

---

DUŻE KOMENTARZE BECKA

---

R. Hauser · M. Wierzbowski (redaktorzy)

**Kodeks**  
**postępowania**  
**administracyjnego**

**Komentarz**

**2. wydanie**



---

WYDAWNICTWO C.H.BECK

Propozycja cytowania:  
*Glibowski, [w:] Hauser, Wierzbowski, Komentarz KPA, art. 16, Nb 1, Warszawa 2015*

Wydawca: Natalia Adamczyk



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2015**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

*Skład i łamanie:* Wydawnictwo C.H.Beck  
*Druk i oprawa:* Białostockie Zakłady Graficzne S.A.

ISBN 978-83-255-7214-3



ISBN e-book 978-83-255-7215-0

## Spis treści

Autorzy .....	VII
Przedmowa .....	IX
Wykaz skrótów .....	XIII
<b>Kodeks postępowania administracyjnego</b>	
<b>Dział I. Przepisy ogólne</b> .....	3
Rozdział 1. Zakres obowiązywania .....	3
Art. 1–5 .....	3
Rozdział 2. Zasady ogólne .....	35
Wstęp .....	37
Art. 6–16 .....	39
Rozdział 3. Organy wyższego stopnia i organy naczelne .....	94
Art. 17–18 .....	94
Rozdział 4. Właściwość organów .....	99
Art. 19–23 .....	99
Rozdział 5. Wylączenie pracownika oraz organu .....	123
Art. 24–27a .....	123
Rozdział 6. Strona .....	131
Art. 28–34 .....	134
Rozdział 7. Załatwianie spraw .....	257
Art. 35–38 .....	257
Rozdział 8. Doręczenia .....	267
Art. 39–49 .....	267
Rozdział 9. Wezwania .....	327
Art. 50–56 .....	327
Rozdział 10. Terminy .....	346
Art. 57–60 .....	346
<b>Dział II. Postępowanie</b> .....	371
Rozdział 1. Wszczęcie postępowania .....	371
Art. 61–66 .....	371
Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje .....	398
Art. 66a–72 .....	398
Rozdział 3. Udostępnianie akt .....	405
Art. 73–74 .....	405
Rozdział 4. Dowody .....	410
Art. 75–88a .....	410
Rozdział 5. Rozprawa .....	438
Art. 89–96 .....	438
Rozdział 6. Zawieszenie postępowania .....	453
Art. 97–103 .....	453
Rozdział 7. Decyzje .....	514
Art. 104–113 .....	516
Rozdział 8. Ugoda .....	613
Art. 114–122 .....	613

## Spis treści

Rozdział 9. Postanowienia	620
Art. 123–126	620
Rozdział 10. Odwołania	644
Art. 127–140	645
Rozdział 11. Zażalenia	714
Art. 141–144	715
Rozdział 12. Wznowienie postępowania	728
Art. 145–153	728
Rozdział 13. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	769
Art. 154–163	770
<b>Dział III. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych</b>	839
Art. 164–181	839
<b>Dział IV. Udział prokuratora</b>	847
Art. 182–189	847
<b>Dział V. uchylony</b>	856
Art. 190–195	856
<b>Dział VI. uchylony</b>	856
Art. 196–216	856
<b>Dział VII. Wydawanie zaświadczeń</b>	857
Art. 217–220	857
<b>Dział VIII. Skargi i wnioski</b>	864
Rozdział 1. Postanowienia ogólne	864
Art. 221–226	864
Rozdział 2. Skargi	878
Art. 227–240	878
Rozdział 3. Wnioski	902
Art. 241–247	902
Rozdział 4. Udział prasy i organizacji społecznych	906
Art. 248–252	906
Rozdział 5. Przyjmowanie skarg i wniosków	908
Art. 253–256	908
Rozdział 6. Nadzór i kontrola	909
Art. 257–260	909
<b>Dział IX. Opłaty i koszty postępowania</b>	912
Art. 261–267	912
<b>Dział X. Przepisy końcowe</b>	921
Art. 268–269	921
Indeks rzeczowy	937

## Autorzy

dr **Katarzyna Celińska-Grzegorzcyk** – adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Objasnienia do art. 13, 24–27, 114–122, 217–220, 241–259

dr **Maksymilian Cherka** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, radca prawny. Objasnienia do art. 14, 89–96

dr hab. **Marcin Dyl** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Objasnienia do art. 104–113, 123–126

dr **Filip Elżanowski** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, radca prawny. Objasnienia do art. 7, 75–88a, 182–189

dr **Krzysztof Glibowski** – starszy wykładowca w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat. Objasnienia do art. 15–18, 127–144, 156–159, 180–181, 268a–269

**Piotr Gołaszewski** – wykładowca w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Objasnienia do art. 1–5, 28–34

**Andrzej Kraczkowski** – Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Objasnienia do art. 35–38

**Janusz Malanowski** – radca prawny związany z Katedrą Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Objasnienia do art. 8, 10, 12, 66a–74, 154–155

dr hab. **Wojciech Sawczyn** – adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, pracownik Biura Orzecznictwa NSA. Objasnienia do art. 6, 11, 261–267

dr hab. **Rafał Stankiewicz** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, radca prawny. Objasnienia do art. 57–66, 145–152, 161–163

dr hab. **Paweł Wajda** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat. Objasnienia do art. 19–23, 39–56

dr **Krzysztof Wąsowski** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat. Objasnienia do art. 1–5

dr **Karolina Wojciechowska** – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat. Objasnienia do art. 9, 97–103, 221–240



## Przedmowa

Oddawany do rąk czytelnika Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego został przygotowany wspólnie przez grupę pracowników naukowych z Katedry Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu imienia Adama Mickiewicza w Poznaniu i Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, może więc być dobrym przykładem współpracy międzyuczelnianej. Znaczna część autorów i obydwaj redaktorzy naukowci są także praktykami, wykonującymi zawody prawnicze, co daje im szerokie praktyczne doświadczenie, bardzo użyteczne przy tworzeniu komentarza do ustawy procesowej.

Kodeks został uchwalony pięćdziesiąt pięć lat temu, w roku 1960 i jest jedną z najstarszych ustaw tego typu w krajach europejskich. W kodeksie widać wyraźnie wpływy poprzedzającego go Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, w którym wyraźnie było czuć wpływy nieco wcześniejszego ustawodawstwa austriackiego.

Kodeks postępowania administracyjnego w ciągu swoich pięćdziesięciu pięciu lat istnienia był wielokrotnie nowelizowany, rozszerzano i zmniejszano jego zakres, poprzez na przykład poddanie mu postępowania podatkowego, które ostatecznie uregulowano odrębnie w Ordynacji podatkowej<sup>1</sup>, czy uregulowanie w nim sądowej kontroli administracji, która obecnie regulowana jest w dwóch odrębnych ustawach, pierwszej dotyczącej ustroju sądów administracyjnych, i drugiej, dotyczącej postępowania przed sądami administracyjnymi.

Niewątpliwie, od pewnego czasu widoczna jest pewna dekodyfikacja postępowania administracyjnego. Wyraża się ona m.in. we współistnieniu odrębnego postępowania podatkowego – Ordynacji podatkowej, wprowadzeniu szeregu przepisów proceduralnych do niektórych ustaw, w szczególności ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>2</sup>. W tym ostatnim przypadku postępowanie przed Prezesem UOKiK regulują oprócz kpa przepisy szczególne wspomnianej ustawy, a także w ograniczonym stopniu przepisy kpc, a nawet kpk.

Zjawiskiem narastającym od 2003 roku jest pojawianie się tzw. „spec-ustaw”, często o ograniczonym w czasie zakresie stosowania, regulujących procedurę w określonych sprawach administracyjnych. Pierwszą taką ustawą była ustawa z 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>3</sup>. Później rozszerzono zakres tej ustawy i dołączyły się do tego ustawy regulujące transport kolejowy<sup>4</sup>, przygotowanie Finałowego Turnieju w piłce nożnej UEFA EURO 2012<sup>5</sup>, przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie lotnisk<sup>6</sup>, terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu<sup>7</sup>, telekomunikacji<sup>8</sup>, budowli przeciwpowodziowych<sup>9</sup>, energetyki jądrowej<sup>10</sup>. Wszystkie te ustawy dotyczą procedury związanej z inwestycjami, cechuje je pewne ograniczenie praw strony, niebędącej inwestorem, a także ograniczenie możliwości zaskarżenia bądź wzruszenia takich decyzji administracyjnych. Oceniając to zjawisko wydaje się, że obecnie istniejący system postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego daje liczne możliwości opóźniania rozpoczęcia inwestycji, potrzebne były więc spec-ustawy, aby inwestycje mogły być realizowane szybko, co nastąpiło m.in. poprzez

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 42, poz. 340 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 143, poz. 963 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 135, poz. 789 ze zm.

