

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

9

Stan prawny na 1 sierpnia 2025 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Wojciech Chróścielewski: III, VI, VIII, XII–XVII, XIX, XXIV pkt 3–5, XXV pkt 1.1–1.3 i pkt 2–6

Jan Paweł Tarno: XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV pkt 1 i 2, XXV pkt 1.4, XXVI–XXXV

Paweł Dańczak: V pkt 3, IX, X

Wojciech Chróścielewski i Jan Paweł Tarno: I, IV, V pkt 1 i 4–6, VII, XI, XVIII

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak: II, V pkt 2



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

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8390-682-9

9. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19

Część pierwsza POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	23
1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego...	23
1.1. Uwagi wstępne	23
1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego	25
1.3. Pojęcie postępowania administracyjnego.....	26
1.4. Pojęcie postępowania sądownoadministracyjnego	27
2. Ewolucja unormowań obowiązujących w zakresie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego w Polsce.....	28
2.1. Kodyfikacja postępowania administracyjnego.....	28
2.2. Regulacja prawna dotycząca funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych	35
2.3. Ewolucja unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego ...	37
3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego.....	39

Rozdział II

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	47
1. Pojęcie i rodzaje zasad ogólnych	47
2. Katalog zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	50
2.1. Uwagi wstępne	50
2.2. Zasada praworządności	51
2.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.....	53
2.4. Zasada prawdy obiektywnej.....	54
2.5. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony.....	55

2.6. Zasada współdziałania organów	57
2.7. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej.....	58
2.8. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej.....	60
2.9. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu.....	61
2.10. Zasada przekonywania	62
2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania	63
2.12. Zasada dążenia do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron.....	63
2.13. Zasada pisemności postępowania.....	64
2.14. Zasada dwuinstancyjności.....	65
2.15. Zasada trwałości decyzji ostatecznych.....	67
2.16. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych.....	69

Rozdział III

Podmioty postępowania administracyjnego	71
1. Organ prowadzący postępowanie	71
1.1. Pojęcie organu administracji publicznej	71
1.2. Organy wyższego stopnia.....	82
1.3. Właściwość organu	85
1.4. Wyłączenie pracownika i organu administracji od udziału w postępowaniu	90
2. Strona	104
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony.....	110
3.1. Organizacja społeczna	110
3.2. Prokurator	111
3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	113
3.4. Rzecznik Praw Dziecka	114
3.5. Inne podmioty na prawach strony.....	114
4. Inni uczestnicy postępowania	115

Rozdział IV

Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	117
1. Doręczenia.....	117
2. Wezwania.....	123
3. Protokoły i adnotacje	125
4. Metryka sprawy	127
5. Udostępnianie akt postępowania.....	128
6. Terminy.....	130
6.1. Rodzaje terminów i ich obliczanie	130
6.2. Przywracanie terminów	132
6.3. Terminy załatwiania spraw.....	134

Rozdział V

Postępowanie przed organem I instancji.....	141
1. Wszczęcie postępowania	141
2. Postępowanie wyjaśniające	149
2.1. Środki dowodowe	152
2.2. Fakty niewymagające dowodów, domniemania i uprawdopodobnienia	157
2.3. Forma postępowania dowodowego	159
2.4. Podstawowe zasady postępowania dowodowego.....	161
3. Mediacja	164
3.1. Cel mediacji	166
3.2. Przesłanki przeprowadzenia mediacji.....	166
3.3. Podmioty mediacji	168
3.4. Przebieg mediacji.....	172
3.5. Protokół mediacji	174
3.6. Tajemnica mediacji	175
4. Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ	176
5. Zawieszenie postępowania	179
6. Umorzenie postępowania.....	183

Rozdział VI

Akty kończące postępowanie	187
1. Charakterystyka indywidualnego aktu administracyjnego	187
2. Decyzja	191
2.1. Elementy decyzji.....	191
2.2. Rektyfikacja decyzji – uzupełnienie, sprostowanie i wykładnia decyzji.....	198
2.3. Skutki prawne decyzji administracyjnej.....	200
3. Uгода administracyjna	201
3.1. Kodeksowe pojęcie ugody	201
3.2. Warunki i tryb zawarcia ugody administracyjnej.....	201
3.3. Skutki prawne ugody administracyjnej	203
4. Postanowienie	204
5. Milczące załatwienie sprawy	206

