

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa

Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas

Katarzyna Celińska-Grzegorzczuk, Roman Hauser
Jan Olszanowski, Andrzej Paduch, Wojciech Piątek
Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 2

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa

Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas

Katarzyna Celińska-Grzegorzczuk, Roman Hauser
Jan Olszanowski, Andrzej Paduch, Wojciech Piątek
Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 2

Stan prawny na 1 września 2025 r.

Recenzja 1. wydania

Dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁa

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Aleksandra Nałęcz-Zienkiewicz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części opracowali:

Katarzyna Celińska Grzegorzcyk – część II rozdział IV pkt 3; część V rozdział VI pkt 1.4

Roman Hauser, Andrzej Paduch, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas – części I i VI

Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas – część III rozdział I pkt 3.2, 4

Jan Olszanowski – część IV

Andrzej Paduch, Andrzej Skoczylas – część III rozdział II

Wojciech Piątek – część V rozdziały I, III–V, VI pkt 1.1, 1.2, 1.3, 2, rozdziały VII–XI

Wojciech Sawczyn – część II rozdziały I–III, IV pkt 1–2, 4, rozdziały V–XI

Andrzej Skoczylas – część III rozdział I pkt 1, 2, 3.1, 3.3., 3.4; część V rozdział II

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-855-7

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19
 Część I	
ZAGADNIENIA OGÓLNE POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO	
 Rozdział I	
Pojęcie i funkcje prawa procesowego	23
 Rozdział II	
Geneza polskiego postępowania administracyjnego	29
 Rozdział III	
Zakres źródłowy oraz przedmiotowy postępowania administracyjnego	33
1. Rodzaje postępowania administracyjnego	33
2. Administracyjne postępowanie ogólne a postępowanie sądowoadministracyjne	35
3. Administracyjne postępowanie ogólne a administracyjne postępowanie egzekucyjne	41
4. Administracyjne postępowanie egzekucyjne a postępowanie sądowoadministracyjne	42
 Rozdział IV	
Europeizacja postępowania administracyjnego	45
Zakończenie	49

Część II

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE

Rozdział I

Źródła i zakres stosowania postępowania administracyjnego	53
--	-----------

Rozdział II

Podmioty postępowania administracyjnego	57
1. Organ prowadzący postępowanie	58
2. Strona	60
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony	64
3.1. Organizacja społeczna	65
3.2. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	67

Rozdział III

Instytucje techniczno-procesowe	71
1. Doręczenia	72
2. Wezwania	77
3. Udostępnienie akt	81
4. Terminy załatwiania spraw	82
5. Obliczanie i przywracanie terminów	90
6. Protokoły i adnotacje	93

Rozdział IV

Przebieg postępowania	95
1. Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego	96
1.1. Zasada praworządności	96
1.2. Zasada prawdy obiektywnej	97
1.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron	98
1.4. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów	99
1.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej	99
1.6. Zasada zaufania do władzy publicznej, bezstronności, proporcjonalności oraz równego traktowania w działaniach organów administracji publicznej oraz pewności prawa	100
1.7. Zasada udzielania informacji	101
1.8. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu	102
1.9. Zasada przekonywania	103
1.10. Zasada szybkości i prostoty	103
1.11. Zasada ugodowości (ugodowego załatwiania spraw)	104
1.12. Zasada pisemności	105

1.13. Zasada oceny działania urzędów i ich pracowników.....	107
1.14. Zasada dwuinstancyjności.....	107
1.15. Zasada trwałości decyzji administracyjnych.....	108
1.16. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych.....	108
2. Wszczęcie postępowania. Podania.....	108
3. Postępowanie wyjaśniające w ogólnym postępowaniu administracyjnym...	119
3.1. Dowody i dowodzenie.....	119
3.1.1. Uwagi wstępne.....	119
3.1.2. Dowody.....	121
3.1.3. Fakty niewymagające dowodu. Domniemanie.....	123
3.1.4. Dowodzenie.....	124
3.2. Postępowanie gabinetowe i rozprawa.....	125
3.3. Dowodzenie a instancyjność postępowania administracyjnego.....	126
4. Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego.....	127

Rozdział V

Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym (decyzje, ugody, współdziałanie i postanowienia)	133
1. Decyzja.....	133
2. Współdziałanie.....	143
3. Uгода.....	145
4. Mediacja.....	147
5. Postanowienie.....	149

Rozdział VI

Zwyczajne środki prawne w postępowaniu administracyjnym (odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie)	153
1. Odwołanie.....	153
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.....	164
3. Zażalenie.....	165

Rozdział VII

Wzruszanie ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych	167
1. Uwagi ogólne.....	167
2. Wznowienie postępowania.....	168
3. Stwierdzanie nieważności decyzji i postanowień.....	174
4. Uchylenie lub zmiana oraz wygaśnięcie decyzji.....	179
4.1. Uchylenie lub zmiana decyzji.....	179
4.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji.....	180

Rozdział VIII

Wydawanie zaświadczeń	183
------------------------------------	-----

Rozdział IX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	187
---	------------

Rozdział X

Europejska współpraca administracyjna	189
--	------------

Część III

INSTYTUCJE ODRĘBNE ZWIĄZANE Z PROCEDURĄ ADMINISTRACYJNĄ I SĄDOWOADMINISTRACYJNĄ

Rozdział I

Administracyjne kary pieniężne	193
1. Uwagi wstępne. Rodzaje kar administracyjnych.....	193
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej. Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.....	195
3. Zasady stosowania kar administracyjnych.....	198
3.1. Uwagi wprowadzające – standardy odpowiedzialności w demokratycznym państwie prawa	198
3.2. Reguły intertemporalne. Stosowanie kary względniejszej dla sprawcy.....	202
3.3. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej	205
3.4. Odstąpienie od ukarania, siła wyższa, ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej.....	207
4. Przedawnienie nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej.....	209
4.1. Konstrukcja przedawnienia kar administracyjnych.....	209
4.2. Przesłanki zawieszenia i przerwy biegu terminu przedawnienia	211
4.3. Wpływ przedawnienia na przebieg postępowania administracyjnego oraz egzekucyjnego w administracji	213

Rozdział II

Spory kompetencyjne i o właściwość	215
1. Zagadnienia ogólne	215
1.1. Znaczenie problematyki sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość	215
1.2. Pojęcie i przedmiot sporu.....	217
1.3. Rodzaje sporów	220
2. Podmioty uprawnione do rozstrzygania sporów.....	222
2.1. Uwagi ogólne.....	222
2.2. Organy administracji.....	223
2.3. Sądy administracyjne.....	224
3. Podmioty legitymowane do zainicjowania postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość.....	226

3.1. Podmioty legitymowane do zainicjowania sporu w ogólnym postępowaniu administracyjnym	227
3.2. Podmioty legitymowane do zainicjowania sporu w odniesieniu do aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.	229
4. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu.....	230
4.1. Charakter prawny.....	230
4.2. Rozstrzyganie sporów przez organy administracji	230
4.3. Rozstrzyganie sporów przez sądy administracyjne	232
4.3.1. Metoda regulacji	232
4.3.2. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu	232
4.3.3. Rozpoznanie wniosku	234
4.3.4. Rozstrzygnięcie sporu	235
4.3.5. Inne rozstrzygnięcia	237
5. Znaczenie problematyki rozstrzygania sporów kompetencyjnych i o właściwość	239

Część IV

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział I

Zagadnienia ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji.....	245
1. Uprawnienia organów administracji do realizacji nakładanych na obywateli obowiązków.....	245
2. Dobrowolne wykonanie obowiązków publicznoprawnych.....	246

Rozdział II

Zakres stosowania postępowania egzekucyjnego w administracji	251
---	------------

Rozdział III

Podmioty postępowania egzekucyjnego	257
1. Uwagi ogólne.....	257
2. Organ egzekucyjny.....	258
3. Zobowiązany	263
4. Wierzyciel	265
5. Egzekutor, poborca skarbowy, komornik skarbowy	268
6. Dłużnik zajętej wierzytelności	269
7. Osoba trzecia.....	270
8. Następca prawny zobowiązanego	270
9. Pozostałe podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego.....	271

Rozdział IV

Środki egzekucyjne.....	273
1. Uwagi wstępne	273
2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych.....	274
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych.....	287

Rozdział V

Przebieg postępowania egzekucyjnego	295
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	295
2. Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.....	302
3. Wszczęcie i tok postępowania	304
4. Zbieg egzekucji.....	318
5. Koszty egzekucyjne	320
6. Egzekucja w trybie uproszczonym.....	321

Rozdział VI

Postępowanie zabezpieczające	323
---	------------

Rozdział VII

Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych	327
--	------------

Rozdział VIII

Środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym	333
1. Uwagi ogólne.....	333
2. Zażalenie.....	334
3. Zarzut	335
4. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji.....	340
5. Skarga na czynności egzekucyjne	341
6. Skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego	343
7. Skarga na beczynność wierzyciela.....	343
8. Sprzeciw małżonka zobowiązanego	345
9. Inne środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym...	346
10. Środki ochrony sądowej	347

Część V**SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Rozdział I**

Ramy ustrojowe polskiego sądownictwa administracyjnego.....	353
1. Uwagi wstępne	353

2. Konstytucyjne podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego.....	354
3. Ustawowe podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego.....	358

Rozdział II

NSA jako sąd właściwy w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych

sędziów sądów administracyjnych.....	365
1. Podstawy konstytucyjne i ustawowe odrębnego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów i asesorów sądów administracyjnych	365
2. Zakres przedmiotowy postępowań toczących się przed NSA – Sądem Dyscyplinarnym	367
2.1. Postępowanie dyscyplinarne	367
2.2. Postępowanie immunitetowe	373
2.3. Inne postępowania	376
3. Podmioty postępowania przed sądem dyscyplinarnym.....	378
3.1. Strony postępowania – uwagi ogólne	378
3.2. Sędzia albo asesor, którego dotyczy postępowanie przed sądem dyscyplinarnym (wniosek o ukaranie dyscyplinarne albo o uchylenie immunitetu)	379
3.3. Podmioty inicjujące postępowanie dyscyplinarne.....	381
4. Struktura sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych.....	384
4.1. Sposób wyznaczenia i liczba członków składu orzekającego.....	384
4.2. Skład osobowy NSA Sądu Dyscyplinarnego.....	386
5. Wykonanie orzeczeń sądu dyscyplinarnego	388

Rozdział III

Właściwość sądów administracyjnych.....	391
1. Uwagi wstępne	391
2. Rodzaj aktów i czynności z zakresu administracji publicznej poddanych sądowej kontroli.....	392
3. Podejmowanie uchwał	405
4. Uprawnienia sygnalizacyjne sądów administracyjnych.....	407

Rozdział IV

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	409
1. Uwagi wstępne	409
2. Skarżący	410
3. Organ administracji publicznej.....	416
4. Uczestnicy postępowania	417
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Prokuratoria Generalna....	419
6. Organizacja społeczna	420
7. Sąd administracyjny.....	421

Rozdział V

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	425
1. Uwagi wstępne	425
2. Sposób wszczęcia postępowania.....	426
3. Podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania.....	429
4. Przesłanki wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego.....	431
5. Elementy składowe skargi.....	437
6. Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	439
7. Cofnięcie i odrzucenie skargi	442

Rozdział VI

Przebieg postępowania sądowoadministracyjnego.....	447
1. Uwagi wstępne	447
1.1. Posiedzenia sądowe	448
1.2. Rozprawa przed sądem administracyjnym	450
1.3. Postępowania szczególne.....	453
1.3.1. Postępowanie mediacyjne	454
1.3.2. Postępowanie uproszczone.....	454
1.4. Dowody w postępowaniu sądowoadministracyjnym	455
1.4.1. Akta sprawy jako podstawa orzekania	455
1.4.2. Dowód uzupełniający z dokumentu	456
1.4.3. Fakty powszechnie znane	457
1.4.4. Uprawdopodobnienie.....	458
1.4.5. Dochodzenie.....	458
2. Przeszkody w przebiegu postępowania.....	459
2.1. Odroczenie rozprawy.....	459
2.2. Zawieszenie postępowania.....	460
2.3. Umorzenie postępowania.....	462

Rozdział VII

Zakończenie postępowania.....	465
1. Uwagi wstępne	465
2. Wyrok.....	466
3. Uzasadnienie wyroku	471
4. Postanowienie	473
5. Zarządzenie	474

Rozdział VIII

Prawomocność orzeczeń sądowych	477
1. Uwagi wstępne	477
2. Prawomocność formalna.....	478

3. Prawomocność materialna	479
4. Powaga rzeczy osądzonej	481

Rozdział IX

Zaskarżalność orzeczeń sądowych	483
1. Uwagi wstępne	483
2. System środków zaskarżenia	484
3. Zasady zaskarzania orzeczeń sądowych	486
4. Środki odwoławcze	488
4.1. Skarga kasacyjna	488
4.2. Zażalenie	496
5. Pozostałe środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych	498
6. Nadzwyczajne środki zaskarżenia	500

Rozdział X

Koszty postępowania	505
1. Uwagi wstępne	505
2. Rodzaje kosztów postępowania	506
3. Zasady zwrotu kosztów postępowania	510
4. Zwolnienie od kosztów sądowych	513

Rozdział XI

Wykonanie wyroku sądu administracyjnego	519
1. Uwagi wstępne	519
2. Wykonanie wyroku w trybie egzekucyjnym	520
3. Wykonanie wyroku w trybie pozaegzekucyjnym	522
Zakończenie	525

Część VI

ODRĘBNOŚCI POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO W USTAWACH SZCZEGÓLNYCH

Wprowadzenie	529
---------------------------	------------

Rozdział I

Odrębności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	533
1. Odrębności w regulacji prawnej strony postępowania	533
2. Odrębności w przebiegu postępowania administracyjnego	535
3. Odrębności w regulacji trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego	541

Rozdział II	
Odrębności postępowania sądowoadministracyjnego	545
Zakończenie	551
Literatura.....	553
Wybrane orzecznictwo	565
O Autorach.....	571

WYKAZ SKRÓTÓW

B-VG	- Bundes-Verfassungsgesetz (BGBl 1/1930 ze zm.)
dyrektywa 2010/24/UE	- dyrektywa Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 84, s. 1)
EKPCz	- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
Karta	- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1, ze zm.)
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 769)
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.p.c.	- ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
k.p.k.	- ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
o.p.	- ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
p.g.g.	- ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.)
p.o.ś.	- ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. bank.	- ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.)
pr. bud.	- ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)
pr. prok.	- ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)
p.s.w.n.	- ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.)
p.u.s.a.	- ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.)
p.u.s.p.	- ustawa z 21.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)

rozporządzenie 2017/565	– rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z 25.04.2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy (Dz.Urz. UE L 87, s. 1, ze zm.)
r.r.u.w.s.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.i.d.p.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.n.t.n.	– ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) (uchylona)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
u.w.p.	– ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2009 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
BGBI	– Bundesgesetzblatt
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DVBl	– Deutsches Verwaltungsblatt
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
GSP-Prz.Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
M.P.	– Monitor Polski
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy

NP	–	Nowe Prawo
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNPG	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Prawo i Zabezpieczenie Społeczne
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPE	–	Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPiA	–	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Bank.	–	Prawo Bankowe
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sądowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SC	–	Studia Cywilistyczne
SPP	–	Studia Prawa Publicznego
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZVG	–	Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Inne

NRD	–	Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RNP	–	Rejestr Należności Publicznoprawnych
SA	–	sąd apelacyjny
SKO	–	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UE	–	Unia Europejska
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Oddawany do rąk czytelników podręcznik stanowi całościowe opracowanie dotyczące problematyki polskiego postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Oprócz uwag dotyczących poszczególnych instytucji trzech procedur, a mianowicie administracyjnej, egzekucyjnej oraz sądowoadministracyjnej, podręcznik zawiera rozważania na temat ogólnej problematyki czynności procesowych, zależności występujących między wskazanymi postępowaniami oraz odrębności, jakie w stosunku do nich zostały przewidziane w ustawach szczególnych.

Obecnie na rynku wydawniczym jest dostępnych kilka opracowań poświęconych tej samej albo zbliżonej tematyce szeroko pojmowanego postępowania administracyjnego. Jakie wobec tego względy legły u podstaw przygotowania tego podręcznika i czym różni się on od innych opracowań?

Podstawowym zamierzeniem autorów było **połączenie w ramach jednego dzieła teorii oraz praktyki postępowania administracyjnego**. Z tego względu zamieszczonych w nim zostało wiele przykładów obrazujących działanie prawa procesowego w praktyce.

Wzmocnieniu aspektu praktycznego służy ponadto częste odwoływanie się do **orzecnictwa sądów administracyjnych**, a także **załączenie listy najdonioślejszych uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego** odnoszących się do problematyki omawianych procedur.

W celu uczynienia podręcznika bardziej zrozumiałym, przejrzystym oraz użytecznym dla jego odbiorców przed każdym rozdziałem zostało zamieszczonych kilka **pytań wskazujących na zakres podjętej tematyki**. W poszczególnych rozdziałach znajdują się odpowiedzi na sformułowane pytania. Dodatkowo każdy z rozdziałów kończy się krótkim **podsumowaniem najważniejszych kwestii**, które zostały w nim poruszone.

Ufamy, że przygotowany w ten sposób podręcznik będzie stanowił użyteczne narzędzie dla studentów przygotowujących się do egzaminu z postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Żywimy przekonanie, że może on się okazać przydatny dla wszystkich innych osób, które chcą pogłębić wiedzę na temat poruszanej w nim problematyki.

Na wstępie chcielibyśmy jednocześnie podkreślić, że nawet najlepszy podręcznik nie wyczerpuje całości omawianej problematyki. Jego lektura powinna zostać uzupełniona aktywnym uczestnictwem w wykładach oraz konwersatoriach, dzięki którym wiedza książkowa zostaje ugruntowana i poszerzona.

Przedstawiony sposób przygotowania podręcznika jest owocem nie tylko wspólnych przemyśleń jego autorów, lecz także sugestii płynących od studentek i studentów. W dalszym ciągu jesteśmy chętni do dyskusji nad możliwością jego ulepszenia, zachowując wdzięczność za wszystkie krytyczne uwagi oraz opinie.

W tym miejscu składamy podziękowania Panu Profesorowi Przemysławowi Szustakiewiczowi za podjęcie się trudu przygotowania recenzji wydawniczej podręcznika.

Poznań, 1 września 2025 r.

Redaktorzy

Część I

**ZAGADNIENIA OGÓLNE
POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO
I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział I

POJĘCIE I FUNKCJE PRAWA PROCESOWEGO

Tradycyjnie w nauce, obok prawa materialnego, wyróżniane jest prawo procesowe¹. O ile z regulacji materialnoprawnej wynikają dla określonych podmiotów ich prawa i obowiązki, o tyle prawo procesowe reguluje sposób, w jaki dochodzi do nałożenia na dany podmiot obowiązku bądź też przyznania mu uprawnienia. Prawo procesowe składa się z **zorganizowanego ciągu regularnie następujących po sobie zdarzeń procesowych, które tworzą jednolity ich cykl, zmierzający do osiągnięcia celu konkretnego postępowania**. 1

W ujęciu wąskim prawo procesowe jest zespołem norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązku jednostki w sposób zapewniający ochronę jej interesów prawnych. **W ujęciu szerokim** prawo procesowe tworzy zespół norm nie tylko regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania, lecz także zmierzających do ustalenia innego skutku prawnego wymaganego ustawą. W tym znaczeniu prawo procesowe normuje tryb postępowania przed organami administracji, jak również wewnątrz tych organów². Z szerszego rozumienia prawa procesowego wynika, że nie każda norma procesowa musi zawsze łączyć się z procesem sądowym czy też administracyjnym.

Prawo procesowe, tworząc cykl zdarzeń procesowych, składa się z następujących po sobie czynności konwencjonalnych polegających na tym, że mocą wyraźnie ustanowionych lub zwyczajowo ukształtowanych reguł określonym czynnościom psychofizycznym na- 2

¹ W ramach prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługuje także prawo ustrojowe, które kształtuje system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. W początkowym etapie rozwoju prawa administracyjnego obejmowało ono jedynie prawo o ustroju organów administracji oraz prawo materialne. Prawo procesowe pojawiło się dopiero w XX w.; szerzej zob. Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 128–151.

² Z. Niewiadomski [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 12–13.

daje się nowy sens społeczny, kulturowy³. Czynności tego rodzaju określane są w nauce mianem tzw. **czynności procesowych**⁴. Są nimi wszystkie czynności konwencjonalne, formalne, dokonywane przez podmioty postępowania, jeżeli według obowiązujących w nim przepisów mogą one wywrzeć skutki prawne dla tego postępowania, w związku z którym są one dokonywane. Każde postępowanie składa się wobec tego z następujących po sobie czynności procesowych. Dla swojej skuteczności muszą być one dokonywane w przepisanej formie, w oznaczonym czasie i miejscu. Zgodność z prawem procesu zależy od ważności składających się nań czynności procesowych.

Prawu procesowemu przypisywana jest na ogół funkcja służebna względem prawa materialnego, co nie oznacza wszakże relacji nadrzędności i podległości między tymi dwoma działami prawa w rozumieniu ich rangi, ważności⁵. Niekiedy podkreślany jest wręcz formalny charakter prawa procesowego, ponieważ nie wyznacza ono i nie określa w sposób samodzielny sytuacji prawnej podmiotów, czyniąc to pośrednio, przez realizację w jego obrębie prawa materialnego⁶. Służebność norm procesowych nie stanowi o ograniczeniu roli tego prawa, ponieważ dopiero normy procesowe stwarzają podstawę do tego, aby określenie praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego odpowiadało wymaganiom reguł demokratycznego państwa prawa⁷. Prawo procesowe pełni wiele istotnych funkcji, do których należą:

- 1) **funkcja ochronna,**
- 2) **funkcja porządkująca,**
- 3) **funkcja instrumentalna.**

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia relacji występujących między jednostką a administracją publiczną ma funkcja ochronna, która polega na wprowadzeniu do regulacji prawa procesowego rozwiązań mających służyć **jednostce do skutecznej ochrony na drodze określonego postępowania oraz ochronie praworządności**⁸. Funkcja ochronna prawa procesowego zapewnia jednostce szeroki zakres uprawnień, dzięki którym może ona ubiegać się o swoje prawa w ramach postępowania czy to o charakterze sądowym, czy też pozasądowym. Realizacja tej funkcji wyraża się m.in. poprzez zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, dostępu do akt sprawy czy też regulację środków zaskarżenia.

³ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 30.

⁴ Szerzej zob. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 175–181.

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 1982, s. 13.

⁶ J. Jagielski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 42.

⁷ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 24.

⁸ B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21; zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 228–229.

Obok funkcji ochronnej prawo procesowe pełni rolę porządkującą, zmierzając do uczynienia działalności organów administracji publicznej czy też sądów administracyjnych logiczną i spójną, porządkując kolejność podejmowanych działań poczynając od etapu wszczęcia postępowania, przez czynności postępowania wykonawczego, skończywszy na czynnościach decyzyjnych. W ten sposób **postępowanie staje się dla jednostki przewidywalne, jasne, czytelne**. Zapewnienie określonego poziomu standaryzacji aktywności organu administracji publicznej umożliwia jednostce dostosowanie własnego działania do istniejących uwarunkowań procesowych, a tym samym podjęcie obrony własnego interesu prawnego i faktycznego.

Zapewnieniu jednostce należytego poziomu ochrony służy także funkcja instrumentalna prawa procesowego, nakierowana na osiągnięcie celu postępowania administracyjnego w postaci rozstrzygnięcia sprawy w taki sposób, aby **zrealizowanie celu było efektywne, to znaczy zostało osiągnięte najprostszymi środkami, bez zbędnej zwłoki i nieuzasadnionych nakładów, a jednocześnie skuteczne**⁹. Ze względu na to, że udział w każdym postępowaniu niejednokrotnie łączy się z dążeniem jednostki do osiągnięcia wyznaczonego celu, przykładowo przyznania określonego uprawnienia, pozostaje ona zainteresowana rzetelnym przeprowadzeniem postępowania i możliwie szybkim jego zakończeniem. Zbyt długi okres oczekiwania na zakończenie postępowania niejednokrotnie nie tylko łączy się z upływem czasu, lecz także powoduje straty materialne trudne do odrobienia w przyszłości.

Współcześnie w Europie obserwowany jest wzrost znaczenia prawa procesowego dla ochrony praw jednostki¹⁰. Potwierdzeniem roli prawa procesowego jest brzmienie wielu aktów prawa międzynarodowego, w których wyznaczone zostały podstawowe standardy procesowe niezbędne w każdym postępowaniu administracyjnym. Na wyróżnienie w tym miejscu zasługuje **art. 13 EKPCz**, w którym wyrażone zostało prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego na wypadek naruszenia wolności i praw, które w Konwencji zostały zawarte. Prawo to, z jednej strony, ma charakter proceduralny, ponieważ jego treścią jest ustanowienie skutecznego środka na gruncie prawa krajowego państwa będącego stroną Konwencji¹¹, a z drugiej strony – charakter gwarancyjny, ponieważ jego funkcjonowanie powinno być skuteczne w prawie i w praktyce jego działania¹².

Obszerny katalog wymagań proceduralnych adresowanych do organów administracji publicznej został zamieszczony w postanowieniach **rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 20.07.2007 r. – Prawo do dobrej administracji**

⁹ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 32–33.

¹⁰ J. Jaśkiewicz, *Judykatura a proceduralne aspekty prawa*, RPEiS 2013/4, s. 79–80.

¹¹ A. Skóra [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 284.

¹² M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 944.

(Right to Good Administration)¹³. Obejmuje on swoim zakresem zarówno katalog zasad, którymi organy administracji powinny się kierować w kontaktach z podmiotami prywatnymi, m.in. zasadę praworządności, równości wobec prawa, bezstronności oraz proporcjonalności, jak i podstawowe kwestie dotyczące egzekucji obowiązków publicz-noprawnych oraz sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 20 ust. 3 rekomendacji organy administracji powinny umożliwić podmiotom prywatnym dobrowolne wykonanie nałożonych nań obowiązków w rozsądnym terminie, z wyjątkiem obowiązków podlegających natychmiastowemu wykonaniu. Stosownie do art. 20 ust. 4 rekomendacji egzekucja może się odbywać jedynie na podstawie i w zgodzie z przepisami prawa. Zgodnie z art. 22 ust. 1 rekomendacji osobom prywatnym powinna zostać stworzona możliwość poddania decyzji dotyczących ich praw lub interesów kontroli sądowej. Co istotne z perspektywy rodzimego modelu sądowej kontroli administracji, w art. 22 ust. 2 rekomendacji została dopuszczona możliwość zarówno merytorycznego, jak i ograniczonego do oceny legalności zaskarżonego aktu orzekania przez sądy.

Z kolei w art. 41 **Karty** wyrażone zostało tzw. prawo do dobrej administracji obejmujące swoim zakresem takie regulacje procesowe, jak prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt sprawy oraz obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Każde z tych praw samo w sobie stanowi istotną wartość gwarancyjną dla uczestników postępowania administracyjnego. Brak płaszczyzny procesowej znacznie utrudniałby realizację wszelkich uprawnień podmiotów prywatnych na drodze administracyjnej. Należy w tym miejscu zwrócić ponadto uwagę na brzmienie art. 47 **Karty**, w którym wyrażone zostało prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Wskazane w Karcie wymagania odnoszą się do pozycji ustrojowej oraz postępowania prowadzonego przed sądami administracyjnymi. Swoistym uszczegółowieniem wskazanych zapisów Karty jest Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. W akcie tym wyjaśniono, jak należy rozumieć poszczególne aspekty prawa do dobrej administracji.

Prawo do dobrej administracji znalazło się również w **Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej**¹⁴, będącego rezultatem prac autorów ReNEUAL¹⁵. Otóż w preambule zasad modelowych księgi I Modelu przyjęto, że organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym są zobowiązane do przestrzegania m.in. prawa do dobrej administracji jako podstawowej normy prawa postępowania administracyjnego¹⁶.

¹³ Tekst rekomendacji został zamieszczony w „Polskim Roczniku Praw Człowieka i Prawa Humanitar-nego” 2011/2, s. 362–372.

¹⁴ Zob. <http://www.reneual.eu> (dostęp: 27.07.2025 r.).

¹⁵ Research Network on EU Administrative Law – Grupa Naukowo-Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego.

¹⁶ ReNEUAL. *Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 27 i 31.

Należyte ukształtowanie oraz wykładnia prawa procesowego przez organy administracji i sądy stanowi współcześnie jeden z wyznaczników decydujących o rzeczywistym istnieniu państwa prawa. Z tego powodu tak istotnego znaczenia nabiera nauka, podczas studiów prawnych, prawa procesowego, w tym rozumienia poszczególnych instytucji procesowych oraz istniejących między nimi zależności i powiązań.

Rozdział II

GENEZA POLSKIEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Aktualny kształt postępowania administracyjnego jest rezultatem ewolucji, która rozpoczęła się wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości w 1918 r. Powstała wówczas pilna potrzeba integracji systemu prawnego, złożonego z trzech porządków państw zaborczych. Podobnie jak w wielu państwach europejskich, przyjęto w Polsce model austriacki. W monarchii Austro-Węgierskiej w 1875 r. powstał Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*), którego sędziami byli także wywodzący się z zaboru austriackiego Polacy. To pod ich wpływem utworzono w 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA)¹. Rok wcześniej w art. 73 Konstytucji marcowej² postanowiono, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, osobna ustawa powoła sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z NTA na czele. Przez cały okres międzywojenny NTA był jedyną instancją sądową, w której orzekali sędziowie zawodowi³.

4

W powojennej Austrii w 1925 r. uchwalono ustawę o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tak jak w przypadku sądownictwa administracyjnego, polskie rozporządzenie z 1928 r.⁴ było silnie inspirowane rozwiązaniami austriackimi. Tym niemniej, ze względu na wcześniejsze utworzenie NTA, jego orzecznictwo, a także doktryna prawa

¹ Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. R.P. z 1926 r. Nr. 68, poz. 400 ze zm.).

² Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.), dalej: Konstytucja marcowa.

³ Nie zmieniło tego zaliczenie NTA do organów władzy sądowej przez art. 70 ust. 1 lit b Konstytucji kwietniowej z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227). Struktura oraz uprawnienia orzecznicze NTA określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1932 Nr 94, poz. 806) pozostały niezmienione w porównaniu do ustawy z 1922 r.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 r. Nr 36, poz. 341). W tej samej dacie podpisane zostało rozporządzenie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.), które także wzorowane było na austriackiej ustawie z 23.05.1925 r. o egzekucji administracyjnej.

i praktyka administracji publicznej miały znaczenie dla ostatecznego kształtu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Finalnie polska ustawa była bardziej rozbudowana, liczyła bowiem 123 artykuły, podczas gdy austriacka 80⁵.

Po zakończeniu II wojny światowej sądownictwo administracyjne nie zostało reaktywowane. Zarówno sędziowie NTA, jak i pracownicy administracji sądowej zgłaszali chęć kontynuacji służby, składając podania o przyjęcie w Sądzie Najwyższym albo w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶. Zgodnie z postanowieniami Manifestu PKWN do czasu uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy nowej konstytucji obowiązywały postanowienia Konstytucji marcowej⁷. Z kolei w przyjętej w 1947 r. tzw. Małej Konstytucji⁸ w art. 26 znalazła się zapowiedź utworzenia w drodze odrębnej ustawy sądownictwa administracyjnego. W tamtym czasie opowiadano się za przywróceniem tego sądownictwa, podkreślając potrzebę obiektywnej weryfikacji zgodności z prawem aktów administracyjnych⁹. Niestety, zgłaszane postulaty przez 35 lat nie doczekały się realizacji. Zwyciężyła teza o braku sprzeczności między interesami państwa i jednostki w państwie socjalistycznym¹⁰. O sądownictwie administracyjnym nie wspomniano już w Konstytucji z 1952 r.¹¹ Zostało ono reaktywowane dopiero w 1980 r.¹² Utworzono wówczas jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny z wąsko zakreślonym zakresem właściwości ograniczonym do kontroli legalności decyzji administracyjnych w wybranych obszarach działania administracji. Właściwość NSA ulegała stopniowemu poszerzeniu. Naczelny Sąd Administracyjny pozostawał pod nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego jako integralna część aparatu wymiaru sprawiedliwości. Nadzór był sprawowany przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych, podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcie wątpliwych zagadnień prawnych oraz do 1989 r. poprzez ustalanie przez SN wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Istotnym

⁵ Polska ustawa była w swoim brzmieniu bardziej szczegółowa aniżeli austriacka. Tytułem przykładu, w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego uregulowano przesłanki odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia decyzji administracyjnej, podczas gdy ustawa austriacka nie zawierała takiej regulacji.

⁶ K. Zaorski, *Sędziowie i urzędnicy NTA w latach 1945–1948 (z perspektywy powojennych planów wznowienia działalności sądownictwa administracyjnego)* [w:] *W 95. Rocznice utworzenia NTA 1922–2017*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 137–147.

⁷ Zob. tekst Manifestu PKWN z 22.07.1944 r., „Rocznik Lubelski” 1959/2, s. 8.

⁸ Konstytucja RP z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71).

⁹ E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945/1–3, s. 4–7; M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946/1, s. 25; W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946/4–6, s. 197–200; J. St. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946/10–11, s. 504–520. Przeciwnicy reaktywacji sądownictwa administracyjnego znajdowali się w mniejszości. Zob. W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947/1, s. 55–64; M. Jaroszyński, *Nowe aspekty zagadnienia kontroli administracji*, PiP 1950/4, s. 95.

¹⁰ Tak oceniał tamten okres Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996/1, s. 26.

¹¹ Konstytucja RP z 22.07.1952 r. (Dz.U. 1952 r. Nr 33, poz. 232).

¹² Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

punktem rozwoju rodzimego sądownictwa była nowa ustawa o NSA z 1995 r.¹³, w której utrzymano jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne z szerokim odesłaniem do przepisów procesowych w Kodeksie postępowania administracyjnego i Kodeksie postępowania cywilnego¹⁴.

Punktem zwrotnym w historii sądownictwa administracyjnego były postanowienia Konstytucji RP z 1997 r.¹⁵, w której wprowadzono w art. 176 ust. 1 jako zasadę dwuinstancyjność postępowania sądowego, a w ślad za tym nastąpiło uchwalenie ustaw z 2002 r.¹⁶, na mocy których utworzono wojewódzkie sądy administracyjne w ramach pierwszej instancji, czyniąc z NSA sąd dwuinstancyjny, sprawujący nadzór judykacyjny nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych. Od momentu wejścia w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne (1.01.2024 r.) NSA pod względem ustrojowym stał się sądem równorzędnym z SN, ponieważ od jego rozstrzygnięć nie przysługuje już jakikolwiek środek zaskarżenia do SN. W ten sposób historia sądownictwa administracyjnego w Polsce zatoczyła koło w tym znaczeniu, że w 2002 r. doszło do realizacji postanowień z Konstytucji marcowej stanowiących o tym, że NSA ma stać na czele tego sądownictwa.

Nowy ustroj polityczny po zakończeniu II wojny światowej był także punktem zwrotnym dla kształtu postępowania administracyjnego. W 1960 r. doszło do uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷. Bezpośrednim tego powodem była konieczność dostosowania przepisów procesowych do wzorców radzieckich. Niemniej jednak sama konstrukcja Kodeksu z szerokim zakresem zasad ogólnych powodowała ciągłość z wzorcami przedwojennymi, w tym austriacką tradycją prawną. W 1989 r. Kodeks został oczyszczony z naleciałości dawnego systemu i obowiązuje do dziś. Ostatnia obszerna zmiana Kodeksu miała miejsce w 2017 r.¹⁸ i polegała m.in. na dodaniu nowych rozdziałów o milczącym załatwieniu sprawy, mediacji, administracyjnych karach pieniężnych oraz europejskiej współpracy administracyjnej. Dzięki temu Kodeks odgrywa istotną rolę na obszarze całego prawa administracyjnego, co wynika także z braku przepisów ogólnych prawa administracyjnego.

¹³ Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368).

¹⁴ Szerzej zob. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 32–36.

¹⁵ Ustawa z 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁶ Są nimi: 1) ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.); 2) ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) oraz 3) ustawa z 30.08.2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168).

¹⁸ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Na postępowanie administracyjne *sensu largo* składają się także postanowienia ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która została uchwalona w 1966 r.¹⁹ Pozostaje ona przedmiotem niekończących się nowelizacji, co negatywnie wpływa na czytelność jej postanowień.

Skrótowe w swojej treści uwagi historyczne świadczą o trzech prawidłowościach. Po pierwsze o tym, że ewolucja postępowania administracyjnego jest mocno związana z ustrojem politycznym państwa, w tym brzmieniem Konstytucji. Po drugie, że polskie postępowanie administracyjne należy do europejskiej kultury prawnej, inspirowanej wpływami austriackimi, z wyraźnym oddziaływaniem dorobku polskiej doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Po trzecie, bieżące wyzwania dla kształtu postępowania administracyjnego wynikają z konieczności dostosowania jego przepisów do prawa międzynarodowego, w tym unijnego, o czym będzie mowa w dalszych częściach podręcznika.

¹⁹ Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.).

ZAKRES ŹRÓDŁOWY ORAZ PRZEDMIOTOWY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Rodzaje postępowania administracyjnego

Koncentrując się na strukturze postępowania administracyjnego, można wyróżnić jego dwa elementy składowe: 5

- 1) **postępowanie rozpoznawcze (administracyjne postępowanie ogólne),**
- 2) **postępowanie wykonawcze (administracyjne postępowanie egzekucyjne).**

Postępowanie rozpoznawcze zostało uregulowane w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego. W jego ramach na szczególne wyróżnienie zasługuje tzw. postępowanie jurysdykcyjne, które jest wszczynane oraz prowadzone w celu autorytatywnego określenia praw i obowiązków jednostki w formie decyzji administracyjnej. Obok postępowania jurysdykcyjnego w Kodeksie postępowania administracyjnego zostały uregulowane tzw. postępowania szczególne dotyczące rozstrzygania sporów o własność, wydawania zaświadczeń, nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, europejskiej współpracy administracyjnej oraz rozpatrywania skarg i wniosków. Wszystkie one zostaną omówione w drugiej części podręcznika. W tym miejscu trzeba wszakże zauważyć, że Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera pełnej kodyfikacji postępowania administracyjnego. Liczne odmienności w jego przebiegu ustanowione zostały w ustawach szczególnych. W odniesieniu do niektórych z nich w doktrynie wskazuje się, że tworzą one odrębny tryb postępowania administracyjnego¹. Niektóre z tych odmienności zostaną omówione w ostatniej, piątej, części podręcznika.

Postępowanie wykonawcze uregulowane zostało w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w aktach rangi podustawowej. Jego przedmiotem jest

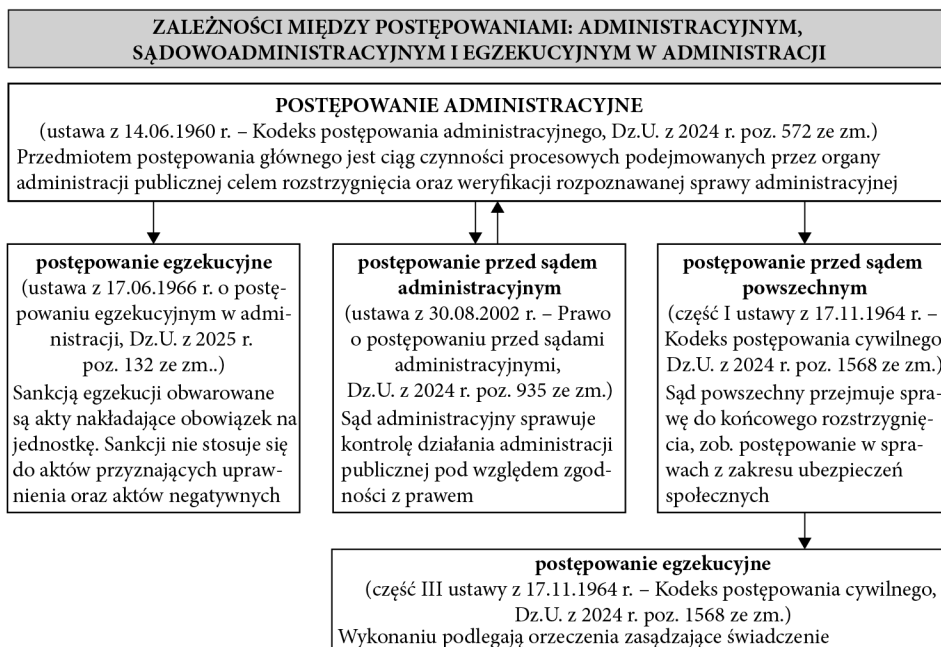
¹ Zdaniem K. Celińskiej-Grzegorzcyk jako postępowania szczególne należy zakwalifikować te postępowania o charakterze administracyjnym, które prowadzone są na podstawie odrębnej od Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji prawnej – zob. K. Celińska-Grzegorzcyk, *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2009, s. 77.

określenie sposobu przymusowego wykonania obowiązków publicznoprawnych, które wynikają m.in. z aktów administracyjnych indywidualnych, w tym decyzji administracyjnych. Z tej perspektywy postępowanie egzekucyjne w administracji może być pojmowane w kategoriach kontynuacji postępowania rozpoznawczego. Szczegółowe zagadnienia dotyczące jego konstrukcji oraz przebiegu zostaną przedstawione w trzeciej części podręcznika.

- 6 Poza ramami postępowania administracyjnego pozostaje **postępowanie sądowoadministracyjne**, które wszakże wykazuje silne z nim związki². Stosownie do art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej oraz rozstrzygają spory kompetencyjne i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Postępowanie sądowoadministracyjne uregulowane zostało w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O ustroju sądów administracyjnych stanowią przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Szczegóły dotyczące sądowej kontroli administracji publicznej zostaną przedstawione w czwartej części podręcznika.

Wzajemną relację między postępowaniem administracyjnym, egzekucyjnym w administracji oraz sądowoadministracyjnym w ujęciu graficznym przedstawia schemat.

