

# PRZESŁUCHANIE ŚWIADKA I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zbigniew R. Kmieciak

---

---

---



# PRZESŁUCHANIE ŚWIADKA I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zbigniew R. Kmiecik

---

---

---

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Stan prawny na 1 października 2022 r.

Recenzent  
Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne  
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

**prawolubni**<sup>♥</sup>

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-826-5  
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 728 313 462; e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>9</b>
<b>Słowo wstępne .....</b>	<b>13</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Zagadnienia ogólne .....</b>	<b>17</b>
1.1. Pojęcie postępowania administracyjnego .....	17
1.1.1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu .....	17
1.1.2. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu.....	20
1.1.2.1. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego .....	20
1.1.2.2. Rodzaje jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego .....	29
1.2. Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym .....	33
1.2.1. Strona w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym .....	33
1.2.1.1. Ustawowa definicja strony .....	33
1.2.1.2. Interes prawny jako przesłanka bycia stroną ....	37
1.2.1.3. Koncepcje strony: subiektywna i obiektywna ....	55
1.2.2. Strony w szczególnych jurysdykcyjnych postępowaniach administracyjnych .....	62
1.3. Pojęcie świadka .....	72
1.3.1. Ewolucja pojęcia świadka w doktrynie prawa sądowego .....	72
1.3.2. Świadek w znaczeniu faktycznym (materialnym).....	77

1.3.3. Świadek w znaczeniu prawnym (formalnym) .....	81
1.3.3.1. Świadek czynny (świadek zeznający) .....	82
1.3.3.2. Świadek bierny (świadek przybrany) .....	90
1.3.4. Świadek w postępowaniu administracyjnym .....	96

## **Rozdział II**

<b>Przesłuchanie jako zespół oświadczeń procesowych</b> .....	101
2.1. Miejsce oświadczeń procesowych wśród faktów procesowych .....	101
2.2. Rodzaje oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym .....	108
2.2.1. Oświadczenia uczestników postępowania .....	108
2.2.1.1. Oświadczenia woli .....	108
2.2.1.2. Oświadczenia wiedzy .....	116
2.2.1.3. Oświadczenia stosunku .....	117
2.2.1.4. Oświadczenia o mieszanym charakterze .....	120
2.2.2. Oświadczenia organu prowadzącego postępowanie ....	121
2.2.2.1. Oświadczenia woli .....	121
2.2.2.2. Oświadczenia wiedzy .....	123
2.2.2.3. Oświadczenia stosunku .....	128
2.2.2.4. Oświadczenia o mieszanym charakterze .....	129
2.3. Wadliwość i skuteczność oświadczeń procesowych .....	143
2.4. Oświadczenia składające się na przesłuchanie .....	148

## **Rozdział III**

<b>Przesłuchanie jako czynność dowodowa</b> .....	155
3.1. Pojęcie czynności dowodowej .....	155
3.2. Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym .....	158
3.3. Tryb, taktyka i technika przesłuchania .....	178
3.3.1. Tryb przesłuchania .....	178
3.3.2. Metodologia przesłuchania .....	183
3.3.3. Pytania niewłaściwie postawione .....	188
3.4. Utrwalenie przesłuchania .....	194
3.5. Wynik przesłuchania – zeznanie .....	204
3.5.1. Zeznanie jako środek dowodowy .....	204
3.5.2. Wartość dowodowa zeznań .....	213

**Rozdział IV**

<b>Przesłuchanie świadka</b> .....	229
4.1. Wezwanie do złożenia zeznań .....	229
4.2. Ograniczenia prawne.....	238
4.2.1. Niedopuszczalność zeznawania .....	238
4.2.2. Prawo odmowy zeznań .....	249
4.2.3. Prawo odmowy odpowiedzi na pytania .....	254
4.3. Skutki nieuzasadnionej odmowy zeznań .....	257
4.4. Koszty stawiennictwa .....	259

**Rozdział V**

<b>Przesłuchanie strony</b> .....	271
5.1. Zeznania strony a inne oświadczenia wiedzy strony.....	271
5.1.1. Zeznania strony a wyjaśnienia .....	271
5.1.2. Zeznania strony a oświadczenie substytuujące zaświadczenie.....	273
5.2. Dopuszczalność dowodu z przesłuchania strony.....	277
5.3. Kwestia obowiązku zeznawania.....	282
5.4. Koszty stawiennictwa .....	293

**Rozdział VI**

<b>Konsekwencje fałszywych zeznań</b> .....	299
6.1. Odpowiedzialność karna zeznającego .....	299
6.2. Wznowienie postępowania .....	314
6.2.1. Fałszywe zeznania jako przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego .....	315
6.2.2. Warunki dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego .....	317
6.2.3. Tryb i skutki wznowienia postępowania administracyjnego .....	330
6.3. Obciążenie kosztami postępowania .....	336

<b>Uwagi końcowe</b> .....	337
----------------------------	-----

<b>Literatura</b> .....	347
-------------------------	-----





# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- d.k.p.k. – ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.) – akt archiwalny
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- pr. cel. – ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1856 ze zm.)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 324)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341) – akt archiwalny

- u.e.r. – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1125)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.)
- u.t.k. – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.)
- u.u.c.o. – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)

## **Czasopisma, zbiory orzeczeń, publikatory urzędowe**

- Annales UMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- BGBL. – Bundesgesetzblatt
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- NP – Nowe Prawo
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OPA – Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- PS – Przegląd Sądowy

---

RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	- Samorząd Terytorialny
Zb.Wyr.	- Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego

## Inne

CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	- Najwyższy Trybunał Administracyjny
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny



## SŁOWO WSTĘPNE

Dowód z przesłuchania świadka nie jest w postępowaniu administracyjnym często stosowanym dowodem. Zakres jego użycia jest nieporównywalnie mniejszy niż na przykład w postępowaniu karnym czy dyscyplinarnym. Dominującym dowodem w postępowaniu administracyjnym jest oczywiście dowód z dokumentu, co wynika z natury spraw będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a także szczególnej pozycji, jaką posiadają w tym postępowaniu dokumenty urzędowe (domniemanie zgodności z prawdą). Niemniej w konkretnych sprawach, zwłaszcza w przypadku braku wymaganych do przedłożenia dokumentów, dowód z przesłuchania świadka może mieć decydujące znaczenie w procesie ustalania stanu faktycznego sprawy, a tym samym decydować o sposobie jej rozstrzygnięcia.