Rozdział VII

Postępowanie przed organem II instancji.....	209
1. Środki prawne w postępowaniu administracyjnym	209
2. Odwołanie	210
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	214
4. Postępowanie odwoławcze	217
4.1. Przebieg postępowania odwoławczego	217

4.2. Zakaz orzekania na niekorzyść odwołującego (zakaz <i>reformationis in peius</i>).....	226
5. Zażalenie.....	227

Rozdział VIII

Weryfikacja ostatecznych decyzji administracyjnych i postanowień.....	229
1. Uwagi wstępne	229
2. Wznowienie postępowania	232
3. Uchylenie lub zmiana decyzji	241
3.1. Uchylenie lub zmiana decyzji bez zgody strony	241
3.2. Uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony.....	242
3.3. Uchylenie lub zmiana decyzji w warunkach nadzwyczajnych	244
3.4. Uchylenie decyzji na skutek niedopełnienia określonych czynności przez stronę	246
3.5. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych...	247
4. Stwierdzenie nieważności decyzji.....	248
5. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	256

Rozdział IX

Administracyjne kary pieniężne	259
1. Uwagi wprowadzające	259
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zaległej kary pieniężnej.....	261
3. Dyrektywy wymiaru kary.....	262
4. Wyłączenie możliwości nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej.....	263
5. Odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.....	264
6. Udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej.....	265

Rozdział X

Europejska współpraca administracyjna	269
--	------------

Rozdział XI

Odpowiedzialność organu administracji za szkody wynikłe z decyzji administracyjnej.....	273
--	------------

Rozdział XII

Opłaty i koszty postępowania	283
---	------------

Część druga

POSTĘPOWANIE PODATKOWE

Rozdział XIII

Stosunek przepisów Ordynacji podatkowej do przepisów Kodeksu

postępowania administracyjnego	289
1. Postępowanie podatkowe jako szczególne postępowanie administracyjne...	289
2. Zasady ogólne postępowania podatkowego a zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	292

Rozdział XIV

Podmioty postępowania podatkowego	295
1. Organ podatkowy	295
2. Strona	297

Rozdział XV

Postępowanie przed organem podatkowym I instancji	301
1. Wszczęcie postępowania podatkowego	301
2. Postępowanie dowodowe	302
3. Zawieszenie postępowania	304
4. Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	305
5. Akty kończące postępowanie	307

Rozdział XVI

Postępowania mające na celu weryfikację podjętych rozstrzygnięć	311
1. Postępowanie odwoławcze	311
2. Weryfikacja ostatecznych decyzji i postanowień	315

Rozdział XVII

Odpowiedzialność organu podatkowego za szkody wynikłe z decyzji podatkowej	319
---	------------

Część trzecia

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIA ODREBNE

Rozdział XVIII

Postępowania w sprawach sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych...	323
1. Pojęcie sporu kompetencyjnego	323
2. Procedura rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	326
2.1. Postępowanie przed organem administracji publicznej	326
2.2. Tryb sądownoadministracyjny rozstrzygania sporów kompetencyjnych	328

2.3. Rozpoznawanie sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami	330
3. Podsumowanie.....	332

Rozdział XIX

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	333
1. Uwagi wstępne	333
2. Istota zaświadczenia.....	333
3. Zakres podmiotowy postępowania.....	334
4. Postępowanie poprzedzające wydanie zaświadczenia	336
5. Akty kończące postępowanie	337
6. Wydawanie zaświadczeń na podstawie Ordynacji podatkowej	341

Rozdział XX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	343
1. Pojęcie skargi, wniosku i petycji.....	343
2. Właściwość organów.....	347
3. Wnoszenie oraz przyjmowanie skarg i wniosków.....	350
4. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków	353
5. Nadzór i kontrola nad postępowaniem	359
6. Podsumowanie.....	360

Rozdział XXI

Postępowanie uproszczone	363
---------------------------------------	------------

Część czwarta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XXII

Przedmiot i zasady postępowania sądowoadministracyjnego.....	369
1. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego	369
2. Pojęcie zasad postępowania sądowoadministracyjnego.....	370
3. Katalog zasad ogólnych postępowania sądowoadministracyjnego	372
3.1. Zasada dwuinstancyjności.....	372
3.2. Zasada legalności.....	373
3.3. Zasada niezwiązania granicami skargi.....	373
3.4. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom	374
3.5. Zasada jawności postępowania	376
3.6. Zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności	376
3.7. Zasada dostępu do sądu.....	377

Rozdział XXIII

Zakres działania sądów administracyjnych.....	379
1. Sprawy sądowoadministracyjne.....	379
2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	381
2.1. Uwagi ogólne.....	381
2.2. Właściwość rzeczowa.....	382
2.3. Właściwość miejscowa.....	398
3. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	400
4. Przekazanie sprawy właściwemu sądowi.....	403

Rozdział XXIV

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	405
1. Sąd.....	405
1.1. Uwagi ogólne.....	405
1.2. Skład sądu.....	405
1.3. Wyłączenie sędziego	407
2. Referendarze sądowi	412
3. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	413
3.1. Uwagi ogólne.....	413
3.2. Skarżący.....	413
3.3. Organ, którego dotyczy skarga.....	417
3.4. Uczestnicy postępowania.....	418
4. Zdolność sądowa i procesowa.....	423
5. Pełnomocnictwo w postępowaniu	425

Rozdział XXV

Czynności postępowania.....	429
1. Pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym	429
1.1. Uwagi ogólne.....	429
1.2. Skarga	430
1.3. Wniosek o wszczęcie postępowania	437
1.4. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej lub postanowienia kasacyjnego.....	440
2. Akta sprawy.....	441
3. Doręczenia.....	442
4. Terminy.....	444
5. Uchybienie i przywrócenie terminu	445
6. Posiedzenia sądowe	446

Rozdział XXVI

Postępowanie przed sądem I instancji	449
1. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego.....	449
1.1. Przesłanki dopuszczalności skargi	449
1.2. Skutki wniesienia skargi.....	451

2. Cofnięcie skargi	451
3. Ochrona tymczasowa.....	453
4. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	457
4.1. Uwagi ogólne.....	457
4.2. Badanie skargi pod kątem wymagań formalnych.....	457
4.3. Badanie dopuszczalności skargi.....	458
4.4. Badanie zasadności skargi	462
5. Zawieszenie i umorzenie postępowania.....	468
5.1. Zawieszenie postępowania.....	468
5.2. Umorzenie postępowania.....	473

Rozdział XXVII

Szczególne tryby postępowania	477
1. Postępowanie mediacyjne	477
2. Postępowanie uproszczone	484
3. Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej lub postanowienia kasacyjnego.....	490

Rozdział XXVIII

Orzeczenia sądowe	493
1. Pojęcie i rodzaje orzeczeń sądowych	493
2. Wyrok.....	493
2.1. Zasady wyrokowania	494
2.2. Treść wyroku.....	499
3. Sprostowanie, uzupełnienie i wykładnia wyroków.....	509
3.1. Sprostowanie	510
3.2. Uzupełnienie	510
3.3. Wykładnia	511
4. Postanowienia	512

Rozdział XXIX

Zaskarżanie orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	515
1. Środki odwoławcze.....	515
1.1. Skarga kasacyjna.....	515
1.2. Zażalenie.....	526
2. Przebieg postępowania ze skargi kasacyjnej	530
3. Orzeczenia sądowe w postępowaniu kasacyjnym	534

Rozdział XXX

Szczególne uprawnienia orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego ...	539
1. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.....	539
2. Unieważnienie orzeczenia.....	540

3. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	542
4. Skarga na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego.....	548
Rozdział XXXI	
Wznowienie postępowania	553
Rozdział XXXII	
Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	565
Rozdział XXXIII	
Skutki orzeczeń sądów administracyjnych	575
1. Prawomocność orzeczeń	575
2. Powaga rzeczy osądzonej.....	577
3. Związanie oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądowym	578
4. Wykonywanie orzeczeń sądowych	582
Rozdział XXXIV	
Koszty sądowe.....	585
1. Uwagi ogólne.....	585
2. Pojęcie i rodzaje kosztów sądowych.....	586
2.1. Wpis.....	587
2.2. Opłata kancelaryjna.....	589
2.3. Zwrot wydatków	589
3. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	590
3.1. Zwolnienie z mocy ustawy	590
3.2. Prawo pomocy	592
4. Zwrot kosztów postępowania	602
Rozdział XXXV	
Środki dyscyplinującego oddziaływania na funkcjonowanie administracji ...	609
1. Instytucja sygnalizacji	609
2. Uprawnienia o charakterze dyscyplinującym i represyjnym	612
Skorowidz.....	619

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKDPA	– Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6.09.2001 r. w formie rezolucji
EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1959 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 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.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
nowela z 2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
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.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 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. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.)

pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
pr. wod. 2001	– ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – nie obowiązuje
pr. wod. 2017	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
p.w.p.u.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.)
regulamin WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
r.o.p.r.s.w.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.a.r.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) – nie obowiązuje
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.k.s.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632 ze zm.)
u.o.m.f.p.	– ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111 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.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – nie obowiązuje
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)

u.s.n.p.s.	–	ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.t.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.); z dniem 1.01.1999 r. jej tytuł zmieniono na: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa o NSA	–	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.u.i.ś.	–	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
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.)
u.w.t.p.a.	–	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151)

Czasopisma

ATDP	–	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
Biul. SN	–	Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
GAP	–	Gospodarka – Administracja Państwowa
GP	–	Gazeta Prawna
KSP	–	Krakowskie Studia Prawnicze
M.P. –	–	Monitor Polski
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
OMT	–	Organizacja, Metody, Technika
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
PiŻ	–	Prawo i Życie
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Prz. Pod.	–	Przegląd Podatkowy
PS	–	Przegląd Sądowy
RNGA	–	Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPE	–	Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

B. Adamiak, J. Borkowski, K.p.a. Komentarz	–	B. Adamiak, J. Borkowski, <i>Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz</i> (kolejne wydania)
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl)
ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, TSUE)
LEX	–	System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RM	–	Rada Ministrów
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UE	–	Unia Europejska
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Książka ta stanowi kontynuację zainteresowań naukowych, a także doświadczeń dydaktycznych, zapoczątkowanych skryptem *Organy samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* (Łódź 1994). Zawarte w nim rozważania były wzbogacane w kolejnych opracowaniach: *Postępowanie administracyjne* (Zielona Góra 1999) oraz *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa 2002), o doświadczenie zdobyte w trakcie orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Pretekstu do przygotowania pierwszego wydania niniejszego podręcznika dostarczyła reforma sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie 1.01.2004 r.

Kolejne wydania podręcznika uwzględniały zmiany, które ustawodawca wprowadzał do Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie bacząc na to, że stabilność i pewność prawa jest wartością, która we współczesnym państwie leżeć winna u podstaw relacji władzy z obywatelem. Ósme wydanie podręcznika z 2021 r. uwzględniało kolejne zmiany, które zostały wprowadzone do Kodeksu już po obszernej nowelizacji, która weszła w życie w 2017 r. Materia ujęta w podręczniku obejmowała postępowanie administracyjne unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowanie podatkowe uregulowane w Ordynacji podatkowej, postępowanie sądowoadministracyjne, a także postępowanie egzekucyjne w administracji.

Obecne, dziewiąte już, wydanie podręcznika uwzględnia wszelkie zmiany przepisów analizowanych procedur, które zaszły po 2021 r., w tym także najnowsze zmiany, które weszły w życie 13.07.2025 r., a wynikające z ustawy z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowania prawa gospodarczego (Dz.U. z 2025 r. poz. 769). Nie obejmuje ono już jednak przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Doszliśmy bowiem do wniosku, że problematyka ta z reguły stanowi odrębny przedmiot nauczania na studiach prawniczych i administracyjnych. Ponadto, przepisy dotyczące egzekucji administracyjnej uległy po 2021 r. tak wielu, niekiedy fundamentalnym, zmianom, że wymagałyby one całkowicie nowego opracowania – dużo szerszego

niż do tej pory. W rezultacie proporcje pomiędzy poszczególnymi częściami książki mogłyby ulec poważnemu zachwianiu.