² Zdaniem W. Chróścielewskiego przepisy procedury sądowoadministracyjnej dopełniają biegu postępowania administracyjnego; zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 24.



Istnienie obok siebie trzech odrębnych procedur, tj. administracyjnej ogólnej, egzekucyjnej w administracji i sądowoadministracyjnej, powoduje powstanie pytań o występujące między nimi zależności, tzn. w jaki sposób przebieg jednego z tych postępowań oraz zapadłe w nim rozstrzygnięcie wpływają na dopuszczalność wszczęcia drugiego postępowania, w jaki sposób postępowania te są ze sobą powiązane, jakie występują między nimi podobieństwa i różnice. Zagadnieniom tym poświęcone będą poniższe rozważania.

2. Administracyjne postępowanie ogólne a postępowanie sądowoadministracyjne

Postępowanie administracyjne jest całkowicie odrębnym procesem od tego, które toczy się przed sądem administracyjnym. Jego przedmiot wyznacza brzmienie art. 1 pkt 1 k.p.a., stosownie do którego Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej albo załatwianych milcząco. Natomiast zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która stosownie do art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.p.s.a. obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje oraz niektóre rodzaje postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym.

O ile postępowanie administracyjne prowadzone jest przez organ administracji należący do aparatu władzy wykonawczej, o tyle sąd administracyjny wchodzi w obręb władzy sądowniczej, jak stanowi o tym art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

Mimo pełnej autonomii regulacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego związek, jaki między nimi występuje, wynika z tego, że sąd administracyjny przejmuje sprawę administracyjną celem dokonania oceny zgodności z prawem wydanego w jej ramach aktu. Sąd ten nie przejmuje wszakże sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować działanie organu administracji. **Sprawy objęte kontrolą sądowoadministracyjną pozostają w dalszym ciągu sprawami administracyjnymi, a organ administracji jako podmiot administrujący nie przestaje być odpowiedzialny za administrowanie**³. Nieuprawnione byłoby wobec tego stwierdzenie, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest kontynuacją postępowania administracyjnego, które w ten sposób stałoby się postępowaniem czteroinstancyjnym.

- 8 Poszukując zależności występujących między oboma postępowaniami, należy wskazać, że występują one na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest **dopuszczalność równoczesnego prowadzenia postępowania administracyjnego w jednym z nadzwyczajnych jego trybów oraz postępowania sądowoadministracyjnego**. Drugą wyznacza udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy – a jeżeli tak, to w jaki sposób – **oddalenie skargi przez sąd administracyjny na decyzję powinno się przekładać na dopuszczalność wszczęcia oraz prowadzenia postępowania administracyjnego w jednym z nadzwyczajnych jego trybów**.
- 9 Skupiając się na pierwszym zagadnieniu, trzeba zauważyć, że **jedną z podstawowych zasad prawidłowego wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym jest konieczność wyczerpania trybu zaskarżenia przed organem administracji** (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.). Nie stoi to jednak na przeszkodzie, ażeby w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną w tym samym czasie wniesione zostało przykładowo podanie o wznowienie postępowania administracyjnego oraz skarga do sądu administracyjnego. Pojawia się wówczas problem dwutorowości postępowań oraz ich wzajemnego wpływu na siebie. Gdyby bowiem przed rozpoznaniem przez sąd skargi na decyzję została ona wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ administracji, wówczas postępowanie sądowe stałoby się bezprzedmiotowe. Sąd nie mógłby orzekać o legalności decyzji nieistniejącej w obrocie prawnym. W sytuacji odwrotnej uchylenie decyzji przez sąd powodowałoby niemożność podjęcia rozstrzygnięcia przez organ administracji w postępowaniu wznowieniowym.

Niebezpieczeństwo zalegania się obu postępowań zostało wyeliminowane jedynie połowicznie przez art. 56 p.p.s.a., zgodnie z którym **w razie wniesienia skargi do**

³ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 147.

sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w jednym z trybów nadzwyczajnych postępowanie sądowe podlega obligatoryjnemu zawieszeniu (art. 124 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Sąd administracyjny nie odrzuca w takim przypadku wniesionej skargi, tylko zawiesza postępowanie do czasu zakończenia postępowania administracyjnego⁴.

Artykuł 56 p.p.s.a. stanowi o wniesieniu skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego. Nie została w nim uregulowana odwrotna sytuacja procesowa, w której najpierw dochodzi do wszczęcia postępowania przed sądem, a dopiero następnie przed organem administracji publicznej. W takim przypadku zakaz dwutorowości postępowania nadal obowiązuje. **Późniejsze w stosunku do wytoczenia skargi przed sądem administracyjnym wszczęcie postępowania administracyjnego w tej samej sprawie nie powinno skutkować zawieszeniem postępowania sądowego, ponieważ nie ma ku temu podstawy w art. 56 p.p.s.a.** Przesłanki tej nie zawiera również art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.⁵. Wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego byłoby sprzeczne z zakresem postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym, determinowanym zasadą ogólną praworządności oraz mocą wiążącą orzeczenia sądu⁶.

Przedstawiona powyżej wątpliwość została rozstrzygnięta przez NSA w uchwale z 5.06.2017 r.⁷ Sąd przesądził w niej, że **w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.** W uzasadnieniu zapadłej uchwały NSA wskazał, że skoro żaden przepis prawa nie zabrania stronie żądania wszczęcia postępowania w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania z jednoczesnym wniesieniem skargi do sądu na ten sam akt, to powoduje to, że do czasu zawieszenia jednego z tych postępowań może się toczyć zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądowe dotyczące tej samej decyzji. Skoro w art. 56 p.p.s.a. ustawodawca stanowi, że w razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe

⁴ Natomiast w sytuacji gdy uruchomiona została kontrola sądowa wobec decyzji ostatecznej wydanej w ramach postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 56 p.p.s.a., ustanie przyczyny zawieszenia następuje po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowoadministracyjnego; zob. postanowienie NSA z 8.02.2012 r., II FZ 39/12, LEX nr 1116199.

⁵ Postanowienia NSA: z 22.02.2011 r., II OSK 185/11, LEX nr 1071192, i z 20.09.2011 r., II OSK 1391/10, LEX nr 966251.

⁶ K. Sobieralski, *Glosa do wyroku WSA w Łodzi z 21.09.2007 r., I SA/Łd 744/07*, OSP 2008/12, poz. 134; zob. też T. Woś, J.G. Firlus, *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r. (II FSK 2497/13)*, PPP 2016/5, s. 90.

⁷ Uchwała NSA z 5.06.2017 r., II GPS 1/17, CBOSA.

podlega zawieszeniu do czasu ich zakończenia, to należy *a contrario* przyjąć, że nie ma podstaw do zawieszenia postępowania sądowego w sytuacji, gdy administracyjne postępowanie w trybie nadzwyczajnym zostało uruchomione po wniesieniu skargi. Jeżeli nie ma podstaw do zawieszenia postępowania przed sądem administracyjnym, a sprawa nie może być rozstrzygana jednocześnie w postępowaniu administracyjnym i sądowym, to w ocenie NSA organ administracji ma obowiązek zawiesić administracyjne postępowanie nadzwyczajne do czasu prawomocnego zakończenia sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym.

- 10 Zarówno w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i w Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma podstawy do tego, ażeby wcześniejsze wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego stało na przeszkodzie zainicjowaniu postępowania administracyjnego w jednym z trybów nadzwyczajnych⁸. Po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego mogą pojawić się nowe okoliczności faktyczne, nieznane organowi w dniu wydawania decyzji, skutkujące jej uchyleniem albo umorzeniem postępowania. Wystąpienie nowych, istotnych okoliczności lub dowodów nie jest podstawą z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. do uchylenia zaskarżonej decyzji. Oznacza to, że skarżący byłby zmuszony, korzystając z ochrony sądowej, do czasu zakończenia postępowania przed sądem ponosić skutki istnienia w obrocie prawnym takiej decyzji⁹. Aprobując pogląd o dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego w nadzwyczajnym trybie przy uprzednim wszczęciu postępowania sądowego, mającego na celu dokonanie kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, trzeba mieć jednak na względzie, że **nadanie możliwie szerokich uprawnień procesowych jednostce nie może powodować zaistnienia sytuacji, w której z jednej strony byłby prawny określonej decyzji w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym zostanie unicestwiony, a z drugiej strony sąd administracyjny oddali skargę na tę samą decyzję, potwierdzając w ten sposób jej zgodność z prawem.** Zarówno sąd, jak i organ administracji publicznej powinny w takiej sytuacji przeciwdziałać wydaniu sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć, rozważając *ad casum* konieczność zawieszenia albo postępowania sądowego, albo administracyjnego, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy. Negatywnym konsekwencjom wszczęcia

⁸ W związku z tym J. Drachal, R. Hauser i E. Mzyk wskazali, że zgłoszenie przez stronę wszczęcia postępowania administracyjnego samo przez się, stosownie do art. 61 k.p.a., wszczyna to postępowanie. Zatem do czasu zawieszenia postępowania sądowego może się toczyć zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądowe dotyczące tego samego aktu administracyjnego; zob. J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych*, Warszawa 2003, s. 107. Zob. także wyroki NSA: z 19.12.2018 r., I GSK 1189/16, LEX nr 2617646; z 28.02.2019 r., I GSK 1128/18, LEX nr 2642525; z 28.02.2019 r., I GSK 1129/18, LEX nr 2636763.

⁹ Z.R. Kmieciak, *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus” 2008/47, s. 26–27; W. Sawczyn, *Z problematyki zbiegu drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niciyporuk, Lublin 2010, s. 693–694; odmienne stanowisko zaprezentował T. Woś, opowiadając się za potrzebą ustalenia reguł unikania i rozwiązywania zbiegu celem wyeliminowania dwutorowości kontroli decyzji administracyjnych i postanowień, zob. T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2012, s. 388–390.

postępowania administracyjnego po uprzednim zainicjowaniu trybu kontroli sądowej powinna przeciwdziałać przedstawiona powyżej uchwała NSA z 5.06.2017 r., II GPS 1/17.

Problematykę konkurencyjności środków zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w poszczególnych postępowaniach administracyjnych można również rozważać z punktu widzenia zasadności wszczęcia któregoś z nich w razie zaistnienia przesłanki, która teoretycznie rzecz biorąc, uzasadniałaby zainicjowanie zarówno postępowania administracyjnego, jak i sądowego. W doktrynie zagadnienie to rozważane jest przede wszystkim w odniesieniu do **wznowienia postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego**. Naczelny Sąd Administracyjny swego czasu opowiedział się w takiej sytuacji zarówno za wznowieniem postępowania administracyjnego z uwagi na ekonomię postępowania¹⁰, jak i za wznowieniem postępowania sądowoadministracyjnego¹¹. O tym, które z tych postępowań powinno zostać w konkretnym przypadku wznowione, decydują przesłanki wznowienia, będące następstwem zdarzeń powstałych w samym postępowaniu. Jeżeli są one następstwem faktów powstałych w postępowaniu administracyjnym, wówczas to właśnie postępowanie powinno zostać wznowione. Jeżeli natomiast są konsekwencją zdarzeń zaistniałych w postępowaniu sądowym, wtedy ono powinno podlegać wznowieniu¹².

11

Drugie zagadnienie zostało w sposób wyraźny rozwiązane na gruncie art. 249 § 1 pkt 2 o.p., zgodnie z którym organ podatkowy wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia decyzji ostatecznej, jeżeli sąd administracyjny oddalił skargę na tę decyzję, chyba że żądanie oparte jest na przepisie art. 247 § 1 pkt 4 o.p., stanowiącym o jednej z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postaci uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną.

12

Takiej samej regulacji nie ma w Kodeksie postępowania administracyjnego, pomimo dodania w art. 16 § 3 k.p.a. definicji decyzji prawomocnej¹³. Za ustanowieniem tej zmiany nie poszły jednak dalsze konsekwencje w postaci ograniczenia dopuszczalności kwestionowania decyzji prawomocnej w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 30.09.1985 r., SA/Wr 358/85, OSPIKA 1987/2, poz. 27.

¹¹ Zob. wyrok NSA z 3.02.1993 r., II SA 2449/92, OSP 1995/5, poz. 120.

¹² Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Sam. Teryt. 1996/5, s. 26–27. Pogląd ten został słusznie zaaprobowany w doktrynie, zob. K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 93; A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 784; K. Sobieralski, *Glosa do postanowienia WSA w Gliwicach z 16.05.2011 r.*, II SA/Gl 82/11, OSP 2012/10, poz. 102, s. 718–720, oraz w orzecznictwie: wyroki NSA: z 9.05.2006 r., II FSK 743/05, LEX nr 274879, oraz z 29.03.2017 r., II OSK 1942/15, LEX nr 2316387; postanowienie NSA z 24.10.2018 r., I GSK 1820/18, LEX nr 2579339.

¹³ Powyższa zmiana została dokonana mocą art. 1 pkt 6 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

- 13 Naczelny Sąd Administracyjny w jednej z uchwał zajął stanowisko, zgodnie z którym **żądanie strony stwierdzenia nieważności decyzji, na którą skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno doprowadzić do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego wówczas, gdy w rezultacie wstępnego badania treści żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie – ze względu na wydany uprzednio wyrok sądu – przeszkody czyniącej niedopuszczalnym jego rozpoznanie**. W pozostałych wypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty, stosując art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.¹⁴

Przedstawiona uchwała spotkała się zarówno z negatywnym, jak i pozytywnym odezwem w doktrynie. Z jednej strony podniesiono, że zajęte w niej stanowisko jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 134 § 1 p.p.s.a. zasadą niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi, która kształtuje również pośrednio granice orzekania¹⁵. Skarga powinna zostać uwzględniona przez sąd administracyjny zawsze, ilekroć niezależnie od podniesionych w niej zarzutów i sformułowanych wniosków zaistnieje przesłanka wydania rozstrzygnięcia w oparciu o jedną z podstaw określonych w art. 145–150 p.p.s.a. Przepisy te nakazują sądowi administracyjnemu wybrać właściwy, przewidziany w nich sposób rozstrzygnięcia skargi niezależnie od jej treści, tzn. zakresu, w jakim została zaskarżona decyzja, oraz sformułowanych w niej zarzutów i wniosków¹⁶. Z drugiej strony trudno odmówić składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podjął powyższą uchwałę, poczucia realizmu polegającego na uwzględnieniu niebezpieczeństwa niedostrzeżenia przez sąd administracyjny jednej z wad, które powinny skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji i dążeniem do umożliwienia wyeliminowania jej z obrotu prawnego w późniejszym czasie¹⁷.

- 14 **Oddalenie prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego skargi na decyzję administracyjną powinno w sposób generalny wykluczać dopuszczalność prowadzenia postępowania administracyjnego w jednym z nadzwyczajnych trybów, którego celem byłoby doprowadzenie do stwierdzenia nieważności bądź uchylecia tej decyzji**¹⁸.

¹⁴ Uchwała NSA (7) z 7.12.2009 r., I OPS 6/09, ONSAiWSA 2010/2, poz. 18.

¹⁵ W analizowanej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na art. 134 § 1 p.p.s.a., stwierdził dosłownie, że sąd administracyjny może wykroczyć poza zakres podniesionych zarzutów, uwzględniając okoliczności, których nie przytoczyła strona skarżąca. Jak zauważył M. Pułło, formuła „może” zakłada, że ustawodawca dał sądowi jedynie możliwość przekroczenia granic skargi w poszukiwaniu ewentualnych wad prawnych zaskarżonej decyzji. Tymczasem jest to obowiązek sądu, którego naruszenie daje podstawę do sformułowania zarzutu kasacyjnego; szerzej zob. M. Pułło, *Glosa do uchwały NSA z 7.12.2009 r.*, I OPS 6/09, OSP 2010/10, poz. 91, s. 646.

¹⁶ T. Woś, *Glosa do uchwały NSA z 7.12.2009 r.*, I OPS 6/09, PPP 2010/9, s. 89.

¹⁷ W tym nurcie sformułowana została również teza, zgodnie z którą uznanie każdego prawomocnego wyroku oddalającego skargę za przesłankę zamknięcia drogi do uruchomienia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji byłoby przejawem nadmiernego formalizmu, zob. W. Federczyk, *Glosa do uchwały NSA z 7.12.2009 r.*, I OPS 6/09, GSP-Prz.Orz. 2010/2, s. 78–79; zob. też M. Bogusz, *Glosa do uchwały NSA z 7.12.2009 r.*, I OPS 6/09, GSP-Prz.Orz. 2011/2, s. 15–22.

¹⁸ Znaczenie sądowoadministracyjnej kontroli decyzji również przez przedstawicieli doktryny postępowania karnego rozumiane jest w ten sposób, że wyrok oddalający skargę jest potwierdzeniem tego, że

Jedynie w wyjątkowych wypadkach dotyczących niektórych spośród przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego, które – obiektywnie rzecz biorąc – mogą zostać ujawnione albo zaistnieć po wydaniu prawomocnego wyroku przez sąd administracyjny¹⁹, oraz podstaw uchylenia bądź zmiany decyzji uregulowanych w art. 154, 155, 161 § 1, art. 162 § 1 k.p.a.²⁰, oddalenie skargi przez sąd administracyjny nie powinno stanowić przeszkody w zainicjowaniu nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego.

Decyzja administracyjna, w stosunku do której sąd administracyjny oddalił skargę, potwierdzając tym samym jej zgodność z prawem, określana mianem **decyzji prawomocnej**, powinna korzystać z wyższego poziomu trwałości niż **decyzja ostateczna**, która nie przeszła kontroli sądowej ze względu na to, że nie została w ogóle wniesiona od niej skarga do sądu administracyjnego.

3. Administracyjne postępowanie ogólne a administracyjne postępowanie egzekucyjne

Z dotychczasowych rozważań wynika, że postępowanie egzekucyjne w administracji wchodzi w obręb szeroko rozumianego postępowania administracyjnego. **Nie wszystkie jednak decyzje administracyjne podlegają wykonaniu w trybie egzekucyjnym.** Innymi słowy, nie zawsze postępowanie egzekucyjne w administracji stanowi kontynuację postępowania administracyjnego.

15

Przymusowej realizacji w trybie egzekucyjnym podlegają jedynie **decyzje nakładające na adresata obowiązek** i to tylko w sytuacji, gdy adresat tego obowiązku nie wykonuje dobrowolnie. Wykonaniu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji nie podlegają decyzje odmowne, np. decyzja o odmowie ustalenia warunków zabudowy czy też o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę. Realizacji w analizowanym trybie nie podlegają ponadto decyzje przyznające stronie uprawnienie, np. 300 zł zasiłku ce-

zaskarżona decyzja nie jest dotknięta wadą skutkującą jej nieważnością, zob. O.M. Piaskowska, *Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym*, Warszawa 2014, s. 149, 228–229; zob. też T. Gardocka, *Prejudycjalność w polskim procesie karnym*, Warszawa 1987, s. 158.

¹⁹ T. Woś zwrócił uwagę, że przesłanki wznowienia, które zostały ujawnione (art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5 k.p.a.) lub nastąpiły (art. 145 § 1 pkt 7 i 8 oraz art. 145a § 1 k.p.a.) po rozpoznaniu skargi i wydaniu wyroku przez sąd administracyjny, mogą stanowić podstawę uruchomienia wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji po wcześniejszym wydaniu przez sąd wyroku oddalającego skargę, zob. T. Woś, *Glosa do uchwały NSA z 7.12.2009 r.*, I OPS 6/09, s. 42–43.

²⁰ Pogląd ten został zaprezentowany zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i przez orzecznictwo sądowe, zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA OZ Wrocław z 11.10.1985 r.*, SA/Wr 556/85, OSPiKA 1986/9–10, poz. 179, s. 390–391; T. Woś, *Prawomocność decyzji administracyjnych*, PPP 2008/5, s. 39; A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 170; zob. też wyroki NSA: z 10.11.2000 r., III SAB 91/99, LEX nr 48002, i z 11.05.2009 r., I OSK 700/08, LEX nr 546588.

lowego na zakup opału na zimę. O tym, czy dany podmiot skorzysta z przysługującego mu uprawnienia, decyduje on sam.

Wykonaniu w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji podlegają jedynie decyzje nakładające na adresata obowiązek, który nie został wykonany przez ten podmiot **dobrowolnie**. Jedną z ogólnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego, uregulowaną w art. 9, jest zasada przekonywania, zgodnie z którą organ administracji publicznej powinien wyjaśniać stronie zasadność przesłanek, którymi kieruje się przy wydawaniu decyzji, celem uniknięcia konieczności przymusowego jej wykonania. O tym, że dobrowolność realizacji obowiązku korzysta z pierwszeństwa przed przymusem egzekucyjnym, stanowi także wyrażnie art. 1 pkt 1 u.p.e.a.

Z jednej strony wykonaniu w trybie egzekucyjnym podlegają tylko **decyzje ostateczne**, względnie opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.). Z drugiej strony obowiązki realizowane na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynikają także z innych form działania administracji publicznej, o których stanowią art. 3 i 3a u.p.e.a., oraz bezpośrednio z przepisów prawa.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie jest aktem prawnym regulującym postępowanie egzekucyjne w sposób kompleksowy. W sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odpowiednie zastosowanie, na mocy art. 18 u.p.e.a., znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Dzięki temu między tymi dwoma postępowaniami istnieje łączność będąca kolejnym dowodem istnienia jednej procedury administracyjnej, w obrębie której mieści się także procedura wykonawcza.

4. Administracyjne postępowanie egzekucyjne a postępowanie sądowoadministracyjne

- 16 Między prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie występuje tak ścisła zależność, jak w przypadku tego drugiego aktu prawnego i Kodeksu postępowania administracyjnego. Procedury sądowoadministracyjna oraz egzekucyjna w administracji są od siebie niezależne. Zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a. **wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności**. Oba postępowania mogą się toczyć niezależnie od siebie. Wyjątki od tej zasady zostały ustanowione w art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a., kiedy to w razie wniesienia skargi zarówno na etapie postępowania przed organem (art. 61 § 2 p.p.s.a.), jak i przed sądem administracyjnym (art. 61 § 3 p.p.s.a.) może dojść do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji albo innego aktu z zakresu administracji publicznej, podlegającego przymusowej realizacji na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Poszukując dalszych zależności między ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji a prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy za-

uważyć, że niewątpliwie należy do nich **weryfikacja przez sąd administracyjny tych postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie** (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.). W ten sposób kontrolą sądową objęte zostały najistotniejsze rozstrzygnięcia zapadające w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Innymi słowy, orzecznictwo sądów administracyjnych wywiera istotny wpływ na przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Rozdział IV

EUROPEIZACJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Począwszy od 1.05.2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Prawo tworzone w ramach tej organizacji w coraz szerszym zakresie oddziałuje na całe prawo administracyjne, w tym także na postępowanie administracyjne. Mówiąc o europeizacji prawa procesowego, w doktrynie wskazuje się na istniejącą w tym obrębie tzw. **autonomię proceduralną państw członkowskich**, która oznacza, że **prawo europejskie, szeroko ingerując w normy prawa materialnego, pozostawia państwom członkowskim autonomię zarówno w zakresie konstruowania systemu organów administracji publicznej, jak i określania procedur obowiązujących w postępowaniach przez nie prowadzonych**. Autonomia proceduralna dotyczy relacji występującej między prawem unijnym i krajowym. Pojęcie autonomii proceduralnej odnoszone jest przede wszystkim do obszaru postępowań sądowych¹, jednakże tradycyjnie stosuje się je również na określenie sytuacji prawnej obowiązującej na obszarze ogólnego postępowania administracyjnego².

17

Wydaje się jednak, że współcześnie autonomia proceduralna państw członkowskich ulega stopniowemu ograniczeniu. Z tego względu w doktrynie zaproponowano posługiwanie się sformułowaniem **względnej autonomii proceduralnej** państw członkowskich³. Prawo unijne w coraz szerszym zakresie wkracza na dotąd nieznane sobie płaszczyzny regulacji, czego dowodem w ostatnim czasie są działania zmierzające do wprowadzenia **jednolitego modelu postępowania administracyjnego**. Zostały one zapoczątkowane powołaniem w dniu 23.03.2010 r. przez Komisję do spraw praw-

¹ Zob. szerzej A. Wróbel, *Wpływ prawa europejskiego na prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego*, red. B. Dolnicki, J. Jagoda, Bydgoszcz 2006, s. 154 i n.

² Zob. np. A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 8; B. Adamiak, *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Le-
oński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 18.

³ Z. Kmiecik [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 220.

nych Parlamentu Europejskiego grupy roboczej prawa administracyjnego UE w celu przeprowadzenia ogólnego przeglądu istniejącego w UE prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego. Rezultatem prac grupy roboczej było przedstawione 21.06.2012 r. sprawozdanie zawierające zalecenia dla Komisji Europejskiej, którymi powinna się kierować w przyszłych pracach legislacyjnych dotyczących postępowania administracyjnego w UE. Parlament Europejski uchwalił rezolucję zawierającą te zalecenia 15.01.2013 r.⁴

- 18 Odpowiedzią ze strony świata nauki na powstałe zapotrzebowanie są prace podjęte przez Grupę Naukowo-Badawczą ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego (**ReNEUAL**), która przygotowała Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej w sposób umożliwiający jego przekształcenie w rozporządzenie Unii Europejskiej. Opracowany projekt składa się z sześciu ksiąg, spośród których księga I określa ogólny zakres zastosowania postępowania administracyjnego, obejmujący wszystkie organy administracji UE wdrażające prawo unijne w drodze czynności administracyjnych. Pozostałe księgi przedstawiają szczegółowo konkretne postępowania administracyjne w UE, które mogą bezpośrednio wpływać na interesy i prawa jednostek, w tym wydawanie przepisów przez organy administracji (księga II), wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych (księga III), umowy (księga IV), procedurę wzajemnej pomocy (księga V) oraz zarządzanie informacją (księga VI). Głównym celem projektu grupy ReNEUAL było wypracowanie w warunkach akademickich metod usprawnienia procesu wdrażania prawa UE. Aktualnie istotnym zagadnieniem politycznym oraz prawnym pozostaje to, czy przy obecnym brzmieniu traktatów unijnych istnieje podstawa prawna kodyfikacji postępowania administracyjnego, która obejmowałaby instytucje, organy, urzędy i agencje UE, nakładając równocześnie uprawnienia i obowiązki na organy państw członkowskich w taki sam sposób, w jaki czynią to uregulowania sektorowe czy dyrektywy⁵.
- 19 Na osobną uwagę zasługuje także stopniowo zacieśniająca się **współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wierzytelności publicznoprawnych**, której aktualne ramy wyznaczone zostały w dyrektywie Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń⁶ oraz w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1189/2011 z 18.11.2011 r. ustalającym szczegółowe przepisy dotyczące niektórych przepisów dyrektywy Rady 2010/24/UE w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń⁷. Dyrektywa 2010/24/UE została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pienięż-

⁴ Szerzej na temat prac nad rezolucją oraz jej treści zob. A. Krackowski, *Kodeks postępowania administracyjnego przed organami Unii Europejskiej – mrzonka czy przyszłość?* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w UE. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 2, Wrocław 2014, s. 349–353.

⁵ Szerzej zob. *ReNEUAL*..., red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, s. 3 i n.

⁶ Dz.Urz. UE L 84, s. 1.

⁷ Dz.Urz. UE L 302, s. 16, ze zm.

nych⁸, która w art. 4 ust. 1 odsyła w zakresie dochodzenia oraz zabezpieczenia należności państw członkowskich lub państw trzecich do postępowania uregulowanego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹. Zagadnienia łączące się z postępowaniem prowadzonym w przedmiocie udzielania wzajemnej pomocy zostaną przedstawione w drugiej części niniejszego opracowania.

Traktując o europeizacji szeroko pojmowanego postępowania administracyjnego, nie sposób pominąć wskazanych już powyżej **rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy – Prawo do dobrej administracji** oraz **art. 41 i 47 Karty**. Należy w tym miejscu zauważyć, że zasady sformułowane w art. 41 Karty doznały rozwinięcia w uchwalonym przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. **Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej**, nazwanym także **Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji**¹⁰. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Kodeksu obowiązuje on wszystkich urzędników oraz innych pracowników objętych statusem urzędnika w zakresie ich kontaktów z jednostkami. Stosownie do art. 3 ust. 1 Kodeksu zostały w nim zawarte ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, znajdujące zastosowanie w odniesieniu do wszystkich kontaktów instytucji z jednostką, chyba że podlegają one odrębnym przepisom. Należą do nich m.in. zasady: praworządności, niedyskryminowania, współmierności, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywizmu, ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, uczciwości, uprzejmości oraz odpowiadania na pisma w języku obywatela, podejmowania decyzji w stosownym terminie, informowania o możliwościach odwołania.

20

Z perspektywy sądowej podstawową rolę w analizowanym obszarze europeizacji odgrywa **rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy (2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych**. Odwołując się do art. 6 EKPCz, uznaje prawo każdego do rzetelnej kontroli aktów administracyjnych za podstawowy element systemu praw człowieka. Określa ona pojęcia aktu administracyjnego oraz kontroli sądowej. Akt administracyjny obejmuje akty indywidualne, normatywne, czynności faktyczne podjęte w wykonaniu władzy publicznej, mogące naruszać prawa lub interesy osób fizycznych i prawnych oraz bezczynność organu administracji w sytuacji, w której był zobowiązany do działania, albo odmowy podjęcia czynności na żądanie. Natomiast kontrola sądowa jest rozumiana jako ocena zgodności aktu administracyjnego z prawem i zastosowanie odpowiednich środków, z wyjątkiem kontroli dokonywanej przez sąd konstytucyjny. W odniesieniu do rzetelności postępowania rekomendacja nakazuje, żeby sprawa została rozpatrzona w rozsądnym czasie, strony miały równe prawa w wyrażaniu swoich stanowisk, organ administracji był zobowią-

21

⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 2009 ze zm.

⁹ W. Piątek [w:] J. Olszanowski, W. Piątek, *Współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych*, Warszawa 2016, s. 49.

¹⁰ Polska wersja tego aktu prawnego, opatrzonego nazwą Europejski Kodeks Dobrej Administracji, została opublikowana przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, z wprowadzeniem i komentarzem J. Świątkiewicza w 2002 r.

zany do przedstawienia wszystkich znajdujących się w jego posiadaniu dokumentów i informacji istotnych w danej sprawie, postępowanie toczyło się z zachowaniem zasady kontrydiktoryjności, natomiast sąd mógł poddać badaniu ogół kwestii podniesionych przez stronę, zarówno prawnych, jak i faktycznych. Rekomendacja kładzie także nacisk na to, że rzetelny proces obejmuje również prawo do jawnej rozprawy, do publicznego ogłoszenia orzeczenia oraz jego zindywidualizowanego uzasadnienia. Rekomendacja wskazuje nadto, że orzeczenia sądowe co najmniej w ważniejszych sprawach powinny podlegać kontroli instancyjnej, chyba że sprawa jest bezpośrednio rozstrzygana przez sąd wyższej instancji. Nie przesądza ona modelu instancyjności postępowania, przekazując ustawodawstwu zwykłemu kompetencję do jego stworzenia. Ostatnią regułą zawartą w omawianym dokumencie jest zobowiązanie do zapewnienia skuteczności sądowej kontroli administracji. Sąd administracyjny powinien zostać wyposażony w kompetencje do przywrócenia stanu zgodności z prawem, a przynajmniej do uchylenia aktu administracyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania z obowiązkiem uwzględnienia stanowiska sądu przez organ.

- 22 W aktualnym stanie prawnym doniosłego znaczenia z perspektywy prawa międzynarodowego nabrało postępowanie w przedmiocie powołania sędziów, w związku ze zmianą ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w 2017 r.¹¹ W orzecznictwie TSUE oraz ETPC proces naboru na stanowiska sędziowskie, w tym przede wszystkim jego kluczowy etap, który odbywa się przed KRS, nie spełnia standardów niezawisłości¹². Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając wnioski o wyłączenie sędziów wyłonionych w postępowaniu przed KRS, którego sędziowscy członkowie zostali wyłonieni przez Sejm, dokonuje każdorazowo indywidualnej oceny niezawisłości sędziów orzekających w konkretnej sprawie¹³. Taki wyważony sposób postępowania należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia stabilności systemu prawnego, w tym zapewnienia jednostkom w sposób efektywny prawa do sądu.

¹¹ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

¹² Zob. wyrok ETPC z 23.11.2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce, 50849/21, oraz powołane tam orzecznictwo sądów międzynarodowych.

¹³ Ostatnio zob. postanowienia NSA z 23.06.2025 r., III FSK 442/24, oraz z 18.06.2025 r., III OZ 323/25, CBOSA.

ZAKOŃCZENIE

Zarówno postępowanie administracyjne, jak i sądownoadministracyjne składają się z następujących po sobie czynności procesowych uczestniczących w nim podmiotów, zmierzających do osiągnięcia celu w postaci bądź to wydania decyzji administracyjnej czy przymusowego wykonania obowiązku, bądź też wydania wyroku zawierającego wyrażoną jednoznacznie i stanowczo ocenę legalności zaskarżonego przejawu działania albo zaniechania administracji publicznej. 23

Postępowanie administracyjne, zarówno o charakterze rozpoznawczym, uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i wykonawczym, o którym stanowią przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, oraz postępowanie sądownoadministracyjne, o którym stanowią przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wykazują wzajemne zależności i powiązania. Wydana w postępowaniu jurysdykcyjnym decyzja administracyjna może zostać poddana kontroli sądownoadministracyjnej przy równoczesnym wszczęciu postępowania mającego na celu przymusowe jej wykonanie. Z uwagi na istniejące zależności między tymi postępowaniami nie sposób skupić się tylko na analizie jednego z nich, pomijając przedstawienie podstaw odnoszących się do drugiego. Innymi słowy, nie sposób w pełni zrozumieć podstaw sądowej kontroli administracji publicznej bez wcześniejszego sięgnięcia do tego, czym jest decyzja administracyjna i w jaki sposób dochodzi do jej wydania.

Współcześnie istnieje co najmniej kilka ośrodków decyzyjnych upoważnionych do stanowienia prawa o postępowaniu administracyjnym. Zjawisko to określane jest mianem **multicentryczności** współczesnych systemów prawnych¹⁴. Jego istnienie powoduje konieczność nie tylko znajomości ponadkrajowych regulacji prawnych odnoszących się do szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, lecz przede wszystkim posiadania wiedzy o istniejących technikach harmonizujących wieloszczeblowy porządek prawny, które w istotnym zakresie wywodzone są z orzecznictwa sądów i trybunałów, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. 24

¹⁴ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–4.

Część II

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE

ŹRÓDŁA I ZAKRES STOSOWANIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Pytania wstępne

1. Wskaż podstawowy akt prawny regulujący ogólne postępowanie administracyjne.
2. Jak zdefiniujesz pojęcie decyzji indywidualnej?
3. Podaj zasadniczą funkcję, jaką pełni ogólne postępowanie administracyjne.
4. Czy Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń i w sprawie skarg i wniosków?
5. Czy ogólne postępowanie administracyjne stosuje się do postępowania w sprawach karnoskarbowych?
6. Czy ogólne postępowanie administracyjne stosuje się do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej?
7. Wskaż przynajmniej dwie ustawy szczególne, które przewidują odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
8. Co oznacza „odpowiedniość” stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego?
9. Co oznacza zwrot, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w określonej ustawie?

W Polsce postępowanie administracyjne jest skodyfikowane, a najważniejszym aktem prawnym regulującym postępowanie administracyjne jest oczywiście obowiązująca od 1.01.1961 r. ustawa z 14.06.1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego**, normująca przede wszystkim tzw. ogólne postępowanie administracyjne (zwane też postępowaniem jurysdykcyjnym; uregulowane w działach I–IV i IX). **Z dniem 1.06.2017 r. weszła w życie obszerna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego¹, która oprócz znaczących zmian w istniejących już działach ustawy dodała dwa nowe: dział IVa „Administracyjne kary pieniężne” oraz dział VIIa „Europejska współpraca administracyjna”.**

25

¹ Wprowadzona ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

Zakres stosowania ogólnego postępowania administracyjnego został określony w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Zgodnie z tą regulacją kodeks stosuje się przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco i przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Należy zaznaczyć, iż sprawa indywidualna to sprawa dotycząca konkretnego podmiotu (np. właściciela nieruchomości) w konkretnej sytuacji (np. w sprawie rozbiórki budynku)².

W orzecznictwie przyjmuje się, iż np. uchwała komisji egzaminacyjnej szkoły wyższej, stwierdzająca złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiająca o wydaniu dyplomu magisterskiego, jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a., gdyż przyznaje stronie (adresatowi) uprawnienia w sferze prawa powszechnie obowiązującego³.

Żądanie od organu administracji oddania nieruchomości w wieczyste użytkowanie nie jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 k.p.a., podlegającą załatwieniu przez wydanie decyzji⁴.

- 26 Zasadniczą **funkcją** ogólnego postępowania administracyjnego jest zapewnienie **realizacji materialnego prawa administracyjnego**⁵. Prawo procesowe ma więc charakter służebny wobec norm prawa materialnego. Oczywiście, i należy to mocno podkreślić, owa służebność norm prawa procesowego nie stanowi o ograniczeniu roli prawa procesowego. To właśnie normy tego prawa tworzą dopiero podstawy do tego, aby określenie praw i obowiązków w ramach stosunku administracyjnoprawnego odpowiadało regułom demokratycznego państwa prawnego. Przepisy prawa procesowego w określonych sytuacjach mogą też mieć korzystny wpływ na kształtowanie stosunków administracyjnoprawnych, zwłaszcza wówczas, gdy regulacja materialnoprawna stała się nieaktualna w zmienionych warunkach społecznych, gospodarczych i ekonomicznych. Takie znaczenie mają przede wszystkim zasady postępowania administracyjnego⁶.

W Kodeksie postępowania administracyjnego unormowane jest ponadto rozstrzygnięcie **sporów o własność** między organami jednostek samorządu terytorialnego i organa-

² Por. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1998, s. 10–12.

³ Postanowienie NSA z 12.06.1992 r., SAB/Po 41/91, OSP 1994/4, poz. 69.

⁴ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 25.06.2013 r., II SA/Łd 119/13, LEX nr 1334350.

⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 17 i n., oraz R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 23.

⁶ R. Hauser, *Rola...*, s. 24; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1992, s. 16 i n.

mi administracji rządowej oraz między organami administracji a innymi podmiotami powołanymi z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych⁷. Kodeks normuje więc spory o właściwość zachodzące w obrębie administracji publicznej (czyli tzw. spory wewnętrzne)⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie wydawania **zaświadczeń** oraz w sprawach **skarg i wniosków**, a także – **od 1.06.2017 r. – nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu, jak również tryb europejskiej współpracy administracyjnej**. Przepisy dotyczące skarg i wniosków mają szerszy zakres stosowania niż regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące ogólnego postępowania administracyjnego, ponieważ stosuje się je przed wszystkimi organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Od 4.05.2019 r., w myśl art. 2a Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁹, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2. Zmiana ta została wprowadzona w drodze ustawy z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹⁰.

Ogólnego postępowania administracyjnego **nie stosuje się** do postępowania w sprawach: 27

- 1) karnoskarbowych,
- 2) uregulowanych w Ordynacji podatkowej (z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII),
- 3) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz
- 4) w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, a także podległości służbowej pracowników tych organów i jednostek organizacyjnych.

⁷ W. Sawczyn, *O praktycznych problemach z interpretacją niejasnych przepisów „przejściowych” oraz rozróżnieniem terminów ustawowych „wierzyciel” i „organ egzekucyjny”, „Acta Iuris Stetinensis” 2011/2, s. 175–186.*

⁸ K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 45.

⁹ Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.

¹⁰ Dz.U. poz. 730.

Sprawa opłaty planistycznej jako daniny nieuregulowanej przez Ordynację podatkową nie podlega wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego Kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.¹¹

- 28 W wielu ustawach szczególnych przewiduje się również **odpowiednie stosowanie** przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. np. art. 18 u.p.e.a.).
- 29 **„Odpowiedniość”** stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza stosowanie niektórych przepisów wprost, bez żadnych modyfikacji lub zmian, stosowanie niektórych z nich z dostosowaniem do charakteru rozpatrywanej sprawy, niestosowanie w ogóle – w tej sytuacji przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą być stosowane, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność (a więc z przepisami ustanowionymi dla normowania tych stosunków, do których miałyby one być stosowane „odpowiednio”)¹². Natomiast zwrot, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie **w zakresie nieuregulowanym** w powołanej ustawie, wskazuje, że jeżeli ustawa ta reguluje daną procedurę, to nie ma podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podstawowym aktem prawnym regulującym postępowanie administracyjne jest Kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy tej ustawy stosuje się przede wszystkim w postępowaniu przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Poza tym Kodeks postępowania administracyjnego reguluje postępowania w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość, jak również postępowanie w sprawie skarg i wniosków oraz postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń. Zasadniczą funkcją ogólnego postępowania administracyjnego jest zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego.

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z 16.09.2008 r., II OSK 1030/07, LEX nr 516771.

¹² J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964/3, s. 370 i n.; J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 141–144.

Rozdział II

PODMIOTY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Pytania wstępne

1. Jak zdefiniowane są organy administracji publicznej w Kodeksie postępowania administracyjnego?
2. Czy ministrem w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest także kierownik centralnego urzędu administracji rządowej podległy Prezesowi Rady Ministrów?
3. Czy organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest organ związku gmin?
4. Jak wyznaczana jest właściwość rzeczowa organu administracji publicznej?
5. Wskaż organy wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego.
6. Czy pełnomocnikiem strony w postępowaniu administracyjnym może być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością?
7. Jaka jest różnica między interesem prawnym a interesem faktycznym?
8. Czy w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób w postępowaniu administracyjnym na prawach strony może uczestniczyć organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców?
9. W jakich przypadkach organizacja społeczna może wnosić o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu?
10. Co oznacza, że prokurator w postępowaniu administracyjnym ma samodzielną pozycję procesową?