Mniejsze znaczenie ma dowód z przesłuchania strony, którego przeprowadzenie w postępowaniu administracyjnym jest dopuszczalne dopiero „w ostateczności”, tj. w przypadku braku innych dowodów albo niewyjaśnienia sprawy pomimo wyczerpania innych dowodów. Tym samym stanowi on wyjątek od zasady równowartości dowodów.

Sposób postrzegania wartości świadka i strony jako źródeł dowodowych zmieniał się na przestrzeni dziejów, w zależności od tendencji dominujących w obszarze szerszej problematyki, jaką jest wiara w umysłowe zdolności ludzkie oraz moralną kondycję człowieka.

Problematyka dowodu z przesłuchania świadka i strony w postępowaniu administracyjnym nie była dotychczas w polskiej literaturze przedmiotem publikacji monograficznej. Niniejsze opracowanie ma na

celu wypełnienie tej luki, a przy okazji sformułowanie propozycji zmian i uzupełnień w obowiązujących przepisach prawa.

Administracyjnoprawne zagadnienia pracy zostały opisane w nawiązaniu do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (normującego tzw. ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne) i Ordynacji podatkowej (normującej postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych, będące jednym ze szczególnych jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych). Rozważania te pozostają zatem aktualne w odniesieniu także do tych administracyjnych jurysdykcyjnych postępowań szczególnych, w których odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (jak postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych czy postępowanie w sprawach patentowych) lub Ordynacji podatkowej (jak postępowanie w sprawach celnych) – o ile kwestie dotyczące dowodu z przesłuchania świadka lub strony nie są unormowane odmiennie w ustawach normujących te postępowania. Termin „postępowanie administracyjne” w tytule niniejszego opracowania oznacza zatem postępowanie administracyjne *sensu stricto*, czyli tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, i obejmuje ogół postępowań administracyjnych w wąskim znaczeniu, tj. zarówno postępowanie ogólne, jak i postępowania szczególne.

W obecnym stanie prawnym rozważania zawarte w książce nie będą aktualne w odniesieniu do postępowania przed konsulem, i to nie dlatego, że postępowanie to jest autonomiczne zarówno względem ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, jak i postępowania podatkowego (normujące je Prawo konsularne mogłoby bowiem przewidywać rozwiązania analogiczne, podobnie jak czyni to Ordynacja podatkowa), lecz dlatego, że w postępowaniu przed konsulem nie stosuje się dowodu z przesłuchania – ani świadka, ani strony. Dowodami mogą być w tym postępowaniu wyłącznie dowody wprost przewidziane w Prawie konsularnym, tj. dowód z dokumentu – zarówno prywatnego, jak i urzędowego (art. 78 Prawa konsularnego) oraz dowód z oświadczenia strony lub innej osoby, złożonego do protokołu przed konsulem pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 79 Prawa konsularnego). Co więcej, Prawo konsularne nie ustanawia żadnych zasad postępowania dowodowego, jak zasada prawdy obiektywnej, za-

sada swobodnej oceny dowodów czy zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym<sup>1</sup>.

Omówione w niniejszej książce rozwiązania administracyjnoprawne nie mają także zastosowania w postępowaniu antymonopolowym. Wprawdzie w postępowaniu tym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 83 u.o.k.k.), jednak w myśl art. 84 u.o.k.k. w kwestiach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 1 działu VI u.o.k.k. stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 227–315 k.p.c.).

Oprócz zagadnień administracyjnoprawnych, jak pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, wezwanie do złożenia zeznań, obowiązek zeznawania, niedopuszczalność zeznawania, prawo odmowy zeznań, skutki nieuzasadnionej odmowy zeznań, koszty stawiennictwa w celu złożenia zeznań czy administracyjnoprawne konsekwencje fałszywych zeznań, w książce poruszone zostały zagadnienia prawnoteoretyczne, jak pojęcie świadka, pojęcie czynności dowodowej czy ciężar dowodu, zagadnienia karnoprawne, jak odpowiedzialność karna za złożenie fałszywych zeznań, a także zagadnienia psychologii zeznań, jak taktyka i technika przesłuchiwania.

Przy realizacji wskazanego wyżej celu pracy posłużyłem się przede wszystkim następującymi metodami:

- a) analizy materiału normatywnego (przede wszystkim przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w mniejszym stopniu – przepisów Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego),
- b) analizy poglądów prezentowanych w nauce prawa administracyjnego proceduralnego, a w pewnej mierze także w nauce prawa cywilnego procesowego i prawa karnego procesowego,

---

<sup>1</sup> M. Bogusz, *Postępowanie konsularne [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 152.

- c) analizy orzecznictwa polskich organów władzy sądowiczej (zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, a nadto Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego).

Przy analizie wspomnianych wyżej zagadnień prawnoteoretycznych zastosowano metodę prawnoporównawczą, zasadzającą się w tych przypadkach na porównaniu koncepcji teoretycznych wypracowanych w różnych gałęziach prawa procesowego.

Książka adresowana jest przede wszystkim do szeroko rozumianego środowiska prawniczego oraz osób biorących udział w procesie stosowania prawa i postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza pracowników organów administracji publicznej upoważnionych do załatwiania spraw w formie decyzji. Pisana była także z myślą o studentach kierunków prawniczych i administracyjnych publicznych i niepublicznych szkół wyższych zainteresowanych tytułową problematyką.



## Rozdział I

# ZAGADNIENIA OGÓLNE

## 1.1. Pojęcie postępowania administracyjnego

### 1.1.1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu

Termin „postępowanie administracyjne” ma dwa podstawowe znaczenia: szerokie i wąskie.

Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu (*sensu largo*) to każde postępowanie uregulowane prawnie, które jest prowadzone (wyłącznie lub w głównej mierze) przez organy administracji publicznej.

W ramach tak pojmowanego postępowania administracyjnego dokonuje się klasyfikacji porządkujących. Najogólniej można, za Z. Niewiadomskim<sup>1</sup>, podzielić postępowania administracyjne na postępowania rozstrzygająco-ustalające i postępowania wykonawcze.

W ramach postępowań rozstrzygająco-ustalających można dokonywać dalszych podziałów. Najogólniejsze kryterium – rodzaju interesu uzasadniającego prowadzenie postępowania – pozwala wyróżnić postępowania prowadzone w interesie publicznym i postępowania prowadzone w indywidualnych sprawach jednostek.

---

<sup>1</sup> Z. Niewiadomski [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 20.

Postępowania podejmowane w interesie publicznym to w szczególności:

- **postępowanie kontrolne** (mające na celu sprawdzenie stanu rzeczy i porównanie go ze stanem wymaganym, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – ustalenie przyczyn ich pojawienia się oraz sposobów zapobiegania takim zjawiskom),
- **postępowanie nadzorcze** (mające za cel – oprócz celów postępowania kontrolnego – wpływanie na organ nadzorowany, zwłaszcza organ samorządu terytorialnego),
- **postępowanie prawodawcze** (ogół czynności zmierzających do ustanowienia przez organ administracji publicznej aktu normatywnego),
- **postępowanie wyborcze** (mające na celu wybranie osoby, która będzie pełniła funkcję organu administracji publicznej)<sup>2</sup>.

Wśród postępowań prowadzonych w konkretnych sprawach indywidualnych podmiotów można wyróżnić takie, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, oraz takie, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach tych podmiotów.

W ramach postępowań w sprawach indywidualnych, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, można jeszcze wyodrębnić postępowania samoistne i postępowania pomocnicze.

Samoistny charakter mają np.:

- **postępowanie w sprawach skarg i wniosków** (mające za cel bądź zwrócenie uwagi organów administracji na nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez podległe im organy, bądź zasygnalizowanie określonym organom potrzeby lub możliwości ulepszenia organizacji i zasad ich własnej pracy),
- **postępowanie w sprawie wyboru projektu.**

---

<sup>2</sup> Z. Niewiadomski [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, s. 149–166.

Postępowaniami pomocniczymi są np.:

- **postępowanie w sprawach interpretacji przepisów podatkowych,**
- **postępowanie w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej,**
- **postępowanie w sprawie oceny stanu zdrowia kierowców,**
- **postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości,**
- **postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość** (zmierające do ustalenia organu uprawnionego i jednocześnie zobowiązanego do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej),
- **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń** (mające na celu urzędowe potwierdzenie istniejącego – aktualnie lub w przeszłości – stanu rzeczy prawnego lub faktycznego),
- **postępowanie w sprawach europejskiej współpracy administracyjnej**<sup>3</sup>.

Do postępowań w sprawach indywidualnych, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, należą:

- a) **postępowanie w sprawach wynikających z podległości służbowej**, tj. w sprawach dotyczących realizacji wynikających z treści stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy, w szczególności obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych,
- b) **postępowania jurysdykcyjne**, czyli postępowania administracyjne w ścisłym znaczeniu.

Druga grupa postępowań administracyjnych *sensu largo* – postępowania wykonawcze – nie podlega dalszym podziałom i obejmuje tylko trzy postępowania:

- **postępowanie egzekucyjne** (mające za cel wymuszenie wykonania obowiązku o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, określonego uprzednio decyzją, wyrokiem sądu bądź innym ak-

---

<sup>3</sup> Por. A. Matan, *Postępowania administracyjne sensu largo (niejurysdykcyjne)* [w:] *Sytem Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 230 i n.

- tem indywidualnym lub wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa),
- **postępowanie zabezpieczające** (zmierające do zapewnienia wykonania obowiązku w ewentualnym, przyszłym postępowaniu egzekucyjnym),
  - **postępowanie w sprawach udzielania pomocy i korzystania z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych.**

Kodeks postępowania administracyjnego nie jest ani kodeksem postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu, ani kodeksem postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu (jurysdykcyjnego). Z jednej strony bowiem są w nim unormowane nie tylko postępowania jurysdykcyjne (oprócz nich – także postępowania w sprawach indywidualnych, w których jednakże nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach strony), z drugiej – nie wszystkie postępowania jurysdykcyjne są w nim unormowane (obecnie w zasadzie tylko jedno – ogólne). Wynika stąd, że Kodeks postępowania administracyjnego nie jest ani aktem kompletnym, ani jednolitym, a fakt uregulowania określonego postępowania w Kodeksie postępowania administracyjnego nie świadczy o jego charakterze.

## **1.1.2. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu**

### **1.1.2.1. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego**

I. Celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest wiążące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata. Cel ten realizuje się w wydaniu decyzji administracyjnej, która jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego. Podstawowe elementy (etapy) stosowania administracyjnego prawa materialnego są podobne jak w innych gałęziach prawa i obejmują: a) wyjaśnienie i ustalenie stanu

faktycznego na podstawie zebranych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodową; b) ustalenie stanu ustawowego, tj. hipotezy normy prawnej, na podstawie uznawanych reguł wykładni prawa; c) podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy, czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi ustawowemu (subsumpcja); d) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej. To ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej znajduje swoje odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) w decyzji administracyjnej, dlatego uzasadnione jest powyższe stwierdzenie, że decyzja administracyjna jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego. Mówiąc krócej – celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej w drodze decyzji<sup>4</sup>.

W postępowaniu wszczętym z urzędu organ dokonuje oceny (kwalifikacji) prawnej stwierzonego (ustalonego) stanu faktycznego, tzn. ustala, która norma prawna (materialnoprawna) zawiera hipotezę (zakłada stan faktyczny) odpowiadającą stwierdzonemu w danej indywidualnej sprawie stanowi faktycznemu. Ocena ta dokonywana jest przez organ administracji publicznej po ustaleniu stanu faktycznego sprawy (jest drugim etapem procesu stosowania norm prawa materialnego) albo równocześnie z ustalaniem stanu faktycznego sprawy<sup>5</sup>. W postępowaniu uruchomionym żądaniem strony jest odmiennie: organ ocenia (ustala), czy okoliczności faktyczne uzasadniają pozytywne załatwienie żądania strony co do przyznania jej określonego uprawnienia, którego przyznanie na drodze administracyjnej przewidziane jest w określonym przepisie prawa materialnego. Nie „dobiera” zatem przepisu prawa do ustalonych wcześniej okoliczności faktycznych, tylko bada okoliczności

---

<sup>4</sup> F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961/12, s. 920; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 52.

<sup>5</sup> E. Iserzon twierdzi, że ocena prawna stwierzonego stanu faktycznego powinna być dokonywana jednocześnie z jego ustalaniem (E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 153).

w celu ustalenia, czy w ich świetle można uznać, że zostały spełnione przesłanki (warunki) pozytywnego załatwienia żądania strony, określone w przepisie prawnym stanowiącym rację dla wniesienia takiego żądania i uznania wnoszącego za stronę.

Określenie sytuacji prawnej indywidualnego adresata w wyniku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego może mieć różny charakter i treść. W decyzji konstytutywnej (kształtującej sytuację prawną adresata) może ono polegać na: a) przyznaniu lub odmowie przyznania albo cofnięciu pewnego uprawnienia, b) nałożeniu lub zniesieniu pewnego obowiązku. Szczególnym rodzajem obowiązku nakładanego decyzją konstytutywną jest obowiązek uiszczenia grzywny (sankcja administracyjna). Treścią decyzji deklaratoryjnej (wiążąco ustalającej sytuację prawną adresata) może być natomiast: a) stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego uprawnienia, b) stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego obowiązku.

Określenie sytuacji prawnej adresata jest to cel postępowania pierwotnego, tj. postępowania zwyczajnego w I instancji. Cele postępowania wtórnych, tj. postępowania uruchomionych środkami prawnymi, są podobne jak w postępowaniach regulowanych procedurami należącymi do innych gałęzi prawa, a więc w postępowaniu cywilnym czy karnym. Celem postępowania wtórnych jest więc weryfikacja i/lub wzruszenie rozstrzygnięcia (decyzji) zapadłego w postępowaniu pierwotnym. Weryfikacja rozstrzygnięcia to sprawdzenie prawidłowości (legalności lub celowości) albo mocy obowiązującej rozstrzygnięcia. Wzruszenie rozstrzygnięcia to pozbawienie rozstrzygnięcia mocy prawnej poprzez jego uchylene, zmianę lub unieważnienie. Celowi temu może towarzyszyć cel postępowania pierwotnego bądź nie.

Wobec powyższego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne definiowane jest ogólnie (tj. bez rozróżniania na postępowanie pierwotne i postępowania wtórne) jako „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”<sup>6</sup>.

Mając na uwadze wspomniane różnice, w piśmiennictwie wyróżnia się także niekiedy sprawę w sensie materialnoprawnym (sprawę materialną) i sprawę w sensie proceduralnoprawnym (sprawę proceduralną, sprawę weryfikacyjną), w zależności od tego, czy przepisy kreujące daną kategorię sprawy administracyjnej należą do prawa materialnego, czy procesowego. Sprawę materialną traktuje się jako przedmiot postępowania zwyczajnego, zaś sprawę proceduralną – jako przedmiot postępowań nadzwyczajnych<sup>7</sup>. Pomijając zbytnie uproszczenie takiego rozróżnienia (przejawiające się w niezupełnej adekwatności terminologii), należy zauważyć, że wprawdzie przedmiotem postępowania odwoławczego jest ta sama sprawa, którą rozpatrywał organ I instancji, jednak sposób jej rozpatrywania w II instancji jest bardziej zbliżony do sposobu rozpatrywania sprawy (traktowanej jako odrębna) w postępowaniu wznovníeniowym niż do sposobu jej rozpatrywania w I instancji, gdyż na pierwszy plan wysuwa się ocena prawidłowości decyzji już wydanej, a dopiero w dalszej kolejności – ewentualna (w zależności od wyników tej oceny) ponowna subsumpcja przepisu prawa materialnego (ponowne orzeczenie o prawach lub obowiązkach strony).

**II.** Definiując pojęcie decyzji administracyjnej, a także postępowania, którego zwieńczeniem jest taka decyzja, tj. postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, wskazuje się często – zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie – jako jeden z elementów określających te pojęcia „zewnątrznosc” adresata decyzji wobec podmiotu, który wydaje decyzję (czyli organu administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym bądź funkcjonalnym)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013, s. 102.

<sup>7</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 365–366.

<sup>8</sup> Zob. np.: E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 28; L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 101; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa

Również w orzecznictwie, jak zauważa W. Chróścielewski, konsekwentnie reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym decyzją administracyjną jest każdy wydany na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa, władczy i jednostronny akt organu administracyjnego, rozstrzygający konkretną sprawę i skierowany do indywidualnie oznaczonego adresata, niezwiązanego z organem ani węzłem zależności organizacyjnej, ani też podległości służbowej<sup>9</sup>. Do podobnych konkluzji doszedł J. Świątkiewicz<sup>10</sup>, akceptując zresztą takie ujęcie istoty decyzji i samemu definiując ją jako „jednostronny akt woli organu [...], skierowany do imiennie oznaczonego adresata, z którym nie łączy organu więź organizacyjna lub służbowa”<sup>11</sup>.

Na „zewnątrzność” adresata zwraca się uwagę nie tylko przy okazji charakteryzowania decyzji administracyjnej, ale także jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, co jest zrozumiałe, zważywszy, że pojęcie decyzji administracyjnej jest ściśle związane z postępowaniem jurysdykcyjnym i jest właściwe tylko temu postępowaniu. Na przykład M. Wierzbowski definiuje postępowanie administracyjne jako dziedzinę prawa „regulującą tryb działania organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków niepodporządkowanych służbowo, konkretnych podmiotów”<sup>12</sup>.

Czy rzeczywiście „zewnątrzność” adresata – pojmowana jako jego niepodporządkowanie organizacyjne czy służbowe wydawcy aktu – stanowi jeden z elementów konstytuujących pojęcia decyzji administracyjnej

---

1989, s. 13; T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 74.

<sup>9</sup> W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 146.

<sup>10</sup> J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984/1, s. 23–30; J. Świątkiewicz, *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985/9, s. 31 i n.

<sup>11</sup> J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 87.

<sup>12</sup> M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 1.



i administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

Oczywiście decyzja administracyjna jest – z definicji – aktem administracyjnym zewnętrznym. Jednakże o tym, czy akt ma charakter zewnętrzny czy wewnętrzny, decyduje przedmiot sprawy, w której jest on wydany, a nie stosunek podmiotu wydającego akt do adresata aktu. **To sprawa ma więc mieć charakter zewnętrzny, a nie adresat aktu**, aby można było powiedzieć, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną i z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. Oczywiście zazwyczaj adresat decyzji również ma „charakter zewnętrzny” (co wynika z natury rzeczy – pracownicy organów administracji publicznej będący stronami w postępowaniu przed organami, w których są zatrudnieni, stanowią mniejszość wśród stron wszystkich postępowań administracyjnych), ale nie jest to jedyna możliwa sytuacja, w której mamy do czynienia z decyzją administracyjną.

Cechą odróżniającą akty wewnętrzne od decyzji administracyjnych jest zatem fakt, że są one wydawane w sprawach wynikających z nadrzeczności i podległości organizacyjnej lub służbowej, a nie fakt, że adresaci takich rozstrzygnięć nie znajdują się „na zewnątrz” struktury organów administracji publicznej – jak bywa to ujmowane w literaturze<sup>13</sup>. O ile bowiem adresatem aktu wewnętrznego jest zawsze podmiot podporządkowany organizacyjnie lub służbowo „autorowi” aktu, o tyle adresatem decyzji administracyjnej nie zawsze jest podmiot, którego nie łączą z autorem aktu tego rodzaju więzy (może nim być również podmiot podporządkowany mu organizacyjnie lub służbowo).

Należy odróżniać zatem sprawy wynikające z podległości organizacyjnej i służbowej między przełożonym a podwładnym od wszelkich innych spraw, w których przełożony (będąc osobą pełniącą funkcję organu administracji albo upoważnioną do podejmowania decyzji administracyjnych) wydaje akt administracyjny w stosunku do swojego

---

<sup>13</sup> Zob. np. K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 16.

podwładnego. Tylko w tym pierwszym przypadku podjęty akt nie będzie decyzją administracyjną.

Skoro adresatem decyzji może być podmiot podporządkowany służbowo lub organizacyjnie jej autorowi, to – przyjmując tradycyjne, odwołujące się do relacji między autorem a adresatem aktu, definiowanie terminów „akt zewnętrzny” i „akt wewnętrzny”<sup>14</sup> – należałoby uznać, że nie każda decyzja jest aktem zewnętrznym. Wydaje się jednak, że bardziej celowe byłoby zredefiniowanie pojęć aktów zewnętrznych i aktów wewnętrznych. Przez akty wewnętrzne należy rozumieć akty kierowane do podmiotów znajdujących się w pozycji podległości organizacyjnej lub służbowej w stosunku do organu wydającego akt, w sprawach wynikających z podległości organizacyjnej lub służbowej; przez akty zewnętrzne zaś – akty kierowane do wszystkich podmiotów (bez względu na to, czy łączy ich z autorem aktu więź organizacyjna lub służbowa, czy nie) we wszelkich sprawach, z wyjątkiem spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej oraz służbowej<sup>15</sup>. Co więcej, z uwagi na fakt, że sprawy wynikające z podległości organizacyjnej lub służbowej mogą dotyczyć wyłącznie podmiotów znajdujących się w pozycji podległości organizacyjnej lub służbowej w stosunku do organu wydającego akt, definiując akty wewnętrzne i zewnętrzne, można ograniczyć się tylko do kryterium sprawy. Akty wewnętrzne zatem to akty wydawane w sprawach wynikających z podległości organizacyjnej lub służbowej, zaś akty zewnętrzne to akty wydawane w sprawach niewynikających z podległości organizacyjnej lub służbowej<sup>16</sup>. Oznacza to, że kryterium adresata jest

---

<sup>14</sup> Słusznie zauważa K.M. Ziemiński, że „«zewnętrzność» aktu administracyjnego rozumiana jako kierowanie go (adresowanie) do podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie podmiotowi wydającemu akt” jest „cechą, co do której jak się zdaje osiągnięto zgodność poglądów w polskiej literaturze przedmiotu” (*Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 452).

<sup>15</sup> Tak Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2019, s. 184–185.

<sup>16</sup> Taką, odnoszącą cechę zewnętrzności do sprawy, a nie do adresata, definicję decyzji administracyjnej przyjęto w art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (druk sejmowy nr 3942, VI kadencja Sejmu RP, s. 1), autorstwa zespołu ekspertów (J. Borkowski, Z. Leoński, J. Świątkiewicz, W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, D.R. Kijowski, B. Gruszczyński): „decyzja administracyjna – jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego pod-

nie tylko niewystarczające, ale także zbędne. Zbędne w definicji, należy podkreślić. Nie można mu natomiast odmówić praktycznej przydatności dla stwierdzenia zewnętrżności aktu, zwłaszcza że określenie charakteru adresata jest często łatwiejsze niż określenie charakteru sprawy.

Według A. Wróbla sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych<sup>17</sup>. Autor ten słusznie zwraca uwagę, że nawet tzw. sprawy osobowe pracowników nie zawsze mają charakter spraw wynikających z podległości służbowej. Zakres terminu „sprawa wynikająca z podległości służbowej” nie pokrywa się też z zakresem terminu „sprawa ze stosunku służbowego”. Przez sprawy ze stosunku służbowego rozumie się: nawiązanie stosunku służbowego, powoływanie oraz mianowanie funkcjonariuszy na stanowiska służbowe, przenoszenie, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, nadawanie stopni służbowych, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego, ustalanie uposażenia, przyznawanie świadczeń pieniężnych, a także inne konieczne czynności związane z powstaniem, zmianą, ustaniem stosunku służbowego oraz realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy<sup>18</sup>. Zakres nazwy „sprawa wynikająca z podległości służbowej” jest węższy; nie obejmuje spraw dotyczących powstania, zmiany oraz ustania (rozwiązania lub wygaśnięcia) stosunku służbowego, lecz jedynie sprawy dotyczące realizacji wynikających z treści tego stosunku uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy.

Nie jest do końca jasne, jakie czynności pociągają za sobą „zmianę stosunku służbowego”. Dla uniknięcia wątpliwości w tym zakresie przepisy

---

miotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi”.

<sup>17</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 99. Podobnie przyjęto w wyroku WSA w Warszawie z 8.03.2007 r., I SA/Wa 1190/06, LEX nr 315049.

<sup>18</sup> Tak np. art. 217 ust. 2 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064 ze zm.).

szczególne stanowią niekiedy wyraźnie bądź w sposób dorozumiany, że niektóre rozstrzygnięcia dotyczące statusu prawnego podwładnych pracowników podejmowane przez ich przełożonych podlegają przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>19</sup>.

Z. Janowicz zwraca uwagę, że nie są objęte wyłączeniami spod zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego – a tym samym nie należą do spraw wynikających z podległości służbowej – sprawy zawiązania, zmiany oraz rozwiązania stosunku służbowego (stosunku pracy z nominacji), a także te sprawy, gdzie pracownik państwowy (bądź samorządowy – Z.R.K.) występuje jako odrębny od państwa podmiot praw i obowiązków pracowniczych (takich jak prawo do emerytury czy prawo do uposażenia)<sup>20</sup>.

W podsumowaniu poczynionych uwag należy stwierdzić, że „zewnątrzność” aktu nie wyklucza sytuacji, w której adresat aktu jest podporządkowany organizacyjnie lub służbowo podmiotowi wydającemu akt. Każdy akt skierowany do adresata znajdującego się „na zewnątrz” administracji jest aktem zewnętrznym, natomiast nie każdy akt skierowany do adresata znajdującego się „wewnątrz” administracji (nawet gdy między autorem i adresatem aktu zachodzi stosunek podległości organizacyjnej bądź służbowej) jest aktem wewnętrznym. Akt zewnętrzny to akt niekoniecznie skierowany do adresata znajdującego się „na zewnątrz”

---

<sup>19</sup> Na przykład art. 218 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej stanowi wyraźnie, że sprawy dotyczące: 1) zwolnienia ze służby, 2) przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, 3) przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, 4) zawieszenia w czynnościach służbowych – rozstrzyga się w formie decyzji, zaś ust. 4 – że do postępowań w tych sprawach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w art. 219 tej samej ustawy wskazano, że sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące: 1) powoływania oraz mianowania na stanowiska służbowe, 2) odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, 3) nadawania stopni Służby Więziennej, 4) delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, 5) oddelegowania do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną w kraju lub poza granicami państwa, 6) powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym – rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego, od którego nie przysługuje odwołanie. Formę rozkazu personalnego zastrzeżono również dla stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego, mimo że nie jest to sprawa wynikająca z podległości służbowej.

<sup>20</sup> Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 66.

administracji<sup>21</sup>. Wyznacznikiem „zewnętrzności” lub „wewnętrzności” aktu („zewnętrzności” lub „wewnętrzności” sfery działań administracji) jest więc nie tyle czynnik strukturalny (istnienie lub brak strukturalnej zależności), ile przedmiot stosunku między podmiotami, które pozostają w takiej zależności.

Z powyższego wynika, że określenie „akty należące do sfery zewnętrznej administracji” nie jest tożsame z wyrażeniem „akty wydawane wobec adresata znajdującego się «na zewnątrz» administracji”<sup>22</sup>. Obecność adresata działania „na zewnątrz” administracji (nie tylko w sensie pozostawania poza administracją publiczną, ale także w sensie braku podległości organizacyjnej lub służbowej wobec autora aktu, czyli na zewnątrz „pionu” administracji, do którego należy podmiot wydający akt) nie jest warunkiem przynależności działania do „sfery zewnętrznej” działań administracji. Obecność ma charakter statyczny, dotyczy stosunków pojmowanych biernie (a więc jakiegoś istniejącego stanu), natomiast pojęcie sfery w rozważanym kontekście (tzn. w odniesieniu do działań podmiotów administrujących) ma charakter dynamiczny, odnosimy je do stosunków pojmowanych czynnie (czyli przejawiających się w określonych, podejmowanych działaniach). „Zewnętrzność” adresata nie może być zatem zaliczana do cech charakteryzujących jurysdykcyjne postępowanie administracyjne.

### 1.1.2.2. Rodzaje jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego

I. Specyfika różnych kategorii spraw będących przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego nie pozwala na stosowanie we wszystkich sprawach identycznej procedury. W związku z tym w ramach

---

<sup>21</sup> Odrębnym zagadnieniem jest poddanie przez przepisy szczególne procedury wydawania i zaskarżania niektórych aktów wewnętrznych reżimowi właściwemu dla decyzji administracyjnych. Nie stają się one przez to decyzjami.

<sup>22</sup> Terminy „sfera wewnętrzna” i „sfera zewnętrzna” odnoszone są do różnych desygnatów: źródeł prawa administracyjnego, podmiotów prawa administracyjnego i działań prawnych administracji, co powoduje, że ich używanie prowadzi do nieporozumień i w związku z tym jest mało przydatne.

tego postępowania można wyróżnić postępowanie ogólne oraz postępowania szczególne.

Ogólne postępowanie jurysdykcyjne to postępowanie uregulowane w działach I, II, IV i IX k.p.a. Według tej procedury lub z niewielkimi odchyleniami od niej załatwiana jest większość spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (w tym różne sprawy osobowe, socjalne, budowlane, geodezyjne, wodne).

Szczególne postępowania jurysdykcyjne to postępowania regulowane w całości lub w znacznej mierze przez przepisy szczególne (kodeksowe lub pozakodeksowe).

Najważniejsze postępowania szczególne to:

- a) postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i świadczeń rodzinnych;
- b) postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych;
- c) postępowanie w sprawach celnych;
- d) postępowania w sprawach udzielania patentów i innych praw chroniących własność przemysłową (tj. tzw. praw ochronnych i praw z rejestracji);
- e) postępowania „antymonopolowe” (w sprawach dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i innych sprawach załatwianych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów);
- f) postępowania regulacyjne:
  - w sprawach z zakresu regulacji energetyki,
  - w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty,
  - w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego;
- g) postępowania w sprawach należących do właściwości polskich urzędów konsularnych;
- h) postępowania w sprawach dotyczących cudzoziemców;
- i) postępowanie scaleniowe;
- j) postępowanie w sprawach rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy.

Postępowania te odpowiadają regułom ogólnego postępowania administracyjnego, ale z uwzględnieniem mniej lub bardziej licznych odrębności proceduralnych (a także instytucji proceduralnych swoistych tylko dla tych postępowań, to znaczy niemających odpowiedników w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

**II.** Kwestia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach jurysdykcyjnych szczególnych przedstawia się różnie.

Stopień odrębności (odmienności) poszczególnych postępowań szczególnych nie jest proporcjonalny do zakresu, w jakim mają w nich zastosowanie przepisy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego. Skrajnym przykładem takiego stanu rzeczy jest Ordynacja podatkowa<sup>23</sup>, która normuje postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych w sposób niemal kompleksowy<sup>24</sup>, co nie zmienia faktu, że w dużej mierze ustawa ta powtarza uregulowania zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego bez żadnych zmian redakcyjnych<sup>25</sup>.

Szczególne postępowania jurysdykcyjne, w których nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w literaturze są nazywane postępowaniami autonomicznymi<sup>26</sup>. Taki charakter należy zatem przypisać postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych, postępowaniu w sprawach celnych oraz postępowaniu przed konsulem.

Oprócz wyżej wymienionych szczególnych postępowań jurysdykcyjnych, szczególnym wobec Kodeksu postępowania administracyjnego

<sup>23</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).

<sup>24</sup> Spośród przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o postępowaniu ogólnym do postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych stosuje się jedynie przepisy działu IV, regulujące udział prokuratora w postępowaniu.

<sup>25</sup> Zob. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 72 i n.

<sup>26</sup> 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; Cz. Martysz [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Kraków 2005, s. 30.

regulacjom w określonym zakresie – nie na tyle szerokim jednak, jak się wydaje, aby nadawało im to charakter postępowań szczególnych – podlegają ponadto postępowania jurysdykcyjne prowadzone w następujących sprawach:

- a) budowlanych (wyłączając wspomniane wyżej postępowanie w sprawach samowoli budowlanej);
- b) z zakresu pomocy społecznej;
- c) z zakresu ochrony środowiska;
- d) powszechnego obowiązku obrony;
- e) reglamentowania działalności gospodarczej.

Oczywiście granica między postępowaniem ogólnym a postępowaniami szczególnymi jest płynna (pomijając, rzecz jasna, postępowania autonomiczne). To, jaki procent przepisów normujących dane postępowanie mają stanowić odrębności i swoistości proceduralne względem procedury unormowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego, aby dane postępowanie należało uznać już za szczególne, jest kwestią umowną. Równie uprawnione jest przyjęcie, że postępowanie szczególne to takie, którego procedurę tworzą (stanowią) w większej części przepisy szczególne, a nie przepisy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i przyjęcie, że choćby jeden przepis szczególny mający zastosowanie w danym postępowaniu nadaje mu charakter postępowania szczególnego. Stąd różni autorzy różne postępowania jurysdykcyjne kwalifikują jako szczególne, formułując węższy lub szerszy katalog takich postępowań<sup>27</sup>.

Na koniec rozważań dotyczących pojęcia ogólnego postępowania administracyjnego należy podkreślić, że wyrażenia „ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne” i „ogólne postępowanie administracyjne” to synonimy. Różnica semantyczna między nimi dotyczy członu „postępowanie administracyjne” i polega na tym, że w wyrażeniu „ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne” termin „postępowanie administracyjne” występuje w szerokim znaczeniu (które ogranicza przymiotnik „jurysdykcyjne”), a w wyrażeniu „ogólne postępowanie

---

<sup>27</sup> Por. A. Matan, *Postępowania administracyjne szczególne [w:] System Prawa...*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, s. 219 i n.



administracyjne” termin „postępowanie administracyjne” występuje w wąskim (ścisłym) znaczeniu.

## 1.2. Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym

### 1.2.1. Strona w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym

#### 1.2.1.1. Ustawowa definicja strony

W myśl art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny. Elementem kwalifikującym dany podmiot jako stronę postępowania administracyjnego jest więc posiadanie interesu prawnego w załatwieniu sprawy. Interes prawny kwalifikujący dany podmiot jako stronę jest szczególnym rodzajem interesu strony. Nie należy mylić go z pojęciami kryjącymi się pod nazwami „interes strony” i „interes obywateli”, którymi posługują się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w różnych kontekstach sytuacyjnych, łącząc je często z określonymi rodzajami kwalifikatorów, takich jak: „słuszny” (art. 7, art. 23, art. 118 § 3, art. 154 § 1, art. 155), „ważny” (art. 24 § 4, art. 73 § 2, art. 261 § 4 pkt 1), „szczególnie ważny” (art. 61 § 2) czy „wyjątkowo ważny” (art. 108 § 1). Terminy te, jak zauważa Z. Kmiecik, nie mają przypisanej stałej treści; ich znaczenie można ustalić dopiero na tle konkretnych spraw będących przedmiotem postępowania administracyjnego<sup>28</sup>. W powyższych przypadkach może chodzić zarówno o interes prawny, jak i o interes faktyczny<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Z. Kmiecik, *Interes strony w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1989/2, s. 21, 23.

<sup>29</sup> A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 69–70; T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3, s. 464.

W odróżnieniu od „interesu strony (obywateli)”, o którym mowa w ww. przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, interes prawny jako przesłanka bycia stroną nie podlega stopniowaniu, w tym sensie, że stopień jego „ważności” czy „słuszności” nie ma żadnego znaczenia prawnego ani z punktu widzenia posiadania statusu strony, ani z punktu widzenia zakresu uprawnień, z których podmiot legitymujący się takim interesem może korzystać w postępowaniu, ani też z punktu widzenia ochrony takiego interesu. Z punktu widzenia wymienionych kwestii istotne jest jedynie to, czy taki interes istnieje u danego podmiotu, czy nie.

Na tle art. 28 k.p.a. tradycyjnie wyróżnia się dwa ujęcia strony: bierne (zawarte w pierwszej części przepisu) i czynne (zawarte w drugiej części przepisu). Pierwsze ujęcie związane jest z sytuacją, gdy organ administracji publicznej wszczyna postępowanie z urzędu, natomiast drugie – z sytuacją, gdy strona zwraca się do organu z żądaniem wszczęcia postępowania. W rzeczywistości przyporządkowanie pierwszego ujęcia strony sytuacji, gdy inicjatorem wszczęcia postępowania jest organ, odpowiada w zupełności prawdzie tylko wtedy, gdy w postępowaniu bierze udział jedna strona. W sytuacji wielości stron strony w ujęciu biernym mogą występować nie tylko w przypadku postępowania wszczętego z urzędu, lecz również w przypadku postępowania wszczętego na żądanie innej strony (są nimi osoby, które organ zawiadamia o wszczęciu). W postępowaniu administracyjnym zatem – inaczej niż w procesie cywilnym – może występować tylko strona (lub strony) w ujęciu biernym, tylko strona (lub strony) w ujęciu czynnym, albo też oba rodzaje stron.

Drugi człon przepisu art. 28 k.p.a., wskazujący wniesienie żądania jako alternatywę dla rozwiązania przyjętego w pierwszym członie, można rozumieć dwojako. Jedna interpretacja zakłada, że wskazując wniesienie żądania, ustawodawca określa **moment**, z nastąpieniem którego **podmiot mający interes prawny**, czyli potencjalna strona, staje się stroną w sensie procesowym. Alternatywą (tj. alternatywnym momentem uzyskania statusu strony), wynikającą z pierwszego członu, byłoby przy takiej interpretacji wszczęcie postępowania z urzędu lub na wniosek innego podmiotu. Według innej możliwej interpretacji, wskazując wniesienie żądania, ustawodawca określa **sposób**, w jaki **każdy podmiot**

**zainteresowany załatwieniem sprawy** staje się stroną postępowania. Alternatywą (tj. alternatywnym sposobem uzyskania statusu strony), wynikającą z pierwszego członu, byłoby przy takiej interpretacji rzeczywiste posiadanie interesu prawnego. Według pierwszego założenia potencjalną stroną jest tylko podmiot mający legitymację procesową, według drugiego założenia – każdy podmiot, który w jakikolwiek sposób jest zainteresowany wydaniem określonej decyzji. Przyjęcie pierwszego założenia oznacza opowiedzenie się za obiektywną koncepcją strony, przyjęcie drugiego rozwiązania jest równoznaczne z akceptacją subiektywnej koncepcji strony.

Wybór interpretacji przepisu art. 28 k.p.a. wymusza ponadto określony sposób pojmowania treści (a tym samym zakresu) pojęcia kryjącego się pod nazwą „żądanie czynności” w rozumieniu tego przepisu. Przyjmując pierwszą interpretację, należałoby rozumieć przez „żądanie czynności” tylko żądanie wszczęcia postępowania. Zgłoszenie każdego innego żądania, w toku wszczętego już postępowania lub po jego zakończeniu, nie miałoby bowiem wpływu na posiadanie (uzyskanie) statusu strony, lecz byłoby jedynie wyrazem skorzystania z przysługujących jej uprawnień. Przyjmując drugą interpretację, należałoby rozumieć przez „żądanie czynności” jakiegokolwiek żądanie, zgłoszone przed, w trakcie lub po zakończeniu postępowania, nie byłoby bowiem przesłanką, aby je ograniczać tylko do żądania wszczęcia postępowania. Takie założenie oznaczałoby, że strony w ujęciu czynnym mogą występować nie tylko w przypadku postępowania wszczętego na żądanie, lecz również w przypadku postępowania wszczętego z urzędu (byłyby nimi osoby, których organ nie zawiadomił o wszczęciu postępowania, gdyż nie mają one interesu prawnego, a które wnoszą odwołanie albo żądają dokonania innych czynności procesowych przez organ). W tym ostatnim przypadku jednak nie mielibyśmy do czynienia z odrębnym rodzajem interesu prawnego – gdyż istniałby on tylko w przekonaniu podmiotu występującego z żądaniem dokonania czynności – lecz jedynie z odrębnym rodzajem strony. Gdyby podmiot taki rzeczywiście posiadał interes prawny, to byłby stroną z tego właśnie względu, a nie dlatego, że występuje z żądaniem dokonania czynności, czyli byłby stroną w ujęciu biernym.

Jeżeli chodzi o strony w ujęciu biernym, to – jak trafnie zauważa A. Wróbel<sup>30</sup> – postępowanie może dotyczyć interesu prawnego konkretnego podmiotu w tym sensie, że w wyniku takiego postępowania wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach lub obowiązkach tego podmiotu, albo w tym sensie, że rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach innej osoby wpływa na prawa lub obowiązki tego podmiotu. Pierwszy wariant zachodzi, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu, drugi – gdy postępowanie zostało wszczęte na wniosek innej strony.

Stroną w ujęciu biernym może być zatem nie tylko podmiot, który w razie merytorycznego zakończenia sprawy będzie adresatem decyzji rozstrzygającej wprost o jego prawach lub obowiązkach, ale także podmiot, na którego prawa lub obowiązki wydana decyzja będzie oddziaływać pośrednio, wskutek jego powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji.

Ta ostatnia postać interesu jest typowa dla strony w ujęciu biernym. W zdecydowanej większości przypadków bowiem przyznanie uprawnienia stronie, której sprawa dotyczy bezpośrednio, wpływa negatywnie (ograniczająco) na sferę uprawnień ewentualnych innych podmiotów. Takie inne podmioty z reguły nie są więc zainteresowane w tym, aby nastąpiło uruchomienie postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, której wynik będzie miał wpływ na zakres ich praw i obowiązków. Nie będą w związku z tym występować z żądaniem wszczęcia postępowania.

Zdarzają się jednak sytuacje, w których określenie uprawnienia w odniesieniu do strony, której sprawa dotyczy bezpośrednio, wpływa pozytywnie (rozszerzająco) na sferę uprawnień ewentualnych innych podmiotów. W takich przypadkach owe inne podmioty będą mogły wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania. Z naciskiem należy jednak zaznaczyć, że prawo zwrócenia się do organu administracji z żądaniem wszczęcia postępowania w „cudzej sprawie” będzie przysługiwało takim podmiotom tylko wtedy, gdy decyzja kończąca to postępowanie miałaby charakter deklaratoryjny, a więc gdy określenie uprawnienia polega na jego stwierdzeniu, a nie przyznaniu (zob. niżej).

---

<sup>30</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 267.