

**WYŁĄCZENIE  
PRACOWNIKA ORGANU  
OD UDZIAŁU W OGÓLNYM  
POSTĘPOWANIU  
ADMINISTRACYJNYM**

Zbigniew R. Kmieciak

---

---

---



# WYŁĄCZENIE PRACOWNIKA ORGANU OD UDZIAŁU W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zbigniew R. Kmiecik

---

---

---

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 14 lipca 2020 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Sylwia Wiśniewska*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

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.

**prawolubni**<sup>♥</sup>

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-998-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

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. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego.....	17
1.1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu	17
1.2. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu.....	20
1.3. Ogólne postępowanie administracyjne jako rodzaj jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.....	30
2. Pojęcie organu administracji publicznej .....	33
2.1. Organ administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.....	33
2.2. Organy administracji rządowej .....	34
2.3. Organy samorządu terytorialnego.....	40
2.4. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym.....	41
3. Pojęcie pracownika organu i członka organu kolegialnego.....	45
4. Właściwość organu.....	54
<b>Rozdział II</b>	
<b>Wyłączenie pracownika organu jako element szczególnej zdolności prawnej organu.....</b>	<b>65</b>
1. Pojęcie zdolności prawnej organu.....	65
2. Przyczyny wyłączenia .....	68

3. Rodzaje wyłączenia .....	71
4. Funkcje wyłączenia pracownika organu.....	73
4.1. „Gwarancja” bezstronności rozstrzygania.....	73
4.2. Pogłębianie zaufania społecznego do władzy publicznej.....	76
4.3. Zapobieganie konfliktom w sumieniu pracownika organu .....	78
5. Wyłączenie urzędnika w świetle rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. ....	79

### **Rozdział III**

<b>Wyłączenie w przypadku domniemania stronniczości.....</b>	<b>85</b>
1. Przyczyny wyłączenia .....	85
1.1. Okoliczność, że pracownik jest stroną w sprawie lub przedstawicielem strony .....	85
1.2. Okoliczność, że stroną w sprawie lub przedstawicielem strony jest osoba bliska pracownika .....	107
1.3. Okoliczność, że stroną w sprawie jest osoba pozostająca wobec pracownika w stosunku nadrzędności służbowej .....	111
1.4. Okoliczność, że wynik sprawy może mieć wpływ na prawa lub obowiązki pracownika .....	114
1.5. Okoliczność, że pracownik był w sprawie świadkiem lub biegłym.....	119
1.6. Okoliczność, że pracownik brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji.....	121
1.7. Okoliczność, że w związku ze sprawą, której dotyczy postępowanie, wszczęto przeciw pracownikowi dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne .....	152
2. Tryb wyłączenia.....	154

### **Rozdział IV**

<b>Wyłączenie w przypadku podejrzenia stronniczości.....</b>	<b>167</b>
1. Okoliczności uzasadniające wyłączenie pracownika organu.....	167

2. Okoliczności nieuzasadniające wyłączenia pracownika organu.....	171
3. Tryb wyłączenia.....	173
3.1. Inicjatywa wyłączenia.....	173
3.2. Forma wyłączenia.....	174

## **Rozdział V**

<b>Skutki okoliczności uzasadniających wyłączenie .....</b>	<b>177</b>
1. Skutki bezpośrednie.....	177
1.1. Przeniesienie upoważnienia konkretnej osoby.....	177
1.2. Przeniesienie kompetencji organu .....	180
2. Skutki dalsze.....	183
2.1. Skutki nieuzasadnionego wyłączenia.....	183
2.2. Skutki nieuzasadnionego niewyłączenia .....	185
3. Zakres wyłączenia .....	189

## **Rozdział VI**

<b>Wyłączenie pracownika organu a wyłączenie sędziego.....</b>	<b>193</b>
1. Wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym.....	193
1.1. Przyczyny wyłączenia .....	193
1.2. Tryb i skutki wyłączenia .....	200
1.3. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu.....	206
2. Wyłączenie sędziego w postępowaniu karnym.....	207
2.1. Przyczyny wyłączenia .....	207
2.2. Tryb i skutki wyłączenia .....	214
2.3. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu.....	219
3. Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	224
3.1. Przyczyny wyłączenia .....	224
3.2. Tryb i skutki wyłączenia .....	229
3.3. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu.....	232

## **Rozdział VII**

<b>Wyłączenie pracownika organu w krajach Unii Europejskiej</b>	<b>235</b>
1. Austria.....	235
1.1. Uwagi ogólne.....	235
1.2. Przyczyny wyłączenia.....	238

---

1.3. Tryb i skutki wyłączenia .....	251
1.4. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu.....	253
2. Niemcy .....	257
2.1. Uwagi ogólne.....	257
2.2. Przyczyny wyłączenia .....	257
2.3. Tryb i skutki wyłączenia .....	265
2.4. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu.....	270
3. Inne kraje .....	274
<b>Wnioski końcowe .....</b>	<b>293</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>299</b>



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- AdG – Gesetz über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften vom 2. Juli 1976 (Adoptionsgesetz), BGBl. I S. 1749, geänd.
- ΑΠΚ – Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ. бр.30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм.
- AVG – Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), BGBl. Nr 51/1991 (WV), geänd.
- BGB – Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, i.d.F. der Bek. vom 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, geänd.
- Codice – Decreto del presidente della Repubblica 16 aprile 2013, DPR 62/2013 – Codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- CPA – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo
- FL – Förvaltningslag, SFS 2017:900
- FVL – Lov nr 571 af 19.12.1985 – Forvaltningslov
- Hallintolaki – Hallintolaki, SDK 434/2003
- HMS – Haldusmenetluse seadus, vastu võetud 6.06.2001, RT I 2001, 58, 354
- JWG – Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961, BGBl. I S. 1205, geänd.
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- ΚΔΔ – Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Νόμος υπ' αριθ. 2690 της 8/9 Μαρτ. 1999 (ΦΕΚ Α' 45)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)

- 
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 2086 ze zm.)
- LRJ-PAC – Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, «BOE» núm. 285
- LRJ-SP – Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, «BOE» núm. 236
- p.b. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)
- Správní řád – Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Správný poriadok – Zákon z 29. júna 1967 o správnom konaní, č. 71/1967 Zb.
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
- u.s.k.o. – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
- u.w.a.r.z.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
- VStG – Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes und das Verwaltungsstrafverfahren (Verwaltungsstrafgesetz), BGBl. Nr 52/1991 (WV), geänd.

- UniStG – Bundesgesetz vom 25. April 1997 über die Studien an den Universitäten (Universitäts-Studiengesetz), BGBl. I Nr 48/1997, geänd.
- VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, i.d.F. der Bek. vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, geänd.
- VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976, i.d.F. der Bek. vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 187, geänd.
- ZPO – Zivilprozessordnung vom 30. Januar 1877, i.d.F. der Bek. vom 5. Dezember 2005, BGBl. I S. 3202, geänd.
- ZUP (Chorwacja) – Zakon o općem upravnom postupku, kojega je Hrvatski sabor donio na sjednici 27. ožujka 2009. godine
- ZUP (Słowenia) – Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/99 z dne 1.10.1999

## Instytucje

- BVerwG – Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)
- CE – Conseil d'Etat (Francja)
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- SA – Sąd Apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- VwGH – Verwaltungsgerichtshof (Austria)
- VfGH – Verfassungsgerichtshof (Austria)
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

## Czasopisma i publikatory

- ATDP – Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka
- AUMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- BGBl. – Bundesgesetzblatt
- BVerwGE – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
- DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- GAiPP – Gazeta Administracji i Policji Państwowej
- MDR – Monatsschrift für Deutsches Recht
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NP – Nowe Prawo

---

NVwZ	– Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMT	– Organizacja–Metody–Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1982–1989); Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1990–1994)
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
Rec.	– Recueil Lebon
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R. Pr.	– Radca Prawny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
VfSlg	– Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VwSlg (A)	– Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes, administrativrechtlicher Teil
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## SŁOWO WSTĘPNE

Instytucja wyłączenia podmiotów stosujących prawo od załatwienia sprawy indywidualnej ma swoje źródło w zasadzie *nemo iudex in causa sua*. Korzenie tej maksymy, sformułowanej po raz pierwszy w dziełach szwajcarskiego teologa Huldrycha Zwingliego<sup>1</sup> (1484–1531), a przypisywanej błędnie angielskiemu prawnikowi Edwardowi Coke'owi (1552–1634), sięgają czasów rzymskich.

W Kodeksie Justyniana pod nagłówkiem „Ne quis in sua causa iudicet vel sibi ius dicat”<sup>2</sup> możemy przeczytać treść dekretu Walensa, Gracjana i Walentyniana II z 376 r., w myśl którego: „Generali lege decernimus neminem sibi esse iudicem vel ius sibi dicere debere. In re enim propria iniquum admodum est alicui licentiam tribuere sententiae”<sup>3</sup>. W Digestach znajdujemy cytata Ulpiana: „Qui iurisdictioni praeest, neque sibi ius dicere debet neque uxori vel liberis suis neque libertis vel ceteris, quos secum habet”<sup>4</sup>. Podobne regulacje zamieszczone są we wcześniejszym Kodeksie Teodozjańskim: „Promiscua generalitate decernimus

---

<sup>1</sup> Zob. H. Zwingli, *Farrago annotationum in Exodum* (1527) [w:] *Operum d. Huldrychi Zwinglii tomus tertius, ea, quae in Genesim, Exodum, Esaiam & Ieremiam prophetas, partim ex ore illius excepta, partim ab illo conscripta sunt, una cum Psalterio Latinitate donato, co[n]tinens*, Tiguri (Zürich) 1544, s. 91.

<sup>2</sup> Codex Iustinianus 3.5 pr. „Nikt nie będzie rozstrzygał w swojej sprawie ani orzekał o prawie względem siebie”.

<sup>3</sup> Codex Iustinianus 3.5.1. „Ustanawiamy jako ogólną normę, że nikt nie powinien być swoim własnym sędzią ani względem siebie orzekać o prawie. Jest bowiem wielce niesprawiedliwym dać komuś pozwolenie na wydanie wyroku we własnej sprawie”.

<sup>4</sup> Digesta Iustiniani 2.1.10. „Kto przewodniczy wymierzaniu sprawiedliwości, nie będzie wydawał wyroków w swojej własnej sprawie, ani w sprawie swojej żony lub dzieci, ani wyzwoleńców lub innych, których ma przy sobie”.

neminem sibi esse iudicem debere. Cum enim omnibus in re propria dicendi testimonii facultatem iura submoverint, iniquum ammodum est licentiam tribuere sententiae”<sup>5</sup>.

W Polsce pierwowzorem instytucji wyłączenia sędziego (a następnie pracownika organu administracji) była wykształcona w średniowiecznym procesie sądowym „nagana sędziego” (*motio iudicis*). Nagana sędziego, zwana także łajaniem sędziego, zawierała elementy krytyki postępowania sędziego, ale dopiero po wydaniu przez niego wyroku, który w ocenie strony był niesprawiedliwy. Powodowała wszczęcie nowego procesu, którego przedmiotem była uczciwość sędziego, a celem – uchylenie wyroku poprzez zarzut stronnictwa. Instytucja nagany sędziego łączyła więc w sobie zarówno cechy dzisiejszego wyłączenia sędziego podejrzanego o stronnictwo (*iudicis suspecti*), jak i środka odwoławczego<sup>6</sup>. Wyraźny przepis przewidujący wyłączenie sędziego przed przeprowadzeniem postępowania zawarła dopiero Konstytucja z 28.05.1791 r. (CCXCVII) o sądach sejmowych<sup>7</sup>.

Zagadnienie wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu administracyjnym uregulowano w prawie polskim po raz pierwszy w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>8</sup>.

Instytucja wyłączenia podmiotów stosujących prawo jest jedną z najważniejszych „gwarancji” służących ustaleniu prawdy obiektywnej, obok rozwiązań przewidujących inicjatywę dowodową organu prowadzącego postępowanie, otwarty katalog środków dowodowych, swobodną ocenę zebranych dowodów, odpowiedzialność za fałszywe zeznania czy

---

<sup>5</sup> Codex Theodosianus II.2.1. „Ustanawiamy jako ogólne prawo, że nikt nie powinien być swoim własnym sędzią. Ponieważ prawo odbiera każdemu możliwość zeznawania we własnej sprawie, jest wielce niesprawiedliwym dać komuś pozwolenie na wydanie wyroku [we własnej sprawie]”.

<sup>6</sup> E. Skrętowicz, *Iudex inhabilis i iudex suspectus w polskim procesie karnym*, Lublin 1994, s. 9–10.

<sup>7</sup> Volumina Legum, t. 9, Kraków 1889, s. 244.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm. – dalej r.p.a.

też możliwość wnoszenia środków zaskarżenia<sup>9</sup>. W literaturze jest ona zaliczana do instytucji zapewniających neutralność organu przy rozstrzyganiu sprawy. Celem instytucji wyłączenia jest zminimalizowanie wpływu czynników pozamerytorycznych na sposób załatwienia sprawy.

W postępowaniu administracyjnym, jak pisał G. Taubenschlag, „[w]ylączenie jest środkiem najskuteczniejszym tam, gdzie z jednej strony nie można żywić zaufania do enuncjacji urzędnika, z drugiej zaś nie da się udowodnić, że postępowanie jego było stronnicze”. Dotyczy to więc w pierwszej kolejności spraw rozstrzyganych na zasadzie uznania administracyjnego („gdy urzędnik rozporządza pewną swobodą co do wyboru środków, prowadzących do wytkniętego przez ustawodawcę celu, czasem nawet do wyboru celów samych jakiejś akcji administracyjnej”), a ponadto spraw, w których ocena okoliczności faktycznych, uzasadniających podjęcie określonej decyzji, „daje pole do samowoli”<sup>10</sup>. Nie oznacza to, że wyłączenie jest zbędną instytucją tam, gdzie przepisy prawa wyraźnie określają zarówno przesłanki podjęcia decyzji, jak i jej treść. W takich przypadkach stronniczość rzadziej będzie mogła znaleźć swój wyraz w procesie stosowania prawa (choć i na tej płaszczyźnie może zaistnieć – poprzez załatwienie sprawy wbrew przepisom prawa), co nie zmienia faktu, że może przejawiać się np. w przewlekłym prowadzeniu postępowania, odrzucaniu wniosków dowodowych składanych przez stronę, nieuzasadnionym karaniu strony grzywną itp.

Problematyka wyłączenia pracownika i członka organu administracji publicznej od udziału 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.

---

<sup>9</sup> Рог. С.С. Алексеев, *Общая теория права*, t. 2, Москва 1982, s. 321–322, 325–326; О.В. Чекалина, *Процессуальные права граждан в сфере административной юрисдикции* [w:] *Административно-правовой статус гражданина*, red. Н.Ю. Хаманева, Москва 2004, s. 185–186.

<sup>10</sup> G. Taubenschlag, *Bezstronność urzędników administracyjnych*, GAIPP 1932/10, s. 12.

Przy realizacji powyższego celu posłużyłem się przede wszystkim następującymi metodami:

- a) analizy materiału normatywnego (przede wszystkim przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w mniejszym stopniu – przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania karnego, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustaw regulujących postępowanie administracyjne w innych krajach Unii Europejskiej),
- b) analizy poglądów prezentowanych w nauce prawa administracyjnego proceduralnego, a w pewnej mierze także w nauce prawa cywilnego procesowego i prawa karnego procesowego,
- c) analizy orzecznictwa polskich i zagranicznych organów władzy sądowniczej (zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, austriackich Trybunału Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego oraz niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego),
- d) porównania rozwiązań przyjętych w zakresie tytułowej problematyki w polskiej procedurze administracyjnej do analogicznych rozwiązań przyjętych w innych gałęziach polskiego prawa i w innych systemach (porządkach) prawnych Unii Europejskiej.

Książka adresowana jest przede wszystkim do szeroko rozumianego środowiska prawniczego oraz osób biorących udział w procesie stosowania prawa 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. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego

### 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 – przyjmując za kryterium charakter postępowania – 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. Kolejne kryterium – rodzaju interesu uzasadnia-

---

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

jącego prowadzenie postępowania – pozwala wyróżnić postępowania prowadzone w interesie publicznym i postępowania prowadzone w indywidualnych sprawach jednostek.

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 głównych uczestników 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 uczestników 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 zasygnali-

---

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

zowanie określonym organom potrzeby lub możliwości ulepszenia organizacji i zasad ich własnej pracy),

- **postępowanie w sprawie wyboru projektu.**

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 własność** (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 uczestników 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:

---

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

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

## 1.2. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu

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

---

<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).

przyznanie na drodze administracyjnej przewidziane jest w określonym przepisie prawa materialnego. Nie „dobiera” zatem przepisu prawa do ustalonych wcześniej okoliczności faktycznych, tylko bada okoliczności 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 uchylenie, 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 po-

stępowania 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, wyróżnia się także niekiedy w piśmiennictwie sprawę w sensie materialnoprawnym (sprawę materialną) i sprawę w sensie proceduralno-prawnym (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, sprawę proceduralną zaś – 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 wznowieniowym 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 orzecznictwie – jako jeden z elementów określających te pojęcia „zewnątrżność” 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, lecz 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 ani 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. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 120.

<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 ma również „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, biorąc pod uwagę 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, akty zewnętrzne zaś to akty wydawane w sprawach nie wynikających z podległości organizacyjnej lub służbowej<sup>16</sup>. Oznacza to,

---

<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> Por. 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 z 29.12.2010 r., nr 3942, 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-

że kryterium adresata jest nie tylko niewystarczające, lecz 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 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 sprawę 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 oraz 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.

---

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:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *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 2020 r. poz. 848).

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

---

<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, ust. 4 zaś – 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 administracyjne...*, s. 66.

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” 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, lecz 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.

---

<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.

### 1.3. Ogólne postępowanie administracyjne jako rodzaj jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego

Specyfika różnych kategorii spraw będących przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego nie pozwala na stosowanie we wszystkich sprawach identycznej procedury. W związku z tym w ramach 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, tzn. niemających odpowiedników w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

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, zwane są w literaturze postępowaniami autonomicznymi<sup>26</sup>. Taki charakter należy zatem przypię-

---

<sup>23</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 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-Grze-