## Przedmowa

ograniczenie praw strony. Można to odbierać jako pewien sygnał istnienia przeregulowania w procedury administracyjnej towarzyszącej inwestycjom budowlanym, co skutkuje opóźnieniem działania inwestorów w sprawach nie objętych specustawami. Można się spodziewać, że dopiero uchwalenie całości kodeksu urbanistyczno budowlanego, będącego w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, zakończy tę sytuacją szczególnej regulacji dotyczącej pewnych rodzajów inwestycji.

Jednocześnie trwają prace zmierzające do dokonania zmian w polskiej procedurze administracyjnej. Prace w tym zakresie zostały podjęte na gruncie Naczelnego Sadu Administracyjnego<sup>11</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego gwarantuje szerokie uprawnienia stronom postępowania. Wykraczają one poza standard przyjęty w międzynarodowych dokumentach dotyczących praw człowieka, a także w dokumentach unijnych, z czego moglibyśmy być dumni, gdyby nie fakt, że szerokie gwarancje procesowe stwarzają pole do ich nadużywania, jak to czasami zdarzało się ze strony podmiotów wykorzystujących uprawnienia przyznane organizacjom społecznym, czy organizacjom środowiskowym, o czym donosiła prasa.

Trzeba odnotować, że od pewnego czasu w Unii Europejskiej toczą się prace zmierzające do celu wypracowania rozwiązań modelowych, które mogłyby być wykorzystane dla tworzenia postępowania administracyjnego przed organami, instytucjami i ciałami Unii Europejskiej, a także jako wzorce dla przepisów krajowych.<sup>12</sup> Na gruncie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej podjęto prace mające na celu skodyfikowania prawa postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej<sup>13</sup> W rzeczywistości tylko część państw unijnych ma kompleksowo uregulowane postępowanie administracyjne, pozostałe państwa mają regulację fragmentaryczną, często rozszaną po aktach prawa materialnego. Podobna sytuacja istnieje na gruncie samej Unii Europejskiej, gdzie istnieje kilka dokumentów, tworzących gwarancję podstawowych praw proceduralnych, jak np. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (w szczególności jej art. 41 gwarantujący prawo do dobrej administracji określone jako prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii) czy uchwalony przez Parlament Europejski, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. W pozostałym zakresie przepisy proceduralne są rozproszone po licznych aktach prawnych Unii Europejskiej nie tworząc harmonijnej całości. Podstawą do unifikacji procedury administracyjnej w Unii może być art. 298 TFEU.<sup>14</sup>

Ze względu na fakt, że postępowanie administracyjne niejednokrotnie przekracza granice poszczególnych państw, celowe byłoby osiągnięcie jednolitego standardu w skali całej Unii. Zapewne z czasem dojdzie do zbliżenia rozwiązań stosowanych na gruncie Unii i w państwach unijnych.

W najnowszym wydaniu komentarza poszerzono rozważania dotyczące strony postępowania, uwzględniono aktualny stan prawny oraz wzbogacono o najnowsze orzecznictwo, którego dobór został przygotowany w ten sposób, aby był użyteczny zarówno dla praktyków jak i teoretyków procedury administracyjnej. Autorzy przy każdym zagadnieniu starali się pogrubionym drukiem wskazać słowa kluczowe dla danego fragmentu tekstu. Pozwoliło to na zwiększenie przejrzystości oraz znacząco ułatwi sprawne korzystanie z komentarza.

Stan prawny jest aktualny na dzień 15.2.2015 r.

Oddając do rąk Czytelnika komentarz mamy nadzieję, że będzie on dobrze służył, zarówno praktykom, natrafiającym w swojej działalności na liczne problemy z zakresu postępowania, jak i środowisku akademickiemu. Przy każdym fragmencie zaznaczono nazwisko autora. Redaktorzy

<sup>11</sup> Prezes NSA powołał Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego przy Prezesie NSA.

<sup>12</sup> Zob. prace grupy ReNEUAL, – Research Network on European Administrative Law: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, dostępne w internecie, tłumaczenie polskie w przygotowaniu .

<sup>13</sup> Zob. European Parliament resolution of 15 January with recommendations to the Commission on the Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)).

<sup>14</sup> Art. 298. 1. Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej. 2. Z poszanowaniem regulaminu i warunków przyjętych na podstawie artykułu 336, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają stosowne przepisy.



nie uznali za stosowne naginanie wypowiedzi autorów do jednego standardu. Z tegoż względu przyjęto, że to autorzy, wyrażając swoje poglądy, przyjmują za nie odpowiedzialność.

Będziemy wdzięczni za wszelkiego rodzaju uwagi i sugestie.

*Roman Hauser, Marek Wierzbowski*

Warszawa, luty 2015 r.

