

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(11)2026 • DOI: 10.17951/ppa.2026.11.131-143

POWIATOWY URZĄD PRACY W RUDZIE ŚLĄSKIEJ

MICHAŁ RZEPKA

mrzepka@rudaslaska.praca.gov.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7615-9216>

Środki prawne zabezpieczające postępowanie administracyjne przed jego celowym przewlekaniem z winy strony

*Legal Measures to Protect Administrative Proceedings
from Delays Caused by the Party*

Wprowadzenie

Regulacje normatywne Kodeksu postępowania administracyjnego¹ mają m.in. zapewniać sprawny przebieg postępowania². Najdobitniej ustawodawca wyraził tę regułę w treści art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest zobowiązany działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, tj. do wydania rozstrzygnięcia

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1691, ze zm.), dalej: k.p.a.

² Z. Kmiecik, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 115.

merytorycznego lub formalnoprawnego, kończącego postępowanie³. Nie ulega przy tym wątpliwości, że sprawa indywidualna rozstrzygana w procedurze administracyjnej nie musi mieć dla strony tego postępowania wyłącznie skutków pozytywnych. Niejednokrotnie bowiem sprawy, w szczególności wszczynane z urzędu, swoim zakresem obejmują aspekty dla strony negatywne, np. pozbawienie statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku z jej winy na ustawowy okres karencji⁴. Wydanie decyzji nie leży wówczas w sferze interesu strony, co może leć u podstaw działań zmierzających do przewlekania postępowania i tym samym do utrudniania organowi procedowania. W opisanym kontekście szczególnego znaczenia nabierają środki prawne zapobiegające celowemu przewlekaniu postępowania administracyjnego z winy strony, a tym samym umożliwiające działanie z poszanowaniem przywołanego wyżej art. 12 § 1 k.p.a.

Przedmiotem artykułu jest formalno-dogmatyczna analiza środków prawnych umożliwiających prowadzenie postępowania administracyjnego zgodnie z zasadą szybkości procedowania w przypadku próby jego przewlekania przez stronę. Badanie pozwoli w szczególności na wyodrębnienie katalogu tych środków spośród przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz określenie zakresu ich stosowania i charakteru w kontekście przeciwdziałania negatywnym działaniom strony ukierunkowanym na rozwlekanie w czasie toczącego się wobec niej postępowania.

Przeciwdziałanie nieuzasadnionemu wyłączeniu pracownika organu prowadzącego postępowanie

Bez wątpienia jedną z form obstrukcji względem prowadzonego postępowania może być próba odsunięcia pracownika organu administracji publicznej podejmującego czynności proceduralne w danej sprawie. Ustawodawca umożliwia takie działanie w oparciu o art. 24 § 3 k.p.a. Strona może na jego podstawie żądać wyłączenia pracownika. Jako środek stanowiący próbę przeciwdziałania nadmiernemu wykorzystywaniu wskazanego instrumentu należy uznać konieczność uprawdopodobnienia okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika, który miałby zostać wyłączony. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że muszą one posiadać walor obiektywności, nie zaś opierać się na

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2020 r., I SAB/Wa 132/20, LEX nr 3091570.

⁴ Zob. np. art. 38 ust. 1 pkt 14 lit. b i d oraz art. 65 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. 2025, poz. 620).

subiektywnych przekonaniach strony⁵. Innymi słowy, samo przekonanie o istnieniu pewnych okoliczności jeszcze takich okoliczności nie czyni. Ponadto zarzuty takie nie powinny mieć charakteru ogólnikowego, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2020 r.⁶. To z kolei stanowi kolejne ograniczenie wpływające na ewentualność przewleknięcia postępowania przez stronę. Niemniej nie jest wymagana pewność co do faktycznego istnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika⁷. Wystarczy uprawdopodobnienie przesłanek, które mogą owe wątpliwości wywołać, co nie jest tożsame z pojęciem ich udowodnienia. Powyższe może zatem ułatwiać stronie pozytywne rozpatrzenie jej żądania. Jednakże wyłączenie pracownika na podstawie przywołanego przepisu nie następuje automatycznie wraz ze złożeniem stosownego wniosku. Skuteczne staje się dopiero z chwilą wydania postanowienia przez jego bezpośredniego przełożonego⁸. Akt ten powinien być wydany po wnikliwym rozważeniu argumentów przywołanych przez stronę. Wyłączenie pracownika pociąga za sobą konieczność wyznaczenia nowej osoby do załatwienia sprawy, co jednak nie zamyka drogi do złożenia wniosku o wyłączenie także w stosunku do niej, przy zachowaniu reguł opisanych wyżej. Wskutek zasadnych żądań strony może dojść do sytuacji, w której organ administracji publicznej utraci zdolność załatwienia sprawy. Wtedy obowiązek prowadzenia postępowania i wydania decyzji przejmuje organ wyższego stopnia⁹. Tym bardziej należy zaakcentować, że wyłączenie pracownika powinno być sytuacją wyjątkową, gdyż wpływa negatywnie na sprawne funkcjonowanie administracji publicznej¹⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, że analizowane regulacje nie są środkami o charakterze dyscyplinującym, tzn. nie są instrumentami kierowanymi przez organ administracji publicznej do strony postępowania w celu wyegzekwowania przestrzegania zasad lub obowiązków („przywołania jej do porządku”) i w ten sposób przymusowego podporządkowania regule szybkości procedowania. Można je natomiast uznać za bezpośrednie środki prawne. Ich realizacja odbywa się bowiem poprzez obowiązek stosowania konkretnych przepisów prawa zarówno przez organ, jak i przez stronę postępowania.

⁵ Tak np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 marca 2020 r., III SA/Ke 8/20, LEX nr 3009840; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2020 r., VII SA/Wa 777/20, LEX nr 3152336.

⁶ I OSK 1211/20, LEX nr 3116658.

⁷ Por. K. Klonowski, *Komentarz do art. 24, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. 2019.

⁸ Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1993 r., SA/Po 3155/92, LEX nr 23971.

⁹ W. Chróścielewski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 215.

¹⁰ Por. A. Paduch, *Stosunek prawny jako podstawa wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, vol. 84(1), s. 138.

Przeciwdziałanie próbom nieodbierania korespondencji

Kolejnym sposobem przewlekania prowadzonego postępowania, a tym samym negatywnego wpływu na zasadę jego prowadzenia zapewniającą szybkość i wnikliwość, może być nieodbieranie przez stronę adresowanej do niej korespondencji. Jest to o tyle istotne z praktycznego punktu widzenia, że prawidłowe doręczenie stronie korespondencji powoduje skutek w postaci jej wejścia do obrotu prawnego¹¹.

W omawianym kontekście należy zwrócić uwagę na obowiązek nałożony w art. 41 § 1 k.p.a. przez ustawodawcę na stronę postępowania (oraz jej pełnomocnika lub przedstawiciela), dotyczący informowania organu o każdej zmianie jej adresu. Rygor ten posiada jednak istotne ograniczenie, na które wyraźnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny. Ziszcza się on bowiem dopiero w toku prowadzonego postępowania, a więc od chwili, gdy strona zostanie prawidłowo zawiadomiona o jego wszczęciu¹². Nie obejmuje on sytuacji niezależnych od strony, których skutkiem jest zmiana miejsca pobytu (np. aresztowanie strony lub przebywanie w szpitalu z powodu wypadku)¹³. Błędem organu byłoby również łączenie omawianego obowiązku z konkretną formą czyniącą zadość jego spełnieniu. Należy zatem dopuścić każdy sposób, w tym zarówno odrębne (nowe) pismo, jak i informację znajdującą się już w posiadaniu organu, a wynikającą choćby ze składanych w toku postępowania wniosków dowodowych¹⁴. Ograniczenia, o których mowa wyżej, nie zmieniają jednak faktu, że świadome zaniechanie przez stronę postępowania poinformowania organu o zmianie adresu w celu nieodebrania korespondencji nie będzie skuteczne. Zgodnie z treścią art. 41 § 2 k.p.a. niewywiązanie się z omawianego obowiązku powoduje uznanie doręczenia pod dotychczasowym adresem za prawnie skuteczne.

Mając na względzie zagadnienia związane z doręczeniami w kontekście analizowanego tematu, należy również zwrócić uwagę na art. 42 i 43 k.p.a. Pierwszy z nich odnosi się do miejsca doręczenia korespondencji osobie fizycznej. Co do zasady doręczenie powinno nastąpić w miejscu zamieszkania lub pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych, bądź w siedzibie organu administracji publicznej (o ile przepisy szczególne nie stoją temu na przeszkodzie). Należy przy tym wskazać, że miejsce zamieszkania w rozumieniu art. 42 § 1 k.p.a. nie jest tożsame z miejscem zameldowania,

¹¹ Zob. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. Komentarz, LEX/el. 2014.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 973/115, LEX nr 2301681; wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., II OSK 2002/18, LEX nr 2723625.

¹³ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2024 r., II SA/Gd 891/23, LEX nr 3691971.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 3 października 2024 r., II OSK 2883/21, LEX nr 3784094.

tylko odnosi się do miejsca faktycznego przebywania strony¹⁵. Dopuszczalne jest przy tym wskazanie przez stronę adresu do doręczeń, które będzie wiążące dla organu¹⁶. Istotne ograniczenie dotyczy natomiast doręczenia w miejscu pracy. Nie będzie ono bowiem skuteczne, jeżeli zostanie dokonane za pośrednictwem osoby upoważnionej przez pracodawcę do odbioru pism¹⁷, chyba że doręczenie dotyczy strony, która jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą¹⁸. Z punktu widzenia przeciwdziałania próbom przewlekania postępowania należy zwrócić uwagę na możliwość doręczania korespondencji w każdym miejscu, gdzie istnieje możliwość zastania adresata. Ewentualność ta ograniczona jest do dwóch rodzajów sytuacji, mianowicie do niemożności doręczenia w miejscach wskazanych wyżej, a także w przypadku koniecznej potrzeby. Decyzja w tej kwestii należy do uznania organu, co oznacza, że może on wykazać jedynie, iż owa konieczna potrzeba wystąpiła bez obowiązku udowodnienia niewykonalności doręczenia w pozostałych trybach¹⁹.

Istotnym instrumentem zapobiegania próbom uchylania się od odbierania korespondencji jest doręczenie zastępcze uregulowane w art. 43 k.p.a.²⁰. Jego istota sprowadza się do uznania doręczenia za skuteczne pomimo nieobecności adresata, o ile doręczenie to nastąpiło za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, a dodatkowo osoby te podjęły się oddania pisma temu adresatowi. Ponadto osoba doręczająca zobowiązana jest zostawić stosowne zawiadomienie w skrzynce pocztowej, a gdy nie jest to możliwe – w drzwiach mieszkania. Dowodem potwierdzającym wskazane wyżej przesłanki jest prawidłowo wypełnione zwrotne potwierdzenie odbioru. Jeśli nie budzi ono zastrzeżeń, organ nie jest zobligowany do podejmowania innych czynności weryfikujących²¹.

Następnym przejawem doręczenia ze skutkiem prawnym jest fikcja doręczenia, o której mowa w art. 44 k.p.a. Ma ona istotne znaczenie w kontekście przeciwdziałania obstrukcji procedury administracyjnej. Niewątpliwie bowiem ignorowanie przez stronę obowiązku odebrania korespondencji w przewidzianym 14-dniowym terminie (zgodnym z art. 44 § 1 k.p.a.), pomimo jej podwójnego awizowania, może stanowić przejaw zamierzonego działania ukierunkowanego

¹⁵ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 grudnia 2024 r., II SA/Sz 764/24, LEX nr 3819909; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2023 r., II SA/Bk 110/23, LEX nr 3520998.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 10 września 2024 r., III FSK 1096/23, LEX nr 3769849.

¹⁷ Tak np. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2023 r., I GSK 292/19, LEX nr 3592912.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 15 marca 2024 r., III OSK 3491/21, LEX nr 3705706.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 10 września 2024 r., III FSK 833/23, LEX nr 3768008.

²⁰ Szerzej na temat doręczenia zastępczego zob. np. E. Gapska, M.P. Gapski, *Doręczenie pisma dorosłemu domownikowi w postępowaniach sądowych i administracyjnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2015, vol. 15(1), s. 159–204.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2025 r., II OSK 1701/24, LEX nr 3895539.

na przewleknięcie toczącego się postępowania lub próbę uchylecia się od skutków prawnych podjętych wobec niej decyzji. Środkiem prewencyjnym w omawianym zakresie jest art. 44 § 4 k.p.a., zgodnie z którym doręczenie uważa się za prawnie skuteczne z upływem ostatniego dnia 14-dniowego okresu awizowania przesyłki. Niemniej skuteczność ta uzależniona jest od szeregu czynności, za których prawidłowe wykonanie odpowiada doręczyciel. Jak słusznie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 grudnia 2024 r.²², „w szczególności chodzi o wskazanie dat kolejnych zawiadomień o pozostawieniu przesyłki w określonym urzędzie, miejsca pozostawienia zawiadomień oraz przyczynę braku doręczeń przesyłki adresatowi. Aby uznać, że przesyłka została skutecznie doręczona w drodze tzw. fikcji doręczenia, należy dysponować kopertą z naklejonym zwrotnym potwierdzeniem odbioru, na której znajdują się stosowne pieczęcie i podpisy doręczyciela przy pierwszym i drugim awizowaniu oraz data zwrotu pisma (z podpisem pracownika podejmującego próbę doręczenia przesyłki i datą zwrotu). Dodatkowo konieczna jest adnotacja doręczyciela ze wskazaniem, gdzie zostało umieszczone awizo i gdzie złożona została przesyłka. Kolejne czynności z tym związane winny znaleźć odzwierciedlenie na kopercie i zwrotnym potwierdzeniu odbioru”. Aby *de iure* doszło do fikcji doręczenia, realizacja wskazanych wyżej czynności nie może budzić wątpliwości, ponieważ niedokładności lub pominięcia mogą dyskwalifikować skuteczność uznania korespondencji za doręczoną²³. Innymi słowy, organ musi być w posiadaniu dowodu potwierdzającego opisane wyżej okoliczności²⁴.

Przejawem próby przewleknięcia postępowania administracyjnego w zakresie nieodbierania korespondencji jest także ewentualne uchylecie się od potwierdzenia jej doręczenia albo odmowa jej przyjęcia. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której strona – orientując się, który organ administracji publicznej jest nadawcą korespondencji, a także że rozstrzygnięcie sprawy jest dla niej niekorzystne – odmówi przyjęcia pisma albo odmówi potwierdzenia jego doręczenia, w przekonaniu, że uchroni ją to od negatywnych skutków. Przykładowo osoba posiadająca status bezrobotnego przerwała z własnej winy formę pomocy w postaci stażu, czego konsekwencją jest decyzja starosty o utracie owego statusu na ustawowy okres karencji²⁵.

²² III SA/Kr 1303/23, LEX nr 3817195.

²³ Tak też A. Bródka, *Praktyczne problemy doręczeń w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2022, vol. 69(1), s. 15.

²⁴ Tak też P. Zdyb, *Doręczenie zastępcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015, vol. 11(3), s. 96.

²⁵ Zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. 2025, poz. 620, ze zm.).

Uchylenie się od potwierdzenia doręczenia nastąpi, gdy osoba odbierająca fizycznie przyjmie korespondencję, tj. dojdzie do odebrania pisma, przy czym odmówi ona jej pokwitowania. Jednakże samo subiektywne przekonanie osoby, że odmowa potwierdzenia odbioru korespondencji wiąże się z bezprawnym doręczeniem, nie będzie miało odzwierciedlenia w rzeczywistości. Jeżeli bowiem doręczyciel sam stwierdzi datę doręczenia, a jednocześnie wskaże osobę, która odebrała pismo i przyczyny odmowy jego pokwitowania, wówczas na podstawie art. 46 ust. 2 k.p.a. doręczenie to będzie prawnie skuteczne. Wyraźnie należy przy tym podkreślić, że warunkiem *sine qua non* zastosowania wskazanej normy jest faktyczny odbiór korespondencji, tj. jej przekazanie przez doręczającego.

Drugi ze wskazanych wyżej aspektów dotyczy sytuacji, w której spełnione zostaną kumulatywnie trzy przesłanki, mianowicie doręczający wyraźnie zadeklaruje przekazanie korespondencji, a adresat zarówno nie wyrazi zgody na fizyczne przyjęcie korespondencji, jak i odmówi potwierdzenia jej doręczenia. W takim przypadku wymagane jest również, aby doręczający odnotował powód oraz datę odmowy. Wówczas konsekwencją realizacji powyższych reguł będzie prawna skuteczność doręczenia z dniem odmowy zgodnie z art. 47 k.p.a. Należy w tym miejscu zaaprobować stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 14 czerwca 2024 r.²⁶, zgodnie z którym odmowa strony musi mieć charakter wyraźny, nie zaś domniemany.

Podsumowując, należy stwierdzić, że analizowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią zabezpieczenie przed próbami celowego przewlekania postępowania w kontekście doręczeń. Nie mają one jednak charakteru dyscyplinującego. Analogicznie jak w przypadku przeciwdziałania nieuzasadnionemu wyłączeniu pracownika organu ich realizacja odbywa się bowiem poprzez obligatoryjne stosowanie konkretnych regulacji prawnych zarówno przez organ, jak i przez stronę postępowania.

Przeciwdziałanie przewlekaniu postępowania dowodowego

Na każdym etapie postępowania dowodowego strona ma prawo zgłosić żądanie przeprowadzenia określonego dowodu, co wynika z art. 78 § 1 i 2 k.p.a. Bez wątplenia inicjatywa dowodowa strony może ułatwić ustalenie stanu faktycznego sprawy²⁷. Trzeba jednak przy tym zwrócić uwagę na jeden z pejoratywnych aspektów wskazanego uprawnienia, tj. możliwość składania nadmiernej liczby

²⁶ III OSK 2244/22, LEX nr 3749873.

²⁷ A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2013, vol. 60(1), s. 94.

wniosków dowodowych, których rozpatrzenie znacznie wydłuży czas rozstrzygnięcia sprawy. Takie działanie, w szczególności gdy będzie miało charakter celowy, powinno być kwalifikowane jako próba przewlekania postępowania. Istotną rolę w przeciwdziałaniu temu zjawisku odgrywa organ prowadzący postępowanie. Zgodnie z przywołanym wyżej artykułem uwzględnienie żądania przeprowadzenia dowodu może nastąpić tylko w sytuacji, gdy okoliczność stanowiąca przedmiot dowodu ma znaczenie dla sprawy. W tym miejscu należy również wskazać na treść art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, o ile nie jest sprzeczne z prawem. To właśnie organ zobowiązany jest do zbadania w pierwszej kolejności, czy wnioskowany przez stronę dowód jest zgodny z prawem, w drugiej zaś czy jego przeprowadzenie przyczyni się do wyjaśnienia sprawy i wydania właściwego rozstrzygnięcia. Trzeba mieć na uwadze zasadę zupełności materiału dowodowego przy rozpatrywaniu zgłoszonych żądań dowodowych. Nie ma konieczności dalszego dowodzenia, jeżeli dotychczas zgromadzone dowody są wystarczające do zakończenia postępowania²⁸. Należy zgodzić się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r.²⁹, w którym skład orzekający podkreślił, że „uwzględnienie żądania strony zależy więc od tego, czy wnioskowany dowód może przyczynić się do dokładniejszego wyjaśnienia sprawy, a nie powoduje wyłącznie przedłużenia postępowania czy zwiększenia kosztów postępowania”.

Jako że postępowanie dowodowe może być prowadzone nie tylko w formie gabinetowej, lecz także jako rozprawa (po spełnieniu przesłanek określonych w art. 89 i n. k.p.a.), analizie trzeba poddać również środki umożliwiające przeciwdziałanie przewlekaniu postępowania w jej trakcie. Jak wskazuje G. Łaszczycza, rozprawa stanowi „zespół zróżnicowanych, lecz celowych czynności procesowych podmiotów w niej uczestniczących (także o różnej pozycji procesowej), opierając w szerszym zakresie ich wykonanie na zasadzie bezpośredniości, ustności i kontradyktoryjności, przy jednoczesnym obowiązku pisemnego ich utrwalenia”³⁰. Istotnym elementem o charakterze podmiotowym jest zatem obecność stron w trakcie jej przeprowadzania. W tym aspekcie przejawia się ryzyko próby przewlekania prowadzonego postępowania. Trzeba zaakcentować, że zgodnie z treścią art. 94 § 1 k.p.a. absencja strony prawidłowo wezwanej do udziału nie stanowi przesłanki do odroczenia rozprawy. W oparciu o § 2 przywołanego przepisu kierujący rozprawą obligatoryjnie winien odroczyć rozprawę, jeśli zajdzie jedna

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 9 maja 2024 r., II GSK 330/21, LEX nr 3719945.

²⁹ VI SA/Wa 2210/22, LEX nr 3501840.

³⁰ G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24.

z trzech ku temu przesłanek. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji leżącej po stronie organu, a mianowicie stwierdzenia poważnych nieprawidłowości w wezwaniu stron. Podkreślenia wymaga kwalifikowana postać owych nieprawidłowości, tzn. muszą one mieć charakter poważny, ponieważ tylko takie skutkują koniecznością odroczenia. Co więcej, dotyczą one nie tylko elementów wezwania jako pisma procesowego, lecz także jego skutecznego doręczenia³¹. Druga i trzecia przesłanka odnoszą się do niestawiennictwa strony spowodowanego przyczynami niezależnymi od organu, tj. odpowiednio w przypadku stwierdzenia przeszkody trudnej do przewyciężenia lub innej ważnej przyczyny. Próbę zdefiniowania powyższych pojęć podjął Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r. wskazał, że do kategorii przeszkód trudnych do przewyciężenia należy zaliczyć siłę wyższą (np. powódź, chorobę, awarię), z kolei do innych ważnych przyczyn – okoliczności, które uniemożliwiają osiągnięcie celu rozprawy (np. niestawienie się strony)³². Należy nadmienić, że każdorazowo to na kierującym rozprawą spoczywa obowiązek podjęcia decyzji, czy zachodzą przesłanki odroczenia rozprawy, czy też do takowych nie doszło. Nie zmienia to również faktu, że to organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, a nie pracownik kierujący rozprawą, zobowiązany jest podjąć niezbędne działania, których efektem będzie usunięcie przyczyn odroczenia, jeżeli leżały one po stronie organu lub innego niż strona podmiotu postępowania³³.

Z rozprawą administracyjną związana jest – istotna z punktu widzenia niniejszego opracowania – koncepcja tzw. policji sesyjnej. Zgodnie z treścią art. 96 k.p.a. kierujący rozprawą posiada uprawnienie do wydalenia strony z miejsca rozprawy lub ukarania grzywną w wysokości do 100 zł. Jednakże do zastosowania tych sankcji łącznie muszą zostać spełnione dwa warunki: strona w trakcie rozprawy musi zachować się niewłaściwie oraz kierujący rozprawą winien uprzednio ostrzec stronę o możliwości zastosowania tych sankcji. Podkreślenia wymaga, że chodzi o ostrzeżenie skierowane w sposób indywidualny, nie zaś generalny do wszystkich obecnych³⁴. O tym, czy w konkretnej sytuacji będzie miało miejsce niewłaściwe zachowanie, czy też nie, decyduje kierujący rozprawą. Katalog niewłaściwych zachowań – wobec braku jego zdefiniowania przez ustawodawcę – powinien być traktowany szeroko. Może on obejmować zarówno działania sprzeczne z ogólnie przyjętymi wzorcami zachowania (np. używanie niecenzuralnych słów lub obrażanie innych uczestników), jak i czynności zmierzające do

³¹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 94*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2020.

³² Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., II GSK 1306/17, LEX nr 2664503.

³³ Zob. G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 94*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, t. 1, Warszawa 2005, s. 785.

³⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 września 2007 r., II SA/Łd 607/07, LEX nr 376735.

przewlekania postępowania (np. zadawanie znacznej liczby pytań lub zgłaszanie wielu wniosków niemających znaczenia w sprawie). Jak podkreśla się w doktrynie, do kompetencji kierującego rozprawą należy decyzja, czy zastosować obie sankcje łącznie, czy też zastosować je oddzielnie³⁵.

Niezależnie od formy prowadzenia postępowania administracyjnego przeprowadzenie określonych czynności procesowych może być obarczone dodatkowymi kosztami, uiszczanymi z góry, w szczególności gdy wymaga tego przepis prawa. Problematyka opłat uregulowana została w ustawie o opłacie skarbowej³⁶. Zasadniczo w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej opłacie skarbowej podlegają wszystkie podania wnoszone przez stronę lub czynności urzędowe przez nią inicjowane, chyba że podlegają one zwolnieniu na podstawie przywołanego aktu prawnego³⁷. Jednym z celów takiej regulacji jest bez wątpienia chęć zapobieżenia przewlekaniu postępowania przez stronę poprzez nadmierne wnioskowanie o przeprowadzenie jakichś działań. Niemniej nieuiszczenie należnych opłat nie skutkuje automatycznie niedokonaniem czynności. W pierwszej kolejności bowiem organ na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. jest zobowiązany wezwać stronę do wniesienia należności, wyznaczając termin nie krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 14 dni. Dopiero w sytuacji braku wpłaty organ zaniecha czynności lub wyda postanowienie o zwróceniu podania, co *expressis verbis* wynika z treści art. 261 § 2 i 3 k.p.a. Jednakże przepisy te nie mają charakteru obowiązku bezwzględnego, gdyż zgodnie z treścią art. 261 § 4 k.p.a. pomimo braku uiszczenia należności organ musi uczynić zadość podaniu, jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub ważny interes strony, wniesienie podania stanowi czynność, dla której ustanowiony jest termin zawity, bądź też wniosek wniosła strona zamieszkała za granicą.

Podsumowując, należy wskazać, że analizowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią zabezpieczenie przed próbami przewlekania postępowania w aspekcie postępowania dowodowego. Co do zasady nie mają one jednak charakteru dyscyplinującego. Podobnie jak w przypadku poprzednio analizowanych aspektów ich realizacja odbywa się poprzez obligatoryjne stosowanie konkretnych regulacji prawnych zarówno przez organ, jak i przez stronę postępowania. Swoistym wyjątkiem w tym zakresie jest tzw. policja sesyjna. Stanowi ona bowiem środek fakultatywny, którego celem jest zdyscyplinowanie strony w przypadku jej niewłaściwego zachowania w trakcie rozprawy administracyjnej, po uprzednim ostrzeżeniu w tej kwestii.

³⁵ Tak np. P. Przybysz, *Komentarz do art. 96*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025; G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna...*, s. 158.

³⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1154, ze zm.).

³⁷ Por. C. Martysz, *Komentarz do art. 261*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, t. 1, Warszawa 2005, s. 568.

Przeciwdziałanie próbom zawieszenia postępowania na wniosek strony

Przewlekanie postępowania administracyjnego może przybrać postać próby jego zawieszenia przez stronę w celu opóźnienia wydania decyzji. Zagadnienie to należy rozstrzygać w dwóch obszarach.

Pierwszy obszar dotyczy postępowań wszczętych z urzędu. Ustawodawca w art. 97 § 1 k.p.a. uregulował obligatoryjne przesłanki zawieszenia prowadzonej procedury. W zamkniętym katalogu okoliczności powodujących owo zawieszenie nie wskazał wniosku strony. Stąd konkluzja, że w przypadku postępowań wszczętych z urzędu wniosek strony o zawieszenie postępowania nie będzie wywierał skutków prawnych, a tym samym nie będzie wpływał na jego przewlekanie.

Odmiennie kształtuje się sytuacja w obrębie drugiego obszaru analiz, a mianowicie postępowań wszczętych na żądanie strony. Zgodnie z treścią art. 98 § 1 k.p.a. zawieszenie postępowania może nastąpić na wniosek strony, na której żądanie zostało ono wszczęte. Muszą przy tym zostać dodatkowo spełnione łącznie dwa warunki: sprzeciwu nie wnoszą pozostałe strony oraz nie istnieje zagrożenie dla interesu społecznego. Organ co prawda nie jest związany wnioskiem strony i działa na zasadzie uznania administracyjnego³⁸, jednakże to na nim spoczywa obowiązek ustalenia, czy zachodzą przesłanki do zawieszenia postępowania. Szczególnie w kontekście drugiego z przywołanych wyżej warunków warto przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2013 r.³⁹, w którym skład orzekający podkreślił, że zawieszenie postępowania może zagrażać interesowi społecznemu, gdy strona nie współpracuje z organem i zmierza do przedłużania procedury administracyjnej; co więcej, w interesie tym jest, aby rozstrzygnąć sprawę zgodnie z zasadą szybkości postępowania, o której mowa w art. 12 k.p.a. Powyższe nie zmienia faktu, że nawet jeśli organ zawiesi postępowanie, to maksymalny okres zawieszenia nie może być dłuższy niż 3 lata. Jeżeli w tym czasie żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, wówczas dojdzie do fikcji prawnej, tzn. żądanie zawieszenia uznaje się za wycofane.

Podsumowując, należy wskazać, że analizowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie zawieszenia postępowania z inicjatywy strony, na żądanie której zostało ono wszczęte, mają istotę zabezpieczającą przed próbami przewlekania toczącej się sprawy. Nie stanowią one jednak środków dyscyplinujących stronę, a realizację konkretnych przepisów prawa, choć w tym przypadku na zasadzie uznania administracyjnego.

³⁸ Zob. np. wyrok NSA z dnia 6 maja 2025 r., II OSK 2975/24, LEX nr 3882105.

³⁹ II OSK 1779/11, LEX nr 1361616.

Zakończenie

Ważnym aspektem funkcjonowania administracji publicznej jest sprawność jej działania w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych. Innymi słowy, organy powinny w oparciu o art. 12 § 1 k.p.a. procedować w taki sposób, aby m.in. zapobiegać sytuacjom, które mogą powodować przewlekanie postępowania oraz naruszanie terminów załatwiania spraw⁴⁰. Jak wykazały przeprowadzone analizy, strona postępowania wielorako i na różnych etapach może podejmować celowe próby negatywnego wpływania na jego przebieg. Z kolei organy administracji publicznej zostały niejako wyposażone przez ustawodawcę w środki prawne zabezpieczające przed przewlekaniem rozstrzygnięcia sprawy. Istotny jest jednak ich charakter. Zasadniczo nie są one środkami dyscyplinującymi rozumianymi jako instrumenty kierowane do strony, a zmierzające do przymusowego wyegzekwowania postępowania zgodnego z przyjętymi zasadami lub obowiązkami. Swoisty wyjątek stanowi jedynie „policja sesyjna” w trakcie rozprawy administracyjnej, choć ma ona zakres ograniczony i fakultatywny. Nie zmienia ona jednak zasadniczego charakteru owych środków, które w swej istocie tworzą katalog bezpośrednio stosowanych norm Kodeksu postępowania administracyjnego zarówno przez organ administracji prowadzący postępowanie, jak i przez stronę postępowania.

Bibliografia

- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Bródka A., *Praktyczne problemy doręczeń w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2022, vol. 69(1), DOI: <https://dx.doi.org/10.17951/g.2022.69.1.7-22>.
- Chróścielewski W., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Gapska E., Gapski M.P., *Doręczenie pisma dorosłemu domownikowi w postępowaniach sądowych i administracyjnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2015, vol. 15(1), DOI: <https://doi.org/10.21697/zp.2015.15.1.08>.
- Klonowski K., *Komentarz do art. 24*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. 2019.
- Kmiecik Z., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.

⁴⁰ Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 58.

- Łaszczycza G., *Komentarz do art. 94*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, t. 1, Warszawa 2005.
- Łaszczycza G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Majewska A., *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2013, vol. 60(1).
- Martysz C., *Komentarz do art. 261*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, t. 1, Warszawa 2005.
- Paduch A., *Stosunek prawny jako podstawa wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, vol. 84(1), DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.1.11>.
- Przybysz P., *Komentarz do art. 96*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 94*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2020.
- Zdyb P., *Doręczenie zastępcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015, vol. 11(3), DOI: <https://doi.org/10.18276/ais.2015.11-05>.

Abstract: The article analyses the provisions of the Administrative Procedure Code in the context of securing proceedings against deliberate delaying tactics on the part of a party. As a result of the research, a catalogue of legal measures was developed to ensure that proceedings are conducted in accordance with the principle of prompt proceedings, and their nature in terms of counteracting negative actions by a party was defined.

Keywords: securing administrative proceedings; deliberate delay caused by a party; legal measures; principle of prompt proceedings

Abstrakt: W artykule analizie poddano przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w kontekście zabezpieczenia postępowania przed jego celowym przewlekaniem z winy strony. W następstwie badań wyłoniono katalog środków prawnych, które mają zapewnić prowadzenie postępowania zgodnie z zasadą szybkości, a także określono ich charakter w zakresie przeciwdziałania negatywnym działaniom strony.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie postępowania administracyjnego; celowa przewlekłość z winy strony; środki prawne; zasada szybkości