

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 15 lipca 2024 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Hanna Knysiak-Sudyka (red.) – wstęp, rozdziały II, III, IV, VI, VII.3, X, XI, XII.2

Agata Cebera / Jakub Grzegorz Firlus – rozdziały VII.1–2, IX.1–3

Anna Gołęba – rozdziały V, VII.5, VIII, XII.1

Kamil Klonowski – rozdziały I, VII.4, IX.4–5

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8390-043-8

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	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	23
1. Uwagi wstępne	23
2. Kategorie postępowań administracyjnych	27
3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego.....	30
3.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	31
3.2. Postępowania uproszczone pozajurysdykcyjne.....	35
3.3. Postępowania wyłączone.....	39
Rozdział II	
Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego	45
1. Pojęcie, charakter i funkcje zasad postępowania administracyjnego	45
2. Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego	46
2.1. Zasada praworządności	47
2.2. Zasada prawdy obiektywnej.....	49
2.3. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania.....	53
2.4. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu.....	54
2.5. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	56
2.6. Zasada informowania	58
2.7. Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.....	60
2.8. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów	64
2.9. Zasada przekonywania	65
2.10. Zasada szybkości i prostoty postępowania	66
2.11. Zasada polubownego załatwiania kwestii spornych	67
2.12. Zasada pisemności postępowania	69

2.13. Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działań urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej	72
2.14. Zasada dwuinstancyjności	73
2.15. Zasada trwałości decyzji ostatecznych	76
2.16. Zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych.....	78
3. Pozakodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego	80

Rozdział III

Podmioty postępowania administracyjnego	83
1. Organ prowadzący postępowanie administracyjne.....	83
1.1. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej.....	83
1.2. Właściwość organów i jej rodzaje	87
1.3. Pozytywne i negatywne przesłanki właściwości organu. Instytucja wyłączenia ze sprawy.....	90
1.4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych.....	101
1.5. Współkompetencja a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym	104
2. Strona postępowania administracyjnego.....	108
2.1. Pojęcia strony postępowania administracyjnego i legitymacji procesowej	108
2.2. Koncepcje teoretyczne pojęcia strony a koncepcja normatywna	111
2.3. Wielopodmiotowość i współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym	113
2.4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprocesowa.....	118
2.5. Następstwo prawne stron w postępowaniu administracyjnym	121
2.6. Reprezentacja stron w postępowaniu administracyjnym	123
3. Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego.....	127
3.1. Organizacja społeczna	128
3.2. Prokurator	131
3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	135
3.4. Rzecznik Praw Dziecka	136
3.5. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	137
3.6. Podmioty na prawach strony przewidziane w przepisach szczególnych.....	137
3.7. Inni uczestnicy postępowania administracyjnego.....	139

Rozdział IV**Jawność postępowania, czynności procesowych i akt sprawy**

administracyjnej	141
1. Jawność postępowania i czynności procesowych	141
2. Jawność akt sprawy administracyjnej i jej ograniczenia	143

Rozdział V**Przepisy porządkowe i instytucje wpływające na przebieg postępowania.....**

1. Doręczenia	149
1.1. Pojęcie i skutki prawne doręczenia	149
1.2. Sposoby doręczeń	151
1.3. Ogłoszenie publiczne	158
2. Wezwania	159
3. Procesowe środki przymusu	162
4. Utrwalanie czynności procesowych	163
4.1. Protokoły	163
4.2. Adnotacje	165
4.3. Metryki	165
5. Terminy procesowe	167
5.1. Rodzaje terminów procesowych	167
5.2. Zasady obliczania terminów procesowych	168
5.3. Instytucja przywrócenia terminu	170
5.4. Terminy załatwiania spraw administracyjnych	173
6. Bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania	174
6.1. Pojęcia bezczynności i przewlekłości	174
6.2. Sposoby przeciwdziałania bezczynności i przewlekłości w postępowaniu administracyjnym	176

Rozdział VI**Przebieg postępowania przed organem pierwszej instancji.....**

1. Wszczęcie postępowania administracyjnego	181
1.1. Tryby wszczęcia postępowania	181
1.2. Wymagania formalne podania	185
1.3. Zmiana treści żądania	190
1.4. Odmowa wszczęcia postępowania	191
2. Postępowanie wyjaśniające	194
2.1. Faza rozpoznawcza postępowania na tle etapów stosowania prawa materiałnego w sprawie administracyjnej	194
2.2. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe	194
2.3. Pojęcie i przedmiot dowodu a pojęcia pokrewne	194
2.4. Katalog środków dowodowych	198
2.5. Zasady i przebieg postępowania dowodowego	210

2.6. Formy postępowania wyjaśniającego	214
2.6.1. Postępowanie gabinetowe (kameralne)	215
2.6.2. Rozprawa administracyjna	215
2.7. Postępowanie wyjaśniające a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym	220
2.8. Postępowanie uproszczone	222
2.9. Postępowanie mediacyjne	228
3. Zawieszenie postępowania administracyjnego	232
3.1. Charakter prawny, istota i skutki procesowe zawieszenia postępowania	232
3.2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu	235
3.2.1. Przesłanki podmiotowe	235
3.2.2. Przesłanka przedmiotowa	237
3.3. Obligatoryjne zawieszenie postępowania na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	239
3.4. Fakultatywne zawieszenie postępowania na wniosek strony	239
3.5. Podjęcie zawieszonego postępowania	240

Rozdział VII

Zakończenie postępowania administracyjnego	245
1. Decyzja administracyjna	245
1.1. Informacje ogólne	246
1.2. Decyzja administracyjna – charakterystyka	248
1.3. Określenia stosowane przez ustawodawcę na oznaczanie decyzji administracyjnej jako aktu indywidualno-konkretnego	255
1.4. Teoretyczny model stosowania abstrakcyjno- generalnych norm prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym	257
1.5. Przedmiot decyzji administracyjnej	259
1.5.1. Decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty w całości	259
1.5.2. Decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji	262
1.5.3. Decyzja częściowa	267
1.6. Elementy decyzji administracyjnej	268
1.6.1. Elementy konstytutywne (konstrukcyjne) decyzji administracyjnej	269
1.6.2. Pozostałe elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej	274
1.6.3. Elementy dodatkowe decyzji administracyjnej	280
1.7. Związanie decyzją administracyjną i wejście decyzji administracyjnej do obrotu prawnego	285
1.8. Przymioty decyzji administracyjnej	285
1.9. Rygor natychmiastowej wykonalności	294
2. Postanowienie administracyjne	296

2.1. Informacje ogólne.....	296
2.2. Charakterystyka postanowienia	298
2.2.1. Przedmiot rozstrzygnięcia	298
2.2.2. Charakter i zakres wywoływanych skutków prawnych	299
2.2.3. Podmioty uprawnione do wydania postanowienia	300
2.2.4. Podmioty, do których skierowane jest postanowienie	301
2.2.5. Podstawa prawna wydania postanowienia	302
2.2.6. Ramy czasowe wydania postanowienia.....	303
2.2.7. Elementy postanowienia.....	304
2.2.8. Wejście postanowienia do obrotu prawnego	305
2.2.9. Zakres związania postanowieniem.....	307
2.2.10. Środki zaskarżenia postanowień	307
3. Uгода administracyjna	308
3.1. Pojęcie ugody administracyjnej	308
3.2. Przesłanki dopuszczalności ugody	310
3.3. Procedura zawierania i zatwierdzania ugody	312
3.4. Forma i elementy ugody	313
3.5. Wykonalność i skutki prawne zatwierdzonej ugody	314
4. Milczące załatwienie sprawy	317
4.1. Uwagi ogólne.....	317
4.2. Zakres stosowania milczącego załatwienia sprawy	318
4.3. Przesłanki milczącego załatwienia sprawy	319
4.4. Przebieg postępowania administracyjnego z opcją milczącego załatwienia sprawy	321
4.5. Skutki milczącego załatwienia sprawy.....	327
5. Rektyfikacja orzeczeń administracyjnych.....	330
5.1. Pojęcie rektyfikacji orzeczeń w postępowaniu administracyjnym.....	330
5.2. Uzupełnienie treści decyzji i sprostowanie pouczenia o środkach zaskarżenia	330
5.3. Sprostowanie treści decyzji	333
5.4. Wyjaśnienie treści decyzji.....	333

Rozdział VIII

Przebieg postępowania przed organem drugiej instancji.....	335
1. Odwołanie	335
1.1. Charakterystyka (cechy) odwołania	335
1.2. Legitymacja do wniesienia odwołania	337
1.3. Zrzeczenie się przez stronę prawa do wniesienia odwołania.....	339
1.4. Wymogi formalne odwołania.....	341
1.5. Postępowanie odwoławcze	342
1.5.1. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji	342
1.5.2. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji.....	348

2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	360
2.1. Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	360
2.2. Odmienności postępowania w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	362
3. Zażalenie	362
3.1. Zażaleniowy tok instancji	362
3.2. Charakterystyka zażalenia	363
3.3. Przedmiot zażalenia	364
3.4. Postępowanie zażaleniowe	366

Rozdział IX

Wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajne weryfikacji ostatecznych

rozstrzygnięć	369
1. Uwagi ogólne	370
2. Stwierdzenie nieważności	372
2.1. Informacje ogólne	372
2.2. Przedmiot weryfikacji	375
2.3. Etapy postępowania	378
2.3.1. Wszczęcie postępowania	378
2.3.2. Postępowanie wyjaśniające w przedmiocie stwierdzenia nieważności	385
2.3.3. Zakończenie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności	399
3. Wznowienie postępowania	403
3.1. Informacje ogólne	403
3.2. Przedmiot weryfikacji	405
3.3. Etapy postępowania	408
3.3.1. Wszczęcie postępowania	408
3.3.2. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wznowienia postępowania	414
3.3.3. Wstrzymanie wykonania dotychczasowej decyzji	419
3.3.4. Postępowanie co do przyczyn wznowienia	420
3.3.5. Postępowanie co do rozstrzygnięcia istoty sprawy	433
4. Uchylenie lub zmiana decyzji (art. 154 i 155 k.p.a.)	436
4.1. Uwagi ogólne	436
4.2. Nabycie prawa z decyzji	439
4.3. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.)	441
4.4. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.)	444
5. Stwierdzenie wygaśnięcia i uchylenie decyzji (art. 162 i 163 k.p.a.)	447
5.1. Uwagi ogólne	447
5.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	449

5.3. Uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 162 § 2 k.p.a.	452
5.4. Uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie przepisów szczególnych.....	454
Rozdział X	
Administracyjne kary pieniężne	457
Rozdział XI	
Europejska współpraca administracyjna	461
Rozdział XII	
Niejurysdykcyjne postępowania uproszczone.....	465
1. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń.....	465
2. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	470
2.1. Prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków.....	470
2.2. Pojęcie i przedmiot skargi oraz wniosku	472
2.3. Organy właściwe do rozpoznawania skarg i wniosków.....	473
2.4. Organizacja przyjmowania skarg i wniosków	476
2.5. Przebieg postępowania w sprawach skarg i wniosków	476
2.6. Nadzór i kontrola nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków	479
2.7. Związki postępowania w sprawach skarg i wniosków z postępowaniem jurysdykcyjnym	480
Bibliografia.....	483
Skorowidz	491
O autorach	505

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

EKDA	– Europejski Kodeks Dobrej Administracji z 6.09.2001 r.
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.)
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 2024 r. poz. 572 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 2024 r. poz. 37)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18)
nowela do k.p.a. i p.s.a. z 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. poz. 18 ze zm.)
nowela kwietniowa do k.p.a. z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
nowela sierpniowa do k.p.a. z 2021 r.	– ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491).
Ordynacja podatkowa	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
pr. kons.	– ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478)
przep. wprow. sąd. adm.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 1271 ze zm.)

p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)
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)
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 341) – nie obowiązuje
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 307)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
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.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 497 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 16.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344 ze zm.)

2. Czasopisma i inne publikatory

CBOSA	– baza orzeczeń sądów administracyjnych (http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
GAP	– Gospodarka, Administracja Państwowa
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 2003 r.)
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

3. Sądy i inne instytucje

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NSA-OZ	– Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy
RM	– Rada Ministrów
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Podręcznik, który oddajemy do rąk czytelników, stanowi kompleksowe opracowanie dotyczące problematyki postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego. Aby zdefiniować powyższe pojęcie, należy zważyć, że w doktrynie prawa administracyjnego normy prawa administracyjnego tradycyjnie dzieli się na trzy podstawowe kategorie¹:

- 1) normy ustrojowe (strukturalno-organizacyjne), dotyczące struktury aparatu administracyjnego, które określają status prawny poszczególnych organów administracji publicznej, jak również istniejące pomiędzy tymi organami powiązania;
- 2) normy materialne, wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, określające prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej – powstające z mocy prawa lub poprzez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego;
- 3) normy proceduralne (formalne), regulujące postępowanie administracyjne, które realizują – poprzez uprawnione do tego organy – normy prawa administracyjnego materialnego.

Prawo administracyjne materialne charakteryzuje się niezwykle bogactwem i różnorodnością norm prawnych, które są zaliczane do odrębnych dziedzin tego prawa (np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, geodezyjnego i kartograficznego, wodnego, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska). Niejednokrotnie akty prawne zaliczane tradycyjnie do tzw. „ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego” zawierają także normy prawa cywilnego materialnego.

Normy prawa procesowego z kolei służą realizacji norm prawa materialnego, dlatego też mają w stosunku do nich charakter wtórny. Związek norm materialnych i procesowych jest bardzo silny i wyraża się w tym, że istnienie norm materialnych stanowi

¹ Por. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9.

rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe kwestie, to jest różnorodność norm prawa administracyjnego materialnego oraz silną zależność norm o charakterze procesowym od specyfiki norm o charakterze materialnym, należy zauważyć, że stworzenie jednolitej regulacji proceduralnej, która miałaby służyć konkretyzacji każdego rodzaju normy prawa administracyjnego materialnego bez żadnych odmienności, jest w zasadzie niemożliwe, a w każdym razie niezwykle trudne. Regulacja taka – gdyby istniała – musiałaby mieć charakter bardzo ogólny, wręcz „ramowy”.

Czy można zatem w ogóle mówić o postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym ogólnym? I co powyższe pojęcie w istocie oznacza?

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”².

Problemy ze stworzeniem jednolitej procedury służącej realizacji norm prawa administracyjnego materialnego oddziałują także na kwestie terminologiczne związane z określeniem zakresu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. W doktrynie nie udało się wypracować w tej kwestii jednolitego stanowiska. Według jednego z prezentowanych poglądów postępowanie administracyjne jurysdykcyjne nie jest uregulowane w jednym akcie prawnym, gdyż na system jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego składa się postępowanie ogólne, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz postępowania szczególne, do których oprócz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, w pierwszej kolejności, przepisy odrębne³. Przedstawiciele drugiego poglądu przyjmują istnienie dwóch rodzajów postępowania administracyjnego – ogólnego i szczególnego, 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”⁴, a jako przykład postępowania szczególnego wskazywane jest postępowanie podatkowe.

² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 98.

³ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka [w:] *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 132.

⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 99.

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. Uregulowane w nim instytucje zapewniają stronie postępowania administracyjnego liczne i realne gwarancje ochrony jej praw.

Kodeks postępowania administracyjnego nosi datę 14.06.1960 r., a wszedł w życie 1.01.1961 r. Przyczyn uchwalenia Kodeksu upatruje się w szczególności w potrzebie dostosowania systemu postępowania administracyjnego do obowiązującego w tamtym czasie ustroju administracji państwowej, konieczności ustawowego uregulowania instytucji skarg i zażeń oraz uwzględnienia w przepisach o postępowaniu administracyjnym udziału prokuratora⁵. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej ustawodawca z reguły zamieszczał w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego również przepisy proceduralne, co prowadziło do dekodyfikacji procedury administracyjnej, mimo formalnego obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁶. Powyższe rozporządzenie w praktyce przestało być stosowane po wejściu w życie ustawy z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁷, choć formalnie nie zostało uchylone ani znowelizowane.

Prace nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego rozpoczęły się powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem Nr 16 z 28.01.1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz o rozpatrywaniu skarg i zażeń ludności⁸. Komisja ta w początkowym okresie swej działalności opracowała tezy do projektu oraz kolejno pięć redakcji projektu Kodeksu postępowania administracyjnego. Po szerokich konsultacjach i publicznej dyskusji nad projektem⁹ sporządzono kolejne trzy redakcje projektu. Ostatnia z nich – ósma redakcja – została uznana za ostateczny tekst projektu Kodeksu postępowania administracyjnego, który został przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów. Prace poprzedzające proces legislacyjny trwały dwa lata i były w nie zaangażowane liczne środowiska zarówno teoretyków, jak i praktyków¹⁰. Z perspektywy czasu można ocenić, że tryb procedowania nad Kodeksem

⁵ Por. E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 579.

⁶ Dz.U. Nr 36, poz. 341.

⁷ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁸ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17.

⁹ Por. E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 579.

¹⁰ W publicznej dyskusji nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego uczestniczyły m.in. ministerstwa, Sąd Najwyższy, Generalna Prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, prezydya wojewódzkich,

był właściwy, skoro ustawa ta przetrwała (co prawda z licznymi nowelizacjami) w istotnie zmienionych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych.

Kodeks postępowania administracyjnego, mimo 60 lat obowiązywania, był i jest bardzo pozytywnie oceniany, jako akt prawny stanowiący „niewątpliwe wybitne osiągnięcie polskiej myśli prawniczej”¹¹, „dzieło dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”¹². J. Borkowski określił Kodeks mianem doniosłego aktu prawnego, będącego „wzorem dobrej roboty prawniczej”¹³. J.P. Tarno natomiast stwierdził, że „Kodeks postępowania administracyjnego jest aktem normatywnym, który odegrał podstawową rolę w dochodzeniu Polski do uzyskania statusu demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, gdyż „był to akt normatywny nowoczesny i precyzyjnie skonstruowany, pragmatyczny i pozbawiony właściwie odniesień natury politycznej” i z tych przyczyn „odegrał niewątpliwie niebagatelną rolę w procesie demokratyzacji życia publicznego w Polsce”¹⁴. Niewątpliwie Kodeks postępowania administracyjnego odegrał fundamentalną rolę w procesie realizacji w postępowaniu administracyjnym zasady *audi et altera partem*; zasady, która „wyznacza w prawie administracyjnym pewną formę kontroli, uprzedniej i następczej, czynności prawnych organu administracyjnego, formę, w której jednostka, której czynność taka dotyczy, ma prawnie zagwarantowany udział”¹⁵. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem, iż Kodeks postępowania administracyjnego „przez długi czas odgrywał rolę narzędzia dyscyplinującego działalność administracji wykonywaną w formach jurysdykcyjnych, a zarazem podstawowej gwarancji ochrony praw jednostki w jej stosunkach z administracją”¹⁶. Upływ czasu spowodował potrzebę modyfikacji bądź uzupełnienia rozwiązań kodeksowych, jednak nie pozbawił tego aktu prawnego wysokiej rangi i znaczenia. Należy podkreślić, że Kodeks – choć był wielokrotnie nowelizowany – obowiązuje jako regulacja kodeksowa najdłużej w polskim systemie prawnym.

