taki zamiar i równocześnie narażałoby ją na stratę czasu i zbędne koszty”. Także NSA w wyroku z 17.04.2012 r., II GSK 1319/11, LEX nr 1218992, stwierdził, że „pomimo, iż przyjętego w art. 9 k.p.a. obowiązku informowania nie należy rozumieć jako absolutnego obowiązku informacyjnej aktywności organów administracji we wszelkich kontaktach z obywatelem, to jednak nie można ograniczać tego zakazu wyłącznie do toczącego się postępowania, jeśli charakter danej regulacji nie tylko usprawiedliwia, ale wymaga takiego działania”. Zasada wyrażona w komentowanym przepisie nie wyczerpuje się zatem w realizacji obowiązku „poinformowania o prawach i obowiązkach aktualnego postępowania, ale i potencjalnego postępowania administracyjnego” (wyrok WSA w Krakowie z 1.12.2009 r., III SA/Kr 946/09, LEX nr 557728; por. też F. Świtała, *Nie jest tak źle, jak myślą urzędnicy*, Rzeczpospolita. PCD 1998/5, s. 20).

Informacje udzielane przez organ administracji publicznej powinny obejmować zatem w szczególności kwestie dotyczące formy i trybu wnoszenia podań, dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego, właściwości organu administracji publicznej oraz legitymacji materialnoprawnej podmiotu zamierzającego wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania (por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice...*, s. 61).

Także po zakończeniu postępowania ostateczną decyzją administracyjną (lub ugodą administracyjną zatwierdzoną ostatecznym postanowieniem) na organie administracji publicznej spoczywają obowiązki poinformowania w szczególności o możliwości rektyfikacji decyzji (postanowienia), możliwości wniesienia prośby o przywrócenie uchybionego terminu do wniesienia środka zaskarżenia (odmienne stanowisko w tej kwestii co do zasady prezentuje W. Taras, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 23.02.2011 r., I SA/Lu 811/10*, Sam. Teryt. 2011/10, s. 82–84, nie wykluczając jednak, że potrzeba udzielenia pouczenia zaistnieje w sytuacji, gdy strona złoży środek zaskarżenia od decyzji po upływie ustawowego terminu, oraz NSA w wyroku z 16.05.2013 r., II OSK 2384/11, LEX nr 1329472, wskazując, że „żaden przepis prawa, w tym i art. 9 k.p.a., nie nakłada na organy administracji państwowej obowiązku informowania strony co do przysługującego jej prawa wnoszenia prośby o przywrócenie uchybionego terminu, albowiem nie są to okoliczności prawne w rozumieniu tego przepisu”; por. też wyrok NSA z 19.03.2013 r., II GSK 2289/11, LEX nr 1296042) czy też „celowości żądania wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku decyzji uprawniającej lub o potrzebie dobrowolnego jej wykonania w razie obciążenia obowiązkiem wynikającym z jej treści” (W. Taras, *Informowanie...*, s. 92; por. też H. Knysiak-Molczyk, *Granice...*, s. 62; wyrok NSA z 17.04.2012 r., II GSK 1319/11, LEX nr 1218992). Obowiązek informacyjny nie obejmuje natomiast wskazywania stronom „w każdej sytuacji wszelkich możliwych trybów wzruszania decyzji” (wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2008 r., I SA/Wa 1131/08, LEX nr 569611). Obowiązek informowania wykracza zatem poza ramy postępowania administracyjnego określone datami jego wszczęcia i zakończenia ostateczną decyzją, pozostaje jednak w związku z tym konkretnym postępowaniem (toczącym się lub którego wszczęcie określony podmiot rozważy, albo zakończonym), a nie odnosi się do wszelkich potencjalnie mogących się z udziałem określonego podmiotu toczyć postępowań przed organami administracji (por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice...*, s. 63).

3. **[Zakres podmiotowy]** Zakres podmiotowy zasady informowania należy rozważać z punktu widzenia organu administracji publicznej zobowiązanego do jej realizowania oraz z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji.

Organami zobowiązanymi do udzielania informacji w ramach realizacji omawianej zasady są:

- 1) organ administracji publicznej kompetentny do wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę administracyjną w danej instancji;
- 2) organ administracji publicznej zobowiązany do udzielenia pomocy prawnej na zasadzie art. 52;
- 3) organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, zobowiązany do przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie w ramach postępowania odwoławczego na podstawie art. 136;
- 4) organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w trybie art. 106 (por. wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2010 r., IV SA/Wa 1842/09, LEX nr 606905);
- 5) każdy inny organ administracji publicznej w zakresie ograniczonym do informacji o organie właściwym do merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej (por. W. Taras, *Informowanie...*, s. 86–87).

Z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji omawiana zasada ma dwa zakresy podmiotowe, w których obowiązki organu zostały określone w różny sposób. W odniesieniu do stron postępowania (jak również uczestników na prawach strony, choć w doktrynie pojawiły się na ten temat rozbieżne poglądy, które przedstawia G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca,