



## Stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 13 lutego 2026 r.

### **w sprawie postulatów zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego, dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach zawieszonych bezterminowo**

Na podstawie doświadczeń wynikających z prowadzenia postępowań administracyjnych, w szczególności w sprawach dotyczących udzielania pozwoleń na budowę, zwracamy się o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu usunięcie „luki” w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), dalej k.p.a.

W praktyce orzeczniczej organów gmin zidentyfikowano problem „blokowania” postępowań z uwagi na bierność stron w zakresie rozstrzygania zagadnień wstępnych (np. spraw spadkowych). Prowadzi to do powstawania kategorii spraw zawieszonych bezterminowo, których wobec braku inicjatywy strony wnioskującej organ nie może skutecznie zakończyć.

W związku z powyższym, proponujemy nowelizację art. 100 k.p.a. poprzez dodanie § 4 w brzmieniu:

*„§ 4. Jeżeli strona nie przedłoży dowodu wystąpienia do właściwego organu lub sądu w terminie wyznaczonym w wezwaniu, o którym mowa w § 1, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane, chyba że dalsze prowadzenie postępowania jest uzasadnione interesem społecznym lub ważnym interesem strony.”*

Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. organ administracji publicznej obligatoryjnie zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Jedną z przesłanek powodujących zawieszenie postępowania w oparciu o wymieniony wyżej przepis jest ustalenie na gruncie prowadzonego postępowania, że osoba, która powinna zostać uznana za stronę tego postępowania zmarła przed jego wszczęciem. Ustalenie następców prawnych po osobie, która powinna być stroną postępowania, lecz zmarła przed jego wszczęciem, stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (por. wyroki NSA z 28 maja 2020 r. II OSK 2504/19 oraz z 18 czerwca 2020 r. I OSK 2355/19; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W takiej sytuacji w myśl art. 100 § 1 k.p.a. organ występuje o rozstrzygnięcie tego zagadnienia sam albo wzywa do tego stronę. Problem ujawnia się w sytuacji, gdy organ administracji nie posiada legitymacji procesowej do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym (co ma miejsce, np. w sprawach cywilnych dotyczących spadkobrania). Jak słusznie wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie, art. 100 § 1 k.p.a. nie stanowi samoistnego źródła legitymacji procesowej ani nie przyznaje organowi zdolności sądowej. Organ może wystąpić do sądu powszechnego o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego wyłącznie wówczas, gdy legitymacja taka wynika z przepisów szczególnych, a w przypadku braku takich regulacji inicjatywa w tym zakresie należy wyłącznie do strony. W orzecznictwie wskazuje się jednoznacznie, że organ administracji publicznej nie jest osobą, której praw dotyczy wynik postępowania, stąd też nie ma uprawnień, by skutecznie wystąpić do sądu z wnioskiem

o stwierdzenie nabycia spadku (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Kr 1227/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 274/14).

Wobec powyższego jeżeli strona mimo wezwania organu pozostaje bierna, to postępowanie pozostaje zawieszono. Obecne przepisy nie przewidują wprost sankcji za brak aktywności strony w przypadku zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W takiej sytuacji organ nie może sprawy podjąć, gdyż brak jest rozstrzygnięcia prejudycjalnego niezbędnego do wydania decyzji. Organ nie może sprawy umorzyć jako bezprzedmiotowej (art. 105 k.p.a.), gdyż sprawa nadal posiada przedmiot. Zastosowanie trybu nadzwyczajnego z art. 100 § 2 i 3 k.p.a. (samodzielne rozstrzygnięcie zagadnienia przez organ) jest w praktyce niemożliwe. Orzecznictwo sądów administracyjnych nakazuje interpretować te przepisy ściśle, traktując je jako absolutny wyjątek dopuszczalny jedynie w skrajnych przypadkach zagrożenia życia lub niepowetowanej szkody. W typowych sprawach dotyczących pozwoleń na budowę przesłanki te nie zachodzą. Dodatkowo organ administracyjny nie jest uprawniony do rozstrzygania spraw cywilnych. W myśl bowiem art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.) do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Stwierdzenie nabycia spadku jest sprawą cywilną. Zgodnie z art. 1025 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.) sąd na wniosek osoby mającej w tym interes stwierdza nabycie spadku przez spadkobiercę. Notariusz na zasadach określonych w przepisach odrębnych sporządza akt poświadczenia dziedziczenia. Wobec powyższego dowodem istnienia następstwa prawnego nieżyjących osób fizycznych może być jedynie postanowienie właściwego sądu powszechnego o stwierdzeniu nabycia spadku lub sporządzony przez notariusza akt poświadczenia dziedziczenia. W rezultacie art. 100 § 1 k.p.a. w obecnym brzmieniu jest w tym zakresie przepisem częściowo „martwym” nieprzewidującym żadnych procesowych konsekwencji za niewykonanie wezwania organu przez stronę.

Propozycja dodania § 4 do art. 100 k.p.a. wprowadza mechanizm fikcji prawnej wycofania wniosku w przypadku nieprzedłożenia przez stronę dowodu na podjęcie wymaganych działań w wyznaczonym terminie. Proponowane rozwiązanie wzmacnia dyscyplinujący charakter wezwania kierowanego do strony. W sytuacji, gdy organ administracji publicznej nie posiada legitymacji procesowej ani zdolności sądowej do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym, obowiązek usunięcia przeszkody w prowadzeniu postępowania spoczywa wyłącznie na stronie. To strona, powinna wykazać inicjatywę w zakresie uregulowania kwestii prejudycjalnej niezbędnej do załatwienia sprawy głównej. W sytuacji braku aktywności strony organ powinien mieć możliwość umorzenia postępowania, co nie odbiera stronie prawa do złożenia nowego wniosku w tej samej sprawie po wyjaśnieniu kwestii stanowiących zagadnienie wstępne.

Mając na uwadze konieczność usunięcia „luki” w przepisach k.p.a. oraz realizacji zasad szybkości postępowania i ekonomii procesowej Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów wnosi jak we wstępie.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera  
Przewodniczący Związku