W niniejszym podręczniku poświęcono najwięcej uwagi analizie instytucji procesowych tworzących ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Na rynku wydawni-

powiatowych i miejskich rad narodowych, Zrzeszenie Prawników Polskich, Komitet Nauk Prawnych i Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, katedry prawa administracyjnego uniwersyteckich wydziałów prawa.

¹¹ E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 580, por. też W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1961, s. 17.

¹² F. Longchamps, za: J. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 23.

¹³ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 19.

¹⁴ J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 847.

¹⁵ M. Zimmermann, *Zasada „audi et alteram partem” w polskim prawie administracyjnym, Referat na I Międzynarodowy Kongres Prawa Porównawczego w Barcelonie*, wrzesień 1957, materiały niepublikowane.

¹⁶ Z. Kmiecik [w:] *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 12.

czym dostępnych jest kilka opracowań poświęconych tematyce szeroko pojętego postępowania administracyjnego, a niekiedy także postępowania sądowoadministracyjnego, postępowania egzekucyjnego w administracji czy postępowania podatkowego. Wydaje się, że brakuje opracowania, które byłoby skoncentrowane wyłącznie na postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym ogólnym. Tego rodzaju opracowanie będzie stanowić pierwszy – niezwykle istotny – etap w zgłębianiu materii postępowania administracyjnego, które, jak już wspomniano, charakteryzuje się – w ślad za prawem administracyjnym materialnym – niezwykle różnorodnością.

Hanna Knysiak-Sudyka

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Uwagi wstępne

Wyda się, że najważniejsze w działaniu administracji publicznej oraz w korzystaniu przez jednostki z ich uprawnień w relacjach z administracją są przepisy prawa materialnego. Mówiąc o przepisach prawa administracyjnego, przyjmuje się jednak ujęcie statyczne, natomiast podstawą do opisu działania administracji i wchodzących w relacje z nią jednostek jest ujęcie dynamiczne, które bazuje na związkach normy materialnej i niezbędnych do jej uruchomienia norm procesowych, rekonstruowanych na podstawie – odpowiednio – przepisów prawa materialnego i procesowego. Związek tych norm jest zaczynem dla budowania systemów procesowych, z zachowaniem właśnie tej kolejności ustanawiania: najpierw norma prawa materialnego i dopasowana do niej norma procesowa, a właściwie zbiory norm procesowych. To założenie dotyczy również administracyjnych norm procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ich funkcją jest realizacja norm prawa materialnego, ale nie wszystkich z tych norm. Niektóre z nich do kształtowania rzeczywistości i sytuacji prawnej jednostek nie wymagają norm procesowych. Te normy działają w sposób **bezpośredni**, przede wszystkim jako nakazy i zakazy ustawowe. Większość norm prawa materialnego oddziałuje jednak na rzeczywistość w sposób **pośredni**, gdyż wymagane jest do tego uruchomienie norm procesowych, które wywołują w ten sposób ich aktywację i pozwalają zrealizować efekt oddziaływania na rzeczywistość, w tym na stosunki społeczne i sytuacje jednostek. Niektóre normy prawa materialnego wymagają do tego procesu jedynie pojedynczych norm procesowych i wtedy przyjmuje się, że są realizowane w sposób **niesformalizowany**. Te normy **można próbować zakwalifikować do kategorii czynności administracji albo innych aktów z zakresu administracji publicznej**. Większość norm prawa materialnego dla skutecznego kształtowania rzeczywistości wymaga jednak rozbudowanego systemu norm procesowych, które składają się na jurysdykcyjne postępowania administracyjne (ogólne, podatkowe). W tym wariantcie zaś wymagany jest **sformalizowany sposób realizacji norm prawa materialnego**. Wśród nich są także normy, które do uruchomienia wymagają wyłącznie aktywności jednostki – podmiotu spoza administracji publicznej. Pierwsze normy są uruchamiane w drodze **konkretyzacji autorytatywnej**, a drugie

konkretyzacji nieautorytatywnej (np. deklaracja podatkowa). Te, które wymagają autorytatywnej konkretyzacji, składają się z hipotezy i dyspozycji skierowanej przede wszystkim do organu, w której określa się także wymaganą formę działania (np. decyzję). Druga kategoria jako adresata wskazuje jednostkę, a w dyspozycji nakazaną reakcję (np. wypełnienie i złożenie deklaracji podatkowej).

Rodzaj i sposób realizacji tych norm określony jest przez ustawodawcę, który kieruje się różnymi założeniami przy ustanawianiu przepisów, z których są rekonstruowane, w tym m.in. celami politycznymi, sytuacją finansową państwa, stanami nadzwyczajnymi (np. stan epidemii), potrzebą szybkości działania administracji, oczekiwaniami społecznymi albo stopniem ochrony jednostki nawiązującej relację prawną z administracją publiczną.

- 2 W układzie **pośredniego** działania norm prawa materialnego zasadniczą kwestią przy opisywaniu wszelkich służących ich realizacji procedur administracyjnych jest ustalenie istoty i charakteru składających się na nie norm prawa administracyjnego procesowego. Konieczne jest także przedstawienie zależności między nimi. Również ustawodawca wskazuje na relacje między tymi normami, i tak m.in. w art. 1 stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w (...) sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji (...)”, zaś w art. 7a przyjmuje, że „Jeżeli (...) w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony (...)”. Te związki stanowią świadectwo instrumentalnego charakteru norm procesowych względem materialnoprawnych. Założenie to odgrywa istotną rolę przy ustalaniu treści norm procesowych. Ich rekonstrukcja z przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego powinna odbywać się z założeniem ich służebnej funkcji względem norm prawa materialnego¹.
- 3 Administracyjne prawo procesowe składa się z norm procesowych klasyfikowanych według ich adresatów:
 - skierowanych do: organów, organów i stron oraz wyłącznie do stron (podmiotów na prawach stron);
 - oraz według ich przedmiotu:
 - norm ogólnych – zasad postępowania, norm *strictae* procesowych oraz techniczno-procesowych.

Normy procesowe określają uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania oraz kompetencje prowadzącego je organu. Ich podstawą są przepisy procesowe zawarte w Kodeksie, które stanowią ramy prawne, których zachowanie jest podstawą legalności postępowań. W konkretnych sprawach zastosowanie określonych przepisów wynika z potrzeby dochowania podstawowych standardów prawnych (zasady postępowania),

¹ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I*, Kraków 1995, s. 40.

okoliczności danej sprawy (np. sporządzenia opinii przez biegłego), a także aktywności uczestników, którzy dysponują uprawnieniami do współkształtowania postępowania (np. w zakresie zawieszenia postępowania na wniosek). Priorytetem jest jednak spełnienie wymogów ustanowionych w normach ogólnych będących zasadami postępowania, których praktycznym wyrazem jest zastosowanie realizujących je norm *stricte* procesowych i techniczno-procesowych. Cel ten ma realizować przede wszystkim organ prowadzący postępowanie, ale w pewnym zakresie obowiązek ten spoczywa także na uczestnikach postępowania.

Normy procesowe tworzące system procesowy rozumiane są w sposób wąski i składają się na normy, które **służą aktywacji norm prawa materialnego** (dział I i II k.p.a.) oraz **normy służące wykonaniu tych norm** (postępowanie egzekucyjne w administracji). Poza nimi występują bowiem jeszcze inne normy procesowe, choćby te, których celem jest stanowienie prawa (procedury uchwałodawcze) czy normy procesowe określające procedury kontrolne (kontrola podatkowa). Przedmiotem wykładu jest analiza norm procesowych służących aktywacji norm prawa materialnego. Są to normy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym normy składające się na jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, również postępowania uproszczone oraz spory o właściwość. W Kodeksie postępowania administracyjnego obok przepisów procesowych zamieszczono także przepisy prawa materialnego, z których wywodzi się normy materialnoprawne, będące podstawą uruchamiania np. trybów nadzwyczajnych, które służą weryfikacji legalności wydanych wcześniej decyzji albo poprzedzających je postępowań.

Kluczowe z punktu widzenia opracowania są normy procesowe powiązane z tymi normami prawa materialnego, które wymagają autorytatywnej konkretyzacji w drodze sprawowania jurysdykcji przez organy administracji publicznej (dział I i II k.p.a. oraz dział IV o.p.). Te normy procesowe regulują zorganizowany proces stosowania prawa². Zalicza się je do kategorii **norm o charakterze instrumentalnym** (do których można zakwalifikować także **normy wykonawcze**, np. z zakresu egzekucji administracyjnej). Dla lepszego oddania ich istoty można rozważać określenie ich mianem **norm „aktywujących”**. Obie kategorie „obsługują” normy prawa materialnego, ale w określonej chronologii. Normy procesowe stanowią więc narzędzie, instrument, za pomocą którego wprowadza się do obiegu prawnego normy prawa materialnego, uaktywnia się te normy przez podjęcie czynności konwencjonalnej – wydanie aktu administracyjnego będące wyrazem zastosowania tej normy, w którym zamieszcza się rozstrzygnięcie skierowane do oznaczonej jednostki. Można też opisać ten proces jako wywołanie skutków norm prawa materialnego w sferze rzeczywistości. Wcześniej normy miały jedynie potencjalny charakter, tj. w sferze normatywnej, a po postępowaniu administracyjnym kształtują bezpośrednio rzeczywistość. W sytuacji powstrzymania się przez adresata aktu od

² J. Filippek, *Prawo administracyjne...*, s. 46.

wdrożenia skonkretyzowanej normy i wykonania rozstrzygnięcia należy uruchomić normy wykonawcze w trybie egzekucji administracyjnej.