Podręcznik nadal adresujemy do pracowników organów administracji publicznej oraz do studentów studiów prawniczych i administracyjnych. Z uwagi na szerokie odesłania w przypisach do publikacji innych autorów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, a niekiedy także Sądu Najwyższego, opracowanie może być przydatne przy przygotowywaniu prac magisterskich, jak również repetycji materiału z zakresu procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej przed składaniem egzaminów na aplikacje prawnicze, a także tych, które wieńczą te aplikacje.

Grono autorów podręcznika, już od siódmego jego wydania, zostało wzbogacone o dra Pawła Dańczaka, którego wiedza i doświadczenie zawodowe przyczyniły się do obecnego kształtu podręcznika.

*Wojciech Chróścielewski
Jan Paweł Tarno
Paweł Dańczak*

Część pierwsza

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego

1.1. Uwagi wstępne

Z punktu widzenia omawianej tematyki normy prawa administracyjnego powszechnie 1
dzieli się na normy prawa ustrojowego, normy prawa materialnego i normy postępowania administracyjnego¹. Przedmiotem **norm ustrojowych** są w szczególności zagadnienia tworzenia podmiotów administracji² (zwłaszcza organów administracji publicznej), ich struktury organizacyjnej i zakresu działania, a także zasady kierowania, kontroli i nadzoru w systemie podmiotów administracji publicznej. Normy te regulują stosunki wewnątrz aparatu administracyjnego oraz między wchodzącymi w jego skład podmiotami, określają zasady zależności organizacyjnej i podległości służbowej. Wreszcie, określają właściwość poszczególnych podmiotów administracji.

Materiałne prawo administracyjne składa się z norm dotyczących poszczególnych działów administracji publicznej. Ustalają one przede wszystkim kompetencje poszczególnych podmiotów administracji (w szczególności organów) oraz sposób zachowania się jednostek niepodporządkowanych tym podmiotom. W ujęciu węższym można je określić jako „normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów”³.

¹ Por. np.: A. Wróbel [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 13–14; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 29–30; L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 13–14; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 10.

² Przez to pojęcie należy rozumieć podmioty upoważnione do wykonywania określonych zadań administracyjnych w formach władczych; por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 205–207.

³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 28.

Normy dotyczące bezpośrednio toku działania organów administracji publicznej tworzą natomiast **postępowanie administracyjne**, dziś ujęte w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Ordynacji podatkowej. Normy te określają tryb postępowania, który służy przekształceniu interesu prawnego jednostki w prawo nabyte, kiedy to przekształcenie następuje w drodze aktu administracyjnego. Innymi słowy, określają sposób postępowania organów administracyjnych, w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, obowiązujący przy wydawaniu aktów administracyjnych. Podstawę prawną tych aktów administracyjnych stanowią przepisy materialnego prawa administracyjnego, określenia zaś właściwości do wydawania tych aktów należy szukać w normach prawa ustrojowego. Postępowanie to jest nazywane postępowaniem atrybucyjnym. Łączy się z nim również problematyka postępowania egzekucyjnego w administracji, które wskazuje sposób działania organów, kiedy zmierzają do przymusowej realizacji obowiązków wypływających bezpośrednio z norm materialnego prawa administracyjnego czy też skonkretyzowanych w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Należy też wspomnieć o postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowaniu w sprawach skarg i wniosków spełniających funkcję służebną w stosunku do postępowania administracyjnego. Wskazać również należy, że od 1.06.2017 r. w rozdziale 14 działu II k.p.a. uregulowano problematykę postępowania uproszczonego. Z unormowania zawartego w tych przepisach wynika, że chodzi o sytuacje, w których przepisy szczególne przewidują załatwianie spraw w takim postępowaniu, które dodatkowo charakteryzuje się następującymi cechami: istnieje możliwość wniesienia podania na urzędowym formularzu; postępowanie może dotyczyć co do zasady wyłącznie interesu prawnego lub obowiązku jednej strony; postępowanie dowodowe ograniczone jest wyłącznie do dowodów zgłoszonych przez stronę we wniosku o wszczęcie postępowania.

Obrazu całości dopełniają przepisy postępowania sądowoadministracyjnego, które określają sposób działania przy rozpoznawaniu sporów o legalność działania organów administracji publicznej, w szczególności przy podejmowaniu aktów lub czynności w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej.

- 2 Wszystkie te postępowania wchodzą w skład **systemu procedury administracyjnej**. Można mówić o takim systemie, ponieważ normy konstruowane z przepisów postępowania:
- 1) ustanawiają reguły podejmowania decyzji w sytuacji sporu lub nieustalenia prawa;
 - 2) odnoszą się do decyzji stosowania prawa w sprawach indywidualnych;
 - 3) połączone są wspólnym założeniem aksjologicznym, wypływającym z podstawowych zasad polityczno-prawnych administracji publicznej oraz przyjętej ideologii stosowania prawa;
 - 4) dotyczą decyzji stosowania prawa *sensu stricto*;
 - 5) tworzą pewne stałe wzorce podejmowania decyzji, które powtarzają się w różnych postępowaniach;

- 6) ustanawiają reguły podejmowania decyzji zapewniające standard stosowania prawa porównywalny z przyjętym w innych gałęziach prawa, co wynika z jedności systemu prawa (ustalenie konsekwencji prawnych faktów uznanych na podstawie obowiązujących norm prawa za udowodnione jest wiążące *erga omnes*)⁴.

1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego

Funkcje administracyjnego prawa procesowego można egemplifikować w sposób różnoraki, co zależy w szczególności od przyjętych preferencji doktrynalnych, a także od innych zróżnicowanych kryteriów⁵. W płaszczyźnie pożądaných efektów można je wszakże sprowadzić do trzech podstawowych⁶: porządkującej, instrumentalnej i ochronnej.

Funkcja porządkująca polega na tym, że przepisy proceduralne, wyznaczając kolejność i regulując ciąg czynności procesowych, porządkują działania wszystkich podmiotów postępowania. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla uporządkowania działalności organów administracji publicznej czy sądów administracyjnych, ale także dla zagwarantowania jednolitości działania tych organów, i to niezależnie od rodzaju sprawy będącej przedmiotem postępowania.

Funkcja instrumentalna prawa o postępowaniu wyraża się w optymalizacji drogi prowadzącej do osiągnięcia celu procesu. W związku z tym powinno ono tak kształtować ciąg czynności procesowych organów orzekających i innych uczestników postępowania, aby osiągnięcie celu procesu (rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji stosowania prawa) było jak najbardziej efektywne. Z tego punktu widzenia w doktrynie pozytywnie jest oceniane obejmowanie jedną regulacją kodeksową możliwie największej liczby rozproszonych uregulowań proceduralnych, podczas gdy dekodfikacja spotyka się z reguły z bardziej lub mniej zdecydowaną krytyką⁷.

Funkcja ochronna (gwarancji podmiotów postępowania) przejawia się w ochronie interesu indywidualnego i interesu społecznego. Ochrona tego pierwszego polega na tym, że przepisy postępowania, określając prawa i obowiązki strony, wyznaczają jej sytuację prawną w tym postępowaniu, uniezależniając ją od opinii organu prowadzącego

⁴ J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SPE 1982/28, s. 41 i n.

⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 15 i n.

⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2004, s. 23–27; por. także L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne...*, 2002, s. 16–17.

⁷ Por.: R. Sawuła, *Ordynacja podatkowa – projekt ustawy. Wybrane uwagi dotyczące postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych*, ST 1996/7–8, s. 11–19; J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 5–8; J. Borkowski, *Przepisy postępowania podatkowego na tle Kodeksu postępowania administracyjnego*, Prz. Pod. 1999/3, s. 4; W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000, s. 7–9 i 15–18.

postępowanie. Z chwilą wszczęcia postępowania między stroną a organem powstaje stosunek proceduralny, w którym są ściśle określone prawa i obowiązki jego stron i który trwