

**OPIS ISTOTNYCH ZAGADNIENÍ**  
**DO ZADANIA Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**  
**(PRÓBNY EGZAMIN RADCOWSKI – 19 MARCA 2026 R.)**

Zdaniem zespołu ds. przygotowania zadania w odniesieniu do zadania z zakresu prawa administracyjnego, celowe jest wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 10 marca 2026 r. SKO.41/1366/MW/2025.

Przy ocenie rozwiązania zadania należy w szczególności zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- 1) Skarga powinna spełniać wymogi formalne określone w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), tj. w art. 46, art. 57 i w art. 215.
- 2) Skarga powinna zostać wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (art.54 § 1 p.p.s.a.).
- 3) Wprawdzie w przypadku sporządzenia skargi nie jest konieczne omówienie kwestii związanych z wysokością i sposobem wniesienia opłaty (pkt 4 Informacji dla zdającego), jednakże wskazać informacyjnie należy, że od przedmiotowej skargi obowiązuje wpis stosunkowy w wysokości 360 zł (art. 230 i art. 231 p.p.s.a. w zw. z § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi; zob. też post. NSA z dnia 4 lutego 2010 r., I OZ 70/10; post. NSA z dnia 1 grudnia 2016 r., I OZ 1594/16 - orzeczenie dostępne w internetowej bazie orzeczeń NSA na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl), dalej jako „CBOSA”).
- 4) Złożenie odwołania przez Pana Andrzeja Koniecznego oznaczało zaskarżenie rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji w jego całokształcie, a więc zarówno w części dotyczącej rozstrzygnięcia sytuacji prawnej strony wnoszącej odwołanie, jak również rozstrzygnięcia sytuacji prawnej drugiego z adresatów decyzji – Pana Michała Koniecznego. Jest to możliwe przy uznaniu, że mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną (a tak jest w rozpoznawanym przypadku), w której prawa i obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz tej samej podstawy prawnej. W sytuacji, w której organ administracji publicznej prowadzi jedno postępowanie z

udziałem wielu stron postępowania (art. 62 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, zwanej dalej "k.p.a."), złożenie odwołania przez jedną ze stron powoduje, że zakresem postępowania odwoławczego objęta jest cała sprawa rozpoznawana przez organ pierwszej instancji. Stronami postępowania odwoławczego są wszystkie podmioty, które były stronami postępowania przed organem pierwszej instancji, a wniesienie odwołania przez jedną ze stron czyni decyzję organu pierwszej instancji nieostateczną również dla pozostałych stron, także tych, które odwołania nie złożyły (zob. wyr. WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., IV SA/Po 891/13; CBOSA).

- 5) Organ drugiej instancji dopuścił się naruszenia przepisów stanowiącego podstawę stwierdzenia nieważności, tj. art. 15 k.p.a. w ten sposób, że rozpoznając sprawę ponownie nie uwzględnił zmiany stanu faktycznego spowodowanej śmiercią jednego z adresatów decyzji, jaka zaistniała po wydaniu decyzji pierwszoinstancyjnej, która to zmiana jest relewantna prawnie, przez co doszło do wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia z naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania. Takie procedowanie Kolegium, naruszające zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, można ocenić jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2023 r., I SA/Wa 1721/22; tak też NSA w uzasadnieniach wyr.: z dnia 14 maja 2025 r., II GSK 2118/24; z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989 nr, poz. 36; z dnia 10 marca 1995 r., SA/Wr 1699/94 niepubl.).
- 6) Organ drugiej instancji naruszył także przepisy art. 28, art. 29 i art. 30 § 1 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez skierowanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej do osoby nieżyjącej (zob. wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 21 marca 2023 r., II SA/Rz 1253/22; wyr. WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Lu 624/19; wyr. WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r., VII SA/Wa 116/21; CBOSA).

Nie ulega wątpliwości, że Pan Michał Konieczny, jako osoba nieżyjąca (a więc niemająca zdolności prawnej), nie mógł być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego, a skoro tak to w stosunku do niego nie można było prowadzić postępowania (w tym przypadku odwoławczego), ani skierować wydanej w tym postępowaniu decyzji (w tym przypadku decyzji utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i judykatury, decyzja adresowana do osoby nieżyjącej jest co do zasady dotknięta wadą nieważności. Wskazać przy tym należy, że w orzecznictwie pojawiły się pewne wątpliwości przy ocenie, którą z przesłanek

określonych w art. 156 § 1 k.p.a. wyczerpuje taka sytuacja (czy jest to rażące naruszenie prawa z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czy też skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną - art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Obecnie dominuje jednak pogląd, wedle którego nałożenie decyzją administracyjną obowiązków czy przyznanie uprawnień osobie zmarłej kwalifikowane jest jako rażące naruszenie prawa (por. np. wyroki NSA: z dnia 11 marca 2008 r., I OSK 1959/06; 30 września 2009 r., I OSK 1429/08; z dnia 10 grudnia 2014 r., II OSK 1275/13; z dnia 2 sierpnia 2016 r., I OSK 848/16; A. Matan (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, k.p.a. Komentarz, LEX 2010, s. 359).

Z uwagi na wskazane wyżej rozbieżności, jako prawidłowe ocenić należy rozwiązanie zadania, w którym skierowanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej do osoby nieżyjącej zakwalifikowane zostanie jako jeden z wymienionych wyżej przypadków stanowiących podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji.

- 7) Organ drugiej instancji rażąco naruszył również art. 30 § 4 k.p.a. poprzez brak wezwania w toczącym się postępowaniu następców prawnych zmarłego adresata decyzji w sytuacji, gdy spadkobiercy strony byli znani oraz znane były ich adresy. Doprowadziło to do uregulowania w decyzji uprawnień i obowiązków osoby zmarłej, która nie ma zdolności prawnej, zamiast jej następców prawnych. Takie naruszenie unormowania art. 30 § 4 k.p.a., ma charakter rażącego naruszenia prawa. Jest ono w sposób oczywisty sprzeczne z wyraźną treścią tego przepisu i wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasad praworządności (zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., I SA/Wa 216/11, CBOSA).
- 8) Organ drugiej instancji naruszył także art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. poprzez błędną ocenę zebranego materiału dowodowego i przyjęcie, że informacja o śmierci Pana Michała Koniecznego w toku postępowania odwoławczego pozostaje bez wpływu dla niniejszej sprawy, co stanowi naruszenie przepisów postępowania, które w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.
- 9) Kolegium naruszyło ponadto art. 138 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. albowiem w sytuacji gdy – tak jak w niniejszej sprawie - znani byli następcy prawni zmarłego adresata decyzji organ ten powinien uchylić zaskarżoną decyzję i orzec o opłacie adiacenckiej zobowiązując do jej zapłaty następców prawnych zmarłego (zob. wyr. WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Lu 624/19, CBOSA).
- 10) Ponadto, w odniesieniu do spadkobierców zmarłej strony, organowi można zarzucić naruszenie zasady czynnego udziału stron (art. 10 k.p.a.), co stanowi przesłankę wznowieniową, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Należy jednak podkreślić, że

zarzut pozbawienia udziału w postępowaniu może zgłosić tylko strona (jej reprezentant), która nie brała udziału w postępowaniu (a więc w przedmiotowej sprawie spadkobiercy Pana Michała Koniecznego), zgodnie z zasadą rozporządzalności przez stronę swymi prawami procesowymi wywodzoną z art. 147 zd. drugie i art. 184 § 4 k.p.a. Inne podmioty nie mają prawa do zastępowania uprawnionej strony i korzystania z zarzutu wystąpienia podstaw do wznowienia, powołując się na to, że nie wszystkie podmioty, które powinny brać udział w postępowaniu, zostały do udziału w nim dopuszczone (zob. wyr. WSA w Warszawie: z dnia 22 września 2021 r., I SA/Wa 297/21; z dnia 20 września 2019 r., I SA/Wa 815/19; CBOSA).

- 11) Jako prawidłowe należało natomiast ocenić stanowisko organu odwoławczego, że do uiszczenia opłaty adiacenckiej zobowiązany jest podmiot będący właścicielem nieruchomości z chwili stworzenia warunków podłączenia do infrastruktury technicznej, a nie nowy (aktualny) właściciel nieruchomości. Pogląd ten jest już ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyr. NSA z dnia 9 września 2010 r., I OSK 1063/10; wyr. NSA z dnia 22 lutego 2010 r., I OSK 617/09; wyr. NSA z dnia 7 kwietnia 2010, I OSK 514/09; wyr. NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r. I OSK 1402/10; wyr. NSA z dnia 5 lipca 2011 r., I OSK 1276/10; wyr. NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., I OSK 833/10; wyr. NSA z dnia 28 sierpnia 2013 r., I OSK 394/12; CBOSA).
- 12) Rację ma również Kolegium, że w przedmiotowej sprawie podstawą naliczenia opłaty adiacenckiej powinna być uchwała Rady Miasta Lublin z dnia 20 lipca 2022 r., nr V/10/2022. Uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej jest aktem prawa miejscowego podlegającym odrębnemu zaskarżeniu i dopóki obowiązuje, organ wykonawczy gminy związany jest jej treścią, tzn. nie może ustalić opłaty w innej stawce niż wskazana w uchwale (zob. wyr. WSA w Lublinie z dnia 16 lutego 2012 r., II SA/Lu 883/11; wyr. WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2008 r., II SA/Gd 503/08; CBOSA).
- 13) Z punktu widzenia interesów skarżącego najważniejsze byłoby złożenie w skardze wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości w oparciu o art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 (lub 4) k.p.a.
- 14) W okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do sformułowania na podstawie art. 135 p.p.s.a. wniosku o wyeliminowanie z obrotu prawnego (poprzez stwierdzenie nieważności lub uchylenie) decyzji organu I instancji.
- 15) W skardze należy złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji przez sąd na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., na wypadek gdyby organ nie wykonał obowiązku nałożonego przez art. 9 UGN (por. post. NSA z dnia: 14 listopada 2013 r., I OZ 1041/13;

14 maja 2015 r., I OSK 1193/15; 20 listopada 2015 r., I OSK 3024/15; post. WSA w Białymstoku z dnia 26 lutego 2015 r., II SA/Bk 14/15; CBOSA).

- 16) W przypadku sformułowania w skardze „zarzutów nieważnościowych” dodatkowym walorem pracy będzie zawarcie w środku zaskarżenia wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 1 p.p.s.a.).
- 17) Konieczne będzie sformułowanie w skardze wniosku o zasądzenie na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.