Wyróżnia się także normy kompetencyjne, które określają formę działania organu. Przypisuje się im walor bezwzględności, rozumiany jako obowiązek ich zastosowania. Norma kompetencyjna jest podstawą podjęcia czynności konwencjonalnej (np. wydania decyzji), ale po uruchomieniu i zastosowaniu norm procesowych. Regułą jest, że norma ta ustanawia jedną formę działania, wyjątki dotyczą alternatywnych form (milczące załatwienie sprawy i decyzji, ugody zatwierdzonej postanowieniem i decyzji).

- 4 Występują jednak różne rodzaje norm prawa materialnego i z tego powodu wymagane są dopasowane do nich systemy norm administracyjnych procesowych (postępowania: administracyjne ogólne, podatkowe, konsularne, dyscyplinarne). **Jest to podstawą do ustalenia następujących kategorii postępowań: ogólnego, szczególnych oraz wyłączonych** (art. 3 k.p.a.). Istnieje jednak potrzeba wyodrębnienia sygnalizowanych wcześniej norm prawa materialnego realizowanych przez administrację publiczną w sposób niesformalizowany (czynności administracji publicznej i „inne akty”³), które wprowadzono do systemu prawnego w 1995 r. (ustawa o NSA), a dla realizacji których nie przewidziano norm procesowych.
- 5 **Normy procesowe w wąskim ujęciu mają realizować określone funkcje:**
- **ochronną,**
 - **systematyzującą (porządkującą)**⁴.

Funkcję ochronną należy ujmować wieloaspektowo, gdyż obejmuje: ochronę praworządności (art. 6 k.p.a.), ochronę jednostki – strony (interes jednostki – art. 7 k.p.a., zasada czynnego udziału strony – art. 10 § 1 k.p.a.), ochronę interesu społecznego (art. 7 k.p.a.), zapewnienie szybkości oraz efektywności działania administracji przy realizacji zasady prawdy materialnej (art. 12 k.p.a.). Ta funkcja realizowana jest w drodze norm procesowych, które **mają oddziaływać prewencyjnie** (np. art. 10 k.p.a.) i **represyjnie** (np. w trybie wznowienia postępowania – art. 145 § 1 k.p.a. i n.). Pierwsze mają stanowić gwarancję realizacji wymienionych wartości. Pierwszorzędne znaczenie ma w tym zakresie ochrona praworządności, czemu służyć mają konkretne normy procesowe (np. art. 107 § 3 k.p.a. ustanawiający obowiązek uzasadnienia decyzji). Z kolei oddziaływanie represyjne wyraża się w obowiązku organów usuwania z obrotu prawnego czy sanowania w trybach nadzwyczajnych indywidualnych aktów administracyjnych, przy wydaniu których nie dopełniono wymogów przewidzianych dla funkcji ochronnej.

³ Zob. art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

⁴ Niektórzy Autorzy przypisują normom procesowym także funkcję instrumentalną, zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 40.

Funkcja systematyzująca wiąże się z potrzebą ustalenia odpowiedniej kolejności czynności procesowych organów przy konkretyzacji norm prawa materialnego, co ma służyć realizacji funkcji ochronnej i zwiększać sprawność administracji, ale także ujednolicić jej działania w poszczególnych typach spraw. Wiąże się to z potrzebą wypracowania pewnej logiki w kolejności podejmowanych czynności.

Sytuacja pomijania realizacji tych funkcji przez administrację stanowi przejaw nielegalności jej działań. Jest to podstawą negatywnej weryfikacji na etapie postępowania odwoławczego (w toku instancji), a w przypadku stwierdzenia kwalifikowanych uchybień do uruchomienia trybów nadzwyczajnych wewnętrznych (uregulowanych w dziale II, rozdziałach 12 i 13 k.p.a.).

Powyższa weryfikacja może nastąpić również w trybie zewnętrznym – postępowaniu sądowoadministracyjnym – po uruchomieniu norm procesowych trójstronnych, nazywanych przez niektórych Autorów spornymi⁵.

2. Kategorie postępowań administracyjnych

Przepis art. 1 ma podstawowe znaczenie przy ustaleniu zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Określają go także przepisy szczególne zawarte w aktach prawnych w randze ustawy⁶. Zjawisko zamieszczenia podstaw stosowania Kodeksu w różnych aktach prawnych wynika z tego, że stało się niemożliwe w ramach obowiązującej konstrukcji Kodeksu zbudowanie jednego ogólnego modelu postępowania administracyjnego ze względu na różnorodność działań i prowadzonych postępowań przez organy administracji publicznej rozumianych w ujęciu ustrojowym i funkcjonalnym. W efekcie występuje obecnie wspomniane we wstępie zjawisko rozproszenia przepisów, które określają zakres i sposób stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Związane jest to z równoczesnym wprowadzaniem w tych szczególnych regulacjach odrębnych rozwiązań procesowych. Nakłada się na to dodatkowo tworzenie innych modeli postępowań administracyjnych (np. podatkowe). W konsekwencji wywołuje to zjawisko dekodyfikacji postępowań administracyjnych, którego nie można jednak oceniać jednoznacznie jako negatywne. Trzeba mieć bowiem na uwadze zmiany systemowe, jakie nastąpiły od chwili wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 nieadministracyjnoprawne (cywilne

⁵ Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 1.

⁶ Analizując rozwiązania zawarte w art. 1 i ustalając, czy w danym przypadku Kodeks ma zastosowanie, należy mieć na uwadze również art. 3 i 4 oraz szereg innych przepisów szczególnych, które albo wyłączają stosowanie tej ustawy, albo ją ograniczają, natomiast w odniesieniu do wyłączeń z art. 3 wprowadzają obowiązek jej stosowania z ograniczeniami tylko do określonych instytucji albo na zasadzie odpowiedniego stosowania.

i karne), tylko po to, aby rozszerzyć sferę oddziaływania administracji państwowej na społeczeństwo. Obecnie można wyróżnić wiele podtypów spraw administracyjnych, a poza tym sprawy o charakterze mieszanym (hybrydalnym) 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 k.p.a. i bez) nie jest wystarczający. Poszukując uzasadnienia dla procesu dekodyfikacji, należy wskazać przede wszystkim potrzebę realizacji przez ustawodawcę celów, którym służą poszczególne normy prawa materialnego i powiązane z nimi systemy norm procesowych (np. polityka fiskalna państwa realizowana w drodze prawa podatkowego i dopasowanego do niego postępowania podatkowego). Z drugiej strony, konieczne jest także ustanowienie odpowiednich gwarancji procesowych dla jednostek, które doświadczają tych różnych rozwiązań procesowych.

- 7 Traktując Kodeks postępowania administracyjnego jako podstawowy akt prawny regulujący postępowania administracyjne, wyróżnia się **trzy podstawowe kategorie postępowań jurysdykcyjnych: postępowanie ogólne – prowadzone tylko w oparciu o przepisy zawarte w Kodeksie, 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**⁷.

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**⁸.

Postępowania szczególne uregulowane są nie tylko przepisami Kodeksu. Co znamienne, zakres tej pozakodeksowej szczegółowej regulacji, która je współtworzy, jest różny. Można więc wyróżnić postępowania, w których wprowadzono jedynie odmienności w odniesieniu do pojedynczych instytucji zawartych w Kodeksie (np. skrócenie terminów, w których można wystąpić o wznowienie postępowania), postępowania, dla których ustanowiono modyfikacje w szerszym zakresie (np. postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy prowadzone w oparciu o 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. W odniesieniu do postępowań

⁷ Zob. T. Woś [w:] *Postępowanie...*, s. 92–93.

⁸ 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.

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

W ujęciu teoretycznym można przyjąć za J. Borkowskim, że postępowania szczególne 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 procesowych⁹. Sposób odesłania wyrażony jest najczęściej w formule tzw. odpowiedniego stosowania Kodeksu. W procedurach nieautonomicznych występuje zaś o wiele „silniejsze” powiązanie z przepisami 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 uniemożliwiałyby prawidłową ich realizację¹⁰. Sposób regulacji postępowań szczególnych jest więc pochodną celów danego postępowania oraz charakteru i skutków kończącej go decyzji albo postanowienia, 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.

Analiza systemu prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że z punktu widzenia typów postępowań administracyjnych prowadzonych w poszczególnych kategoriach

⁹ Zob. 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.

¹⁰ 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*.

spraw dominują postępowania, których część materii normatywnej uregulowana jest w przepisach szczególnych.

Poza wskazanymi typami występują również postępowania wyłączone, wskazane w przepisie art. 3, w tym postępowanie uregulowane w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, które spełnia wszystkie kryteria pozwalające na zakwalifikowanie go do kategorii postępowań jurysdykcyjnych.

- 8 Poza tą zasadniczą i kluczową sferą aktywności administracji ujętą w pojęciu „postępowania jurysdykcyjne”, ustanowiono również „uproszczone” postępowania, prowadzone nie w indywidualnych sprawach administracyjnych, lecz w innych sytuacjach wejścia jednostek w relacje z administracją publiczną, w których nie występuje, albo występuje jedynie w minimalnym zakresie zjawisko ingerencji w sferę podmiotowości jednostek. Z tego powodu ogranicza się ilość regulacji oraz gwarancji procesowych uczestników tych postępowań.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że w **polskim porządku prawnym funkcjonuje cały system postępowań administracyjnych**, na który składają się następujące kategorie:

- postępowania ogólne,
- postępowania szczególne,
- postępowania wyłączone,
- postępowania uproszczone.

3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

9

Zgodnie z art. 1 i 2 **Kodeks postępowania administracyjnego normuje:**

- 1) **jurysdykcyjne postępowanie administracyjne ogólne** (art. 1 pkt 1 i 2),
- 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 pkt 2** (art. 1 pkt 3),
- 3) **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń** (art. 1 pkt 4),
- 4) **postępowanie w sprawach skarg i wniosków** (art. 2),
- 5) **nakładanie lub wymierzanie kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu** (art. 1 pkt 5),
- 6) **tryb europejskiej współpracy administracyjnej** (art. 1 pkt 6).

Kodeks określa także zakres stosowania przepisów Kodeksu do postępowań w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180–181).

Podstawową kategorię postępowań uregulowaną w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowi **jurysdykcyjne postępowanie administracyjne** (art. 1 pkt 1, 2 i 5). W art. 1 pkt 3, 4 i art. 2 wskazano **postępowania uproszczone**, określane tak ze względu na odstąpienie od stosowania wielu rozwiązań przewidzianych dla jurysdykcyjnego postępowania ogólnego, w tym przede wszystkim niewystępowanie aktu jurysdykcji (decyzji) jako sposobu ich zakończenia. W pkt 2 zawarto **rozstrzyganie sporów o właściwość**. Ujmując więc ogólnie zakres Kodeksu postępowania administracyjnego, można przyjąć, że **reguluje system postępowań administracyjnych, lecz nie w pełnym zakresie. W art. 3 k.p.a. wskazano wyjątki określane jako postępowania wyłączone, jednakże niektóre z nich należy także zaliczyć do tego systemu (postępowanie podatkowe).**

W specyficzny sposób ujęto sferę stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego określoną w pkt 5 i 6. To wskazanie wydaje się sugerować, że te postępowania są uregulowane w przeważającej mierze w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęto jednak w dziale IVA i VIIIA, że przepisów Kodeksu nie stosuje się w tych postępowaniach, jeżeli przepisy szczególne stanowią inaczej (zob. art. 189a § 2 i art. 260g). W sytuacji funkcjonowania w systemie prawa rozbudowanych przepisów szczególnych w tych sprawach, znaczenie regulacji zawartej w Kodeksie ma w istocie znikome znaczenie. Równocześnie trzeba mieć na uwadze, że postępowanie w sprawach „**nakładania lub wymierzania kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu**” jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, zaś przy trybie europejskiej współpracy administracyjnej można rozważać zaliczenie tej regulacji do sfery wewnętrznej administracji, której funkcjonowanie co do zasady należy wyłączyć z zakresu przedmiotowego Kodeksu postępowania administracyjnego.

3.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne

Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne określone w art. 1 pkt 1 i 2 służy – jak już wyżej wskazano – 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 w Kodeksie postępowania administracyjnego. Można to również ująć skrótowo jako „konkretyzację normy przedmiotowej, skutkującej uwolnieniem jej mocy wiążącej”¹¹.

Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu związane są więc z:

- 1) typem organu,
- 2) rodzajem norm prawnych stosowanych przez ten organ, w których powinna być zakodowana „sprawa administracyjna”,
- 3) podstawową formą stosowania tych norm prawnych – decyzją administracyjną.

¹¹ Za T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32.

Przesłanki te nie tracą aktualności w sytuacji prawnego dozwoleń zastosowania wariantu milczącego załatwienia sprawy, jednakże wobec założenia ustawodawcy zawartego w art. 122a, że mechanizm ten będzie miał zastosowanie, „jeżeli przepis szczególny tak stanowi”, wyklucza to możliwość zaliczenia takich postępowań do kategorii ogólnego postępowania administracyjnego. Zawsze będą to więc postępowania szczególne.

W odniesieniu do **przesłanki dotyczącej podmiotu stosującego prawo** przyjmuje się, 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 kolegialnego) z umiejscowieniem w strukturze organizacyjnej państwa albo samorządu terytorialnego, powołanych do realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji¹². Przy dookreślaniu pojęcia organu 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 działalności¹³.

- 12 Do kategorii pierwszej zaliczono wskazane w art. 5 § 2 pkt 3, 4 i 6:
- **organy administracji rządowej**,
 - **organy administracji samorządowej** (zgodnie z art. 17 k.p.a. samorządowe kolegia odwoławcze także są częścią tej grupy¹⁴),
 - **inne organy państwowe, niezaliczane do administracji publicznej w tym ujęciu**, np.: wojskowe komisje lekarskie¹⁵, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezesi sądów powszechnych¹⁶, Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁷.
- 13 Druga kategoria organów określana jest w doktrynie mianem **organów administrujących**¹⁸ i została wskazana w art. 1 pkt 2, przy czym na gruncie postępowań 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 korzystają z niego na podstawie

¹² Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 130.

¹³ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 183.

¹⁴ W ujęciu ustrojowym samorządowe kolegia odwoławcze są organami administracji rządowej.

¹⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.05.2012 r., IV SA/Wr 51/12, LEX nr 1472203.

¹⁶ Zob. uchwała SN (7) z 29.04.1992 r., III AZP 3/92, OSNC 1992/10, poz. 172.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie, z 20.01.2016 r., VI SA/Wa 2056/15, LEX nr 2055312.

¹⁸ Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 180.

zlecenia w drodze ustawy (zlecenie ustawowe) albo porozumienia o przekazaniu (ewentualnie upoważnienia tego organu przez organ administracji). Realizacja władztwa administracyjnego ma jednak w ich przypadku znaczenie pomocnicze względem zadań podstawowych, które polegają na wykonywaniu administracji świadczącej (np. w sferze edukacji, szkolnictwa wyższego czy pomocy społecznej). Organy te kierują podmiotami administrującymi w ujęciu materialnoprawnym i stanowią szeroką kategorię, do której zalicza się – na podstawie art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* oraz pkt 5 – organy organizacji społecznych, w tym organy samorządów zawodowych¹⁹, organy samorządów gospodarczych, organy organizacji spółdzielczych, organy funduszy państwowych, których status ustalono w drodze ustawy, oraz organy zakładów administracyjnych²⁰.

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”²¹. 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.

Druga przesłanka, która bazuje na przyjęciu określonego przedmiotu ogólnego postępowania administracyjnego ujętego jako „**sprawa indywidualna**” zakodowana w normie prawa materialnego, nie została zdefiniowana w Kodeksie. W literaturze przedmiotu przedstawiono różne sposoby określania jej istoty, przy czym przyjmuje się dla niej jednolitą nazwę „sprawa administracyjna”. 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**”²². Z kolei W. Dawidowicz wykorzystał koncepcję sytuacji prawnej i w nawiązaniu do niej przyjął, że sprawą indywidualną jest „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracyjny 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”²³. Trzeba dodać, że dopiero „decyzyjna” forma prawna działania organu przesądza o powstaniu sprawy administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie

¹⁹ Zob. postanowienie NSA z 9.07.2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 13.10.2009 r., II SA/OI 471/09, LEX nr 521981; w wyjątkowych przypadkach również organy fundacji.

²¹ Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 52 i 58.

²² 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.

²³ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8.

jest przeszkodą dla takiego założenia nawet odformalizowany i uproszczony charakter postępowania, np. o udostępnienie informacji publicznej²⁴. Cecha „decyzyjnej” formy prawnej działania organu nie zostaje utracona nawet w wariantcie załatwienia konkretnej sprawy w drodze ugody administracyjnej (art. 13) czy poprzez „milczące zakończenie postępowania” albo „milczącą zgodę” (art. 122a). Jest ona bowiem związana z przewidzianą w przepisach prawa możliwością konkretyzacji praw i obowiązków jednostki, niezależnie od dopuszczalnej formy załatwienia tej sprawy²⁵. Znaczenie sprawy administracyjnej dla możliwości prowadzenia postępowania w oparciu o przepisy Kodeksu unaocznia się w sytuacji, kiedy sprawa „wygasa” w trakcie postępowania. Podstawa wygaśnięcia wynika z braku konstytutywnego elementu sprawy przed wszczęciem postępowania (brak pierwotny) albo następczym nieistnieniem elementów tworzących tę sprawę (brak wtórny)²⁶. Te warianty stanowią przesłankę do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania (pierwotnej albo wtórnej), co zobowiązuje organ do wydania decyzji o jego umorzeniu wobec braku podstaw do dokonania autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków jednostki.

- 14 W odniesieniu do trzeciej przesłanki przyjmuje się, że **każda sprawa określona w art. 1 pkt 1 i 2, 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 tych trzech wariantów organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego (wyjątkowo również prawa procesowego – decyzja o umorzeniu postępowania), wynikającą z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w niektórych sprawach dookreśloną przepisami zawartymi w aktach prawa wewnętrznego (stanowione np. w zakładach administracyjnych albo przez samorząd zawodowy). Co istotne, norma ta nie działa bezpośrednio wobec jednostki, lecz dla ukształtowania stosunku materialnoprawnego wymaga autorytatywnej (władczej) indywidualizacji i konkretyzacji²⁷ (tzw. pośrednie działanie normy prawa materialnego). „Milczące załatwienie sprawy”, o którym mowa w art. 122a, nie jest instytucją, która jest tożsama z „decyzją administracyjną”, mimo że stanowi formę załatwienia sprawy administracyjnej. Decyzja stanowi przejaw aktywności organu i materializuje się z chwilą wydania i doręczenia (ogłoszenia), wywołując efekt tzw. związania swoją

²⁴ Zob. wyrok NSA z 16.01.2018 r., I OSK 455/16, LEX nr 2465830.

²⁵ Sądy administracyjne odrzucały możliwość zakwalifikowania pewnych zdarzeń do kategorii spraw administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął np., że: „Wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego nie jest sprawą administracyjną w myśl art. 1 pkt 1 i nie jest też sprawą sądowoadministracyjną 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).

²⁶ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 50. Szerzej na temat zaświadczania w rozdziale XII.1.

²⁷ Zob. postanowienie NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1801/12, LEX nr 1240612.

treścią w przyszłości i wykreowania wtórnej normy prawnej określającej relację między administracją i jednostką (jednostkami). Z kolei „milczące załatwienie sprawy” bazuje wyłącznie na ustawowo ustanowionej konstrukcji dozwoleń braku aktywności organu i wywołaniu w ten sposób takiego samego efektu jak decyzja.

3.2. Postępowania uproszczone pozajurysdykcyjne

Do postępowań uproszczonych, które nie są postępowaniami jurysdykcyjnymi, zalicza się: 15

- 1) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń,
- 2) postępowanie w sprawach skarg i wniosków,
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania części sporów o właściwość,
- 4) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Ad 1. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń zostało uregulowane w dziale VII – art. 217 i n. Mimo że ma charakter uproszczony, należy przy jego prowadzeniu zachować minimalne rygory proceduralne, przede wszystkim w zakresie zasad zawartych w art. 6–16²⁸. 16

Formę zaświadczenia zalicza się do czynności administracji, podejmowanej przez właściwy organ administracji publicznej w celu potwierdzenia obiektywnie istniejącego stanu, dotyczącego faktów lub prawa²⁹. W istocie czynnością materialno-techniczną jest wydanie zaświadczenia, zaś samo zaświadczenie, jako jej efekt, jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1, korzystającym z domniemania prawdziwości.

W takim ujęciu zaświadczenie ani nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach jednostki, ani nie może tworzyć nowej sytuacji prawnej (wtórnej normy prawnej) gdyż jest tylko przejawem wiedzy, nie zaś woli organu administracji publicznej³⁰. Wydanie zaświadczenia jest kategorią działania administracji odmienną niż rozstrzyganie w drodze decyzji administracyjnej sprawy administracyjnej. Przekłada się to również na odmienności tego postępowania w porównaniu do postępowania administracyjnego ogólnego. Do jego wydania nie jest wymagana szczegółowa podstawa prawna, postępowanie przybiera formę postępowania gabinetowego i nie występują w nim strony, a jedynie wnioskodawca. Nie przeprowadza się postępowania wyjaśniającego nakierowanego na ustalenia w zakresie stanu faktycznego relewantnego z punktu widzenia normy prawa materialnego. Organ ogranicza się zaś do – co najwyżej – odnalezienia danych wchodzących w skład zasobu, którym dysponuje, w celu potwierdzenia istniejącego obecnie lub w przeszłości

²⁸ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 31.08.2010 r., II SAB/Ol 56/10, LEX nr 756122.

²⁹ K. Chorąży, Z. Kmiecik, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, Sam. Teryt. 2000/6, s. 70–71; zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 72.

³⁰ Wyrok NSA z 1.07.2010 r., II OSK 594/10, LEX nr 597715.

stanu. Postępowanie to może zakończyć się wydaniem: zaświadczenia, postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia albo odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści³¹. W odniesieniu do wskazanych postanowień odmownych ustanowiono w art. 219 uprawnienie do ich zaskarżenia w drodze zażalenia.

- 17 **Ad 2.** Postępowanie skargowo-wnioskowe przewidziane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi instrument społecznej kontroli administracji, który jest wyrazem przyznanego każdemu prawa wnoszenia petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych (art. 63 Konstytucji RP)³². Jest to jednoinstancyjne postępowanie o charakterze uproszczonym, którego przedmiot jest odmienny względem rozstrzygania spraw administracyjnych. Właściwy organ (art. 229) zawiadamia jednostkę inicjującą o podjętych wewnętrznych działaniach zmierzających do wyjaśnienia okoliczności, których dotyczy skarga czy wnioski. Nie występują w nim strony postępowania, nie wydaje się aktów administracyjnych. Z merytorycznego punktu widzenia jest to rodzaj procedury kontrolnej³³, której można przypisać funkcję uzupełniającą względem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

Skargi i wnioski są środkami prawnymi przysługującymi każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone. Osoba składająca skargę w trybie art. 221 nie musi więc uzasadniać swojego interesu, może bowiem występować również w interesie publicznym. Treść pisma determinuje, czy jest ono skargą, czy wnioskiem. Przedmiotem skarg są w szczególności zaniedbania lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227), wnioski zaś wnoszone są w sprawach ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241). Uzupełniający charakter skargi wyraża się w tym, że uruchamia postępowanie uproszczone pod warunkiem, iż nie spowoduje wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek lub z urzędu (art. 233) albo nie zostanie złożona w sprawie, w której toczy się jurysdykcyjne postępowanie administracyjne lub którą rozstrzygnięto decyzją ostateczną (art. 234 i 235).

Zakończenie tego postępowania odbywa się w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi czy wniosku. Nie przewidziano przy tym możliwości uruchomienia dalszego trybu rozpoznania czy weryfikacji, a więc nie tylko postępowania odwoławczego, ale także postępowania sądowoadministracyjnego. Wynika to z tego, że tym sposobom zakończenia postępowania nie przypisuje się cech aktu administracyjnego, gdyż nie wpływają one na sytuację prawną podmiotu występującego ze skargą lub wnioskiem

³¹ Szerzej na temat zaświadczenia w rozdziale XII.1.

³² Zob. postanowienie WSA w Olsztynie z 19.03.2010 r., II SAB/OI 17/10, LEX nr 1686621.

³³ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 20.06.2007 r., IV SA/Wa 140/07, LEX nr 351325.

Szczegółową regulację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów administracji publicznej, zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁴.

Ad 3. Do postępowań uproszczonych zaliczono w opracowaniu – mimo jedynie szcztąkowej regulacji w Kodeksie – wskazane w art. 1 pkt 3 postępowanie w sprawach rozstrzygania części **sporów o własność** zaistniałych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego albo między organami administracji rządowej (również między innymi organami państwowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w pkt 2). **Spory o własność służą rozdzieleniu kompetencji między organami należącymi do tych samych systemów ustrojowych administracji**³⁵. Podstawę przeprowadzania tych postępowań ustanowiono w Kodeksie w art. 22 (oraz w części w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), bez ustanowienia jakichkolwiek rozwiązań procesowych. Ze względu na specyficzny układ podmiotowy, który wyraża się w tym, iż jest to spór między dwoma organami, bez udziału jednostek, przyjmuje się, że jest to procedura (postępowanie) wewnętrzna (zob. rozdział IV pkt 1.4).

18

Wyróżnić też należy, w oparciu o kryterium podmiotowe określone w art. 4 p.p.s.a., **spory kompetencyjne**, które rozstrzygane są w oparciu o przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z wyjątkiem regulacji dotyczącej legitymacji do ich uruchomienia, która jest zawarta w art. 22 § 3 k.p.a. i obejmuje obie kategorie sporów. **Spory kompetencyjne służą rozdzieleniu kompetencji między organami należącymi do różnych systemów ustrojowych administracji.**

Celem obu postępowań jest **ustalenie organu, który jest właściwy do przeprowadzenia postępowania** w konkretnej sprawie administracyjnej i jej rozstrzygnięcia decyzją administracyjną³⁶. Spory mogą powstać tylko w przypadku dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a więc po stwierdzeniu, że istnieje sprawa administracyjna ustanowiona normami materialnego prawa administracyjnego³⁷. Spór

³⁴ Dz.U. Nr 5, poz. 46. Na temat postępowania w sprawie skarg i wniosków por. szerzej w rozdziale XII.2.

³⁵ Stanowisko o zaliczeniu sporów o własność do uproszczonych postępowań administracyjnych nie jest pełni akceptowane przez doktrynę. Przeciwnicy tego poglądu podnoszą, iż spory nie dotyczą bezpośrednio jednostek, gdyż rozstrzygają wątpliwości w zakresie własności rzeczowej albo miejscowej między organami. Ponadto wskazują, że nie uregulowano tej materii w odrębnym rozdziale, a zawarte w Kodeksie rozwiązania mają charakter szcztątkowy.

³⁶ Z pojęcia sporów o własność wyłączono z dniem 1.01.2004 r. spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Wiązało się to ze zniesieniem Kolegium Kompetencyjnego przy SN, 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.

³⁷ Przepis art. 22 nie przewiduje rozstrzygania sporów wynikłych na tle innych postępowań, np. w sprawach cywilnych.

taki nie może bowiem mieć charakteru pozornego³⁸ czy też jedynie teoretycznego. Spory o właściwość mają być rozstrzygane co do zasady przez podmiot ze sfery administracji publicznej, natomiast w odniesieniu do sporów kompetencyjnych właściwy do ich rozstrzygania jest Naczelny Sąd Administracyjny (art. 4 i 15 p.p.s.a.).

Wyróżnia się dwie kategorie sporów o właściwość w oparciu o kryterium aktywności organów. **Spory pozytywne**, gdy co najmniej dwa organy administracji publicznej podejmują w tym samym czasie czynności procesowe w celu prowadzenia postępowań w tej samej sprawie administracyjnej, dając w ten sposób wyraz, że są właściwe dla jej rozstrzygnięcia, i **spory negatywne**, gdy organy powstrzymują się przed podjęciem i prowadzeniem jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych w tej samej sprawie, uznając, że nie są właściwe. Niezbędnym warunkiem do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu negatywnego o właściwość jest przekazanie podania innemu organowi w trybie art. 65 § 1.

W odniesieniu do sporów o właściwość rozstrzyganych przez organy administracji publicznej w myśl reguł wskazanych w art. 22 z wnioskiem może wystąpić strona postępowania, podmiot na prawach strony (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna) lub organ pozostający w sporze, ten, który otrzymał zawiadomienie o przekazaniu sprawy w trybie art. 65.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują również kwestii proceduralnych związanych z rozstrzygnięciem sporu o właściwość³⁹. Przyjmuje się jednak, że rozstrzygnięcie sprowadza się do wskazania, który organ jest uprawniony do wydania decyzji lub postanowienia w konkretnej sprawie⁴⁰. Organy pozostające w sporze są związane takim wskazaniem, jednak tylko w danym konkretnym postępowaniu. Postępowanie to stanowi gwarancję legalności aktów administracyjnych. Negatywnym aspektem niedochowania właściwości organów administracji publicznej jest ziszczenie przesłanki nieważności decyzji (postanowienia) zawartej w art. 156 § 1 pkt 1⁴¹.

- 19 **Ad 4.** Tryb europejskiej współpracy administracyjnej reguluje relacje między organami administracji w krajach Unii Europejskiej zawiązywane w związku z potrzebą udzielenia pomocy prawnej. Udział jednostki po uruchomieniu tego trybu jest marginalny. Współpraca realizowana jest w zakresie czynności podejmowanych na potrzeby konkretnych

³⁸ Spór o właściwość, w którym organy opierają się na odmiennych ustaleniach faktycznych, należy ocenić jako pozorny, gdyż nie ma tu rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, a istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy. Dopóki nie nastąpi pomiędzy organami uzgodnienie stanowisk co do istoty sprawy, dopóty nie można mówić o sporze kompetencyjnym; zob. postanowienie NSA z 5.10.2010 r., I OW 93/10, LEX nr 741783.

³⁹ Bardziej rozbudowane regulacje zawarto w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednak i one charakteryzują się znacznym stopniem ogólności i nie są kompletne.

⁴⁰ Postanowienie NSA z 28.03.1991 r., SA/Lu 218/91, ONSA 1991/1, poz. 30.

⁴¹ Na temat sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych por. rozważania w rozdziale III.1.4.

postępowania administracyjnych i wiąże się przede wszystkim z przekazywaniem danych dotyczących uczestników tego postępowania, wymianą innych informacji oraz wykonywaniem czynności procesowych w ramach pomocy prawnej (art. 260a). Działania te mają z założenia charakter odformalizowany a korespondencja odbywa się w drodze elektronicznej.

Aspekt procesowy w tym trybie jest zaś dalece ograniczony i – co znamienne – w głównej mierze określają go przepisy unijne, a nie postanowienia działu VIIIA⁴². Współpraca między podmiotami zaliczanymi do administracji może być podjęta w układzie horyzontalnym (np. współpraca krajowego organu administracji publicznej z organem administracji państwa członkowskiego), jak i wertykalnym (współpraca z organami 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 administracji⁴³, zaś **rozwiązania zawarte w Kodeksie mają charakter subsydiarny i ramowy**⁴⁴.

3.3. Postępowania wyłączone

W przepisie art. 3 określono wyłączenia stosowania Kodeksu. Należy jednak podkreślić, że nie są to jedyne wyłączenia stosowania tego aktu prawnego. Przepisy szczególne w randze ustawy w odniesieniu do niektórych typów postępowań wyłączają stosowanie albo całego Kodeksu (postępowania wyłączone), albo wskazanych instytucji (ewentualnie działów albo rozdziałów). Równocześnie przy rozstrzyganiu sporu o stosowanie przepisów Kodeksu trzeba mieć na uwadze regułę, że w zakresie jurysdykcyjnych postępowań, których rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej, stosuje się interpretację rozszerzającą na rzecz stosowania Kodeksu.

20

W art. 3 zastosowano metodę enumeracji negatywnej, tj. wskazano typy postępowań w sprawach rozstrzyganych w formie decyzji albo innych orzeczeń czy aktów, do których nie mają – co do zasady – zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wśród nich są również jurysdykcyjne postępowania administracyjne wyłączone, których rozstrzygnięcia mogą być następnie przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. W odniesieniu do pozostałych kategorii, wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego, a w konsekwencji wyłączenie możliwości uruchamia-

⁴² Zob. np.: 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. UE L 82, s. 1 ze zm.).

⁴³ Na temat europejskiej współpracy administracyjnej por. rozważania w rozdziale XI.

⁴⁴ Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 17.

nia kontroli sądowoadministracyjnej, co znajduje potwierdzenie w treści 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 bezwzględnego, 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 (skargi i wnioski). W przepisie art. 3 § 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.

- 21 **Wyłączenia stosowania** przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego obejmują:
- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
 - 2) sprawy uregulowane w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII;
 - 3) sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
 - 4) sprawy dotyczące nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi;
 - 5) sprawy dotyczące podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 4.
- 22 **Ad 1.** Postępowanie w sprawach karnych skarbowych jest uregulowane w przepisach ustawy z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁴⁵. 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. Regulacja ta stanowi więc kompletny zestaw rozwiązań procesowych stosowanych przez sądy powszechne (tzw. postępowanie karnoskarbowe). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą więc mieć do niego zastosowania. Jedynie na mocy przepisów szczególnych dopuszczalne byłoby stosowanie wybranych instytucji.
- 23 **Ad 2.** Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania w sprawach uregulowanych w Ordynacji podatkowej. Zakres stosowania tej ustawy określono w art. 1 i zgodnie z nim ustawa ta normuje:
- 1) zobowiązania podatkowe;
 - 2) informacje podatkowe;
 - 3) postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające;
 - 4) tajemnicę skarbową.

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 628.

Ten akt prawny ma charakter kompleksowy. Zawiera przepisy o charakterze materialnoprawnym oraz wyczerpującą regulację postępowania podatkowego.

Wejście w życie przepisów Ordynacji podatkowej spowodowało generalne pogorszenie sytuacji procesowej strony postępowania podatkowego w stosunku do tej, którą reguluje dział I i II Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje się np. przepis art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji w toku postępowania powinien 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”. Daleko idącą ingerencję organów podatkowych w podmiotowość jednostki wprowadzono w uregulowanej w Ordynacji podatkowej kontroli podatkowej – dział IV, która w wielu sytuacjach poprzedza postępowanie podatkowe. Zawarte tam rozwiązania nie mają odpowiednika w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzono, że Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w sprawach podatkowych, w zakresie uregulowanym w dziale IV, V i VIII. Odesłanie to jest jednak częściowo nieaktualne, gdyż z dniem 1.01.2004 r. spod zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączono rozstrzyganie sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej a sądami, co wiązało się ze skreśleniem działu V. Poza tym w przepisach Ordynacji podatkowej zamieszczono odesłanie do działu VIa Kodeksu (np. w art. 86m § 3).

Ad 3. 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. Wyłączenie to obejmuje konsulów i ministra właściwego do spraw zagranicznych, i dotyczy znacznej części kompetencji tych podmiotów do prowadzenia postępowań w sprawach określonych w kilku aktach prawnych. Realizują one głównie działania o charakterze administracyjnoprawnym, w tym władczym, dla których przewidziano m.in. formę czynności materialno-technicznych oraz aktów indywidualnych, w tym decyzji administracyjnych. Podstawowym aktem prawnym zawierającym rozwiązania procesowe stosowane przez konsulów jest ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne⁴⁶. W zakresie prowadzonych przez te podmioty postępowań obowiązuje przede wszystkim autonomiczna procedura uregulowana w dziale III tej ustawy, która pod względem struktury i poszczególnych instytucji jest zbliżona do regulacji zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Charakteryzuje się jednak znacznymi uproszczeniami. Obejmuje wszystkie etapy postępowania administracyjnego prowadzonego przez konsulów w zakresie zadań określonych w art. 34 pr. kons., łącznie z trybem nadzwyczajnym – wznowienia po-

24

⁴⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1329.

stępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 95 pr. kons.). Konsulowie prowadzą również postępowania administracyjne w oparciu o przepisy szczególne zawarte w innych ustawach (np. ustawie z 9.11.2000 r. o repatriacji⁴⁷).

- 25 **Ad 4 i 5. W art. 3 § 3 wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w tzw. sferze wewnętrznej administracji.** W tym zakresie wyróżnia się dwie grupy wewnętrznych stosunków prawnych, 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 albo indywidualnym, wydawanymi nie tylko na podstawie norm kompetencyjnych, ale także ustrojowych. Akty te wydawane są z zachowaniem procedur określonych również aktami prawa wewnętrznego, które mogą charakteryzować się znacznym sformalizowaniem.

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.

W ramach podległości służbowej pracownicy administracji publicznej jednostek podporządkowanych organizacyjnie są zobowiązani do zastosowania się do aktu generalnego lub indywidualnego wydanego przez uprawniony organ nadrzędny. W przepisach szczególnych ustanawia się warianty kontroli wewnętrznej tych aktów przez organy nadzoru. Mimo wyłączenia stosowania do tych przypadków przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i w konsekwencji braku możliwości ich weryfikacji w drodze zwyczajnych środków prawnych (odwołanie, zażalenie), w odniesieniu do tych spraw znajdują jednak zastosowanie przepisy działu VIII (skargi i wnioski).

Akty (polecenia) wydawane w ramach podległości służbowej dotyczą przede wszystkim kształtowania treści stosunku służbowego między piastunem organu i podporządkowanymi mu pracownikami urzędu, pozostającymi w relacji tzw. hierarchicznego podporządkowania, wyjątkowo nawiązania albo rozwiązania tego stosunku. Stosuje je również uprawniony pracownik urzędu (z reguły zajmujący stanowisko kierownicze) względem podwładnych. Na tej podstawie przyjmuje się, że aktom tym można przypisać następujące cechy: indywidualność, konkretność, „wewnętrzność”, wydanie przez jednostkę nadrzędną będącą osobowym elementem danego organu albo przypisanego mu urzędu.

⁴⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1105.

Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wiąże się także z wyłączeniem kontroli sądowoadministracyjnej w stosunku do obu kategorii aktów z art. 3 § 3 k.p.a., co wynika z art. 5 pkt 2 p.p.s.a.

Poza wymienionymi wariantami przyjmuje się, że **Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do generalnych i indywidualnych aktów wewnętrznych wydawanych przez organy zakładów administracyjnych**. Odrzuca się przy tym – co do zasady – możliwość uruchomienia w stosunku do nich kontroli sądowoadministracyjnej. Wyjątki od tej reguły obejmują sytuacje zastosowania przez organy zakładów do konkretyzacji prawa i obowiązków użytkowników zakładów na mocy norm kompetencyjnych formy decyzji administracyjnej. Oprócz tego mogą stosować także formy objęte kognicją sądów administracyjnych, tj. „inne akty” albo czynności określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., do których nie stosuje się przepisów Kodeksu.

ZASADY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JURYSDYKCYJNEGO

1. Pojęcie, charakter i funkcje zasad postępowania administracyjnego

W nauce prawa administracyjnego używa się określeń „zasady prawa” czy też „ogólne zasady prawa”, przy czym pojęcia te nie są jednolicie definiowane. Przez **pojęcie „ogólne zasady prawa”** rozumie się w szczególności „normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla danego systemu prawa bądź jego części”¹. 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. Zasady prawa stanowią pewną linię przewodnią dla szczególnych regulacji prawnych działania organów administracji publicznej, będąc jednocześnie wiążącą dyrektywą stosowania tych uregulowań.

26

Pojęcie zasad prawa jest także łączone z wypracowanymi przez doktrynę uogólnieniami pewnych rozwiązań prawnych lub wzorcami zachowania nieunormowanymi wyraźnie przez prawo, lecz uznanymi za wiążące. Na ich określenie używane jest pojęcie „**postulaty 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.

¹ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35.

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.

2. Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego

- 27 W każdej procedurze powinny być wyodrębnione zasady obowiązujące w danym rodzaju postępowania. Nie zawsze jednak zasady ogólne prawa są ujmowane w wyrażnie wyodrębnionej, ustawowej regulacji, a nawet jeśli zostają ujęte w ramy przepisów ustawowych, stanowią często ogólne normy, wymagające dla ich zastosowania dalszego sprecyzowania.

W postępowaniu administracyjnym zasady ogólne zostały wyraźnie wyodrębnione w rozdziale 2 działu I k.p.a. zatytułowanym „Zasady ogólne”. Zasady ogólne znajdowały się już w tekście pierwotnym Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak w osobnym rozdziale zamieszczono je nowelą styczniową do k.p.a. Powyższe zasady są określone opisowo, a doktryna nadaje im pewne nazwy i dokonuje ich systematyzacji, opartej na różnych kryteriach, jednak wprowadzane klasyfikacje mają wyłącznie walor porządkujący, nie można z nich natomiast wyprowadzać wniosków dotyczących rangi poszczególnych zasad czy też ich hierarchicznego układu².

- 28 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 RP, zasady przyjęte w prawie europejskim oraz zasady wypracowane przez doktrynę prawa i orzecznictwo sądów administracyjnych³.

² Systematykę zasad ogólnych postępowania administracyjnego przedstawia m.in. A. Matan [w:] G. Łaszczka, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 93–95.

³ Zasady te zostaną omówione w rozdziale II.3.

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. 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.

Zasady ogólne zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego **mają charakter norm prawnych**. Przepisy, które je statuują, mogą być stosowane samodzielnie, jak również w powiązaniu z innymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. 29

W wyroku z 4.06.1982 r., I SA 258/82⁴, NSA 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”⁵.

Należy uznać, że przepisy statuujące zasady ogólne postępowania administracyjnego są równorzędne z pozostałymi przepisami Kodeksu, a co za tym idzie, mogą być realizowane bezpośrednio, bez odnoszenia się do konkretyzujących je przepisów szczególnych.

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.

2.1. Zasada praworządności

Zasada praworządności, zwana również **zasadą legalności**, jest nie tylko zasadą ogólną postępowania administracyjnego, lecz także zasadą konstytucyjną, wywodzoną z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. 30

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,

⁴ ONSA 1982/1, poz. 54.

⁵ Porównaj także wyrok SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, z glosami W. Tarasa, PiP 1993/3, s. 110, i J. Zimmermanna, PiP 1993/8, s. 116.

przy czym działania te mogą być podejmowane wyłącznie w przewidzianych prawem formie i trybie.

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 nie tylko obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, ale także obowiązek 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 wyroku z 16.09.2021 r., II SA/GI 545/21⁶, WSA w Gliwicach stwierdził, że: „Z zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika nałożony na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania działania na podstawie prawa, a zatem w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, zgodnie z normami: materialną, kompetencyjną, proceduralną i określającą formę działania. Zarazem owo działanie podejmowane na podstawie prawa musi mieścić się w jego granicach, a wobec tego sam legalizm (oparcie się na konkretnej normie prawnej) nie wystarczy do wypełnienia owej konstytucyjnej powinności. Działanie w granicach prawa oznacza bowiem sferę różnorodnych czynności dotyczących zarówno prowadzenia postępowania jak i wydawania aktów je kończących, przy uwzględnieniu szeregu czynników kształtujących treść tych aktów. Owymi czynnikami są zarówno prawidłowo ustalone i przeprowadzone metody wykładni przepisów, na których opiera się organ, jak i uwzględnianie treści innych rozstrzygnięć, pozostających w obrocie prawnym, których byt ma wpływ na finalny wynik toczącego się postępowania. W Kodeksie postępowania administracyjnego owa konstytucyjna zasada została podzielona pomiędzy dwa przepisy (art. 6 - legalność) i art. 7 ab initio (ochrona praworządności). Zarazem, oba przywołane przepisy k.p.a. zaliczają się do zasad ogólnych, co oznacza ich szczególny status i konieczność analizy norm prawa materialnego i procesowego przez ich pryzmat”.

- 31 Organy administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji mają obowiązek działania na podstawie **przepisów prawa powszechnie obowiązującego**⁷. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP **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.

⁶ LEX nr 3265039.

⁷ Por. wyrok NSA z 7.05.2020 r., I OSK 3977/18, LEX nr 2979076.

Organy uprawnione do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących są określone w Konstytucji RP, natomiast organy uprawnione do wydawania aktów prawa miejscowego są wskazane w ustawach zwykłych. Do drugiej kategorii podmiotów zalicza się organy jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów oraz niektóre organy administracji rządowej niezespółonej. Przykładowo można wskazać dyrektorów urzędów morskich, wydających zarządzenia na podstawie art. 47–48 ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.).

Zasada praworządności jest podstawową zasadą ogólną postępowania administracyjnego, mającą niewątpliwie wysoką rangę. W sytuacjach gdy dojdzie do jej konfliktu z inną zasadą ogólną w procesie podejmowania decyzji, należy przyznać pierwszeństwo zasadzie praworządności. W szczególności zasada praworządności ma pierwszeństwo przed zasadą dyspozycyjności, za czym przemawia treść art. 137⁸.

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 prawem⁹.

Gwarancje o charakterze represyjnym stanowią w szczególności przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajne weryfikacji decyzji wadliwych (w sposób kwalifikowany oraz niekwalifikowany)¹⁰. 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 ustawach¹¹.

2.2. Zasada prawdy obiektywnej

Zasada prawdy obiektywnej (materialnej) 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

32

⁸ Zgodnie z tym przepisem strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

⁹ Por. rozważania w rozdziale III.3.2.

¹⁰ Por. na ten temat rozważania w rozdziale IX.

¹¹ Ustawą określającą zasady i tryb zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego jest Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

do sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, lecz także jest wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, gdyż organy administracji publicznej mają obowiązek uwzględniania jej przy „załatwieniu sprawy”.

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.

33 Biorąc pod uwagę treść przytoczonych wyżej przepisów, należy uznać, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje **zasada oficjalności postępowania dowodowego**. Okoliczność, iż 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;
- 3) przeprowadzić dowody, które uznał za niezbędne do dokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy;
- 4) dokonać oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów.

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.

Warto również powołać trafne stanowisko WSA w Krakowie wyrażone w wyroku z 7.11.2023 r., II SA/Kr 999/23¹², w którym Sąd stwierdził, że „zakres i przedmiot postępowania wyjaśniającego determinują przepisy prawa materialnego, bowiem to normy prawa materialnego przesądzają o przedmiocie sprawy i okolicznościach prawnie istotnych. W postępowaniu wyjaśniającym należy również uwzględnić specyfikę danej

¹² LEX nr 3635814.

sprawy - inność i odrębność okoliczności, które stanowią o stanie faktycznym. Organ powinien zatem w sposób adekwatny do potrzeb ustalić stan faktyczny i nie pozostawić żadnych niewyjaśnionych istotnych dla sprawy okoliczności. Dokonana natomiast przez organ ocena zgromadzonego materiału powinna zostać przeprowadzona zgodnie z zasadami swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), a motywy którymi kierował się organ powinny zostać szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu do wydanej decyzji”.

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, jak również zasady inicjatywy i dyspozycji dowodami przez strony. Organ 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”¹³.

34

Kwestia rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym nie jest jednolicie postrzegana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z 4.07.2001 r., I SA 301/00¹⁴, 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”. Natomiast w wyroku z 11.07.2002 r., I SA/Po 788/00¹⁵, Sąd ten 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 2219/06¹⁶, 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 administra-

¹³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 45.

¹⁴ LEX nr 53964. Por. także wyrok WSA w Gdańsku z 25.04.2012 r., II SA/Gd 53/12, LEX nr 1164472, w którym Sąd stwierdził, że „to na organach administracji spoczywa obowiązek wyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy i ustalenia prawdy w sensie materialnym”.

¹⁵ „Biuletyn Skarbowy” 2002/6, poz. 25.

¹⁶ LEX nr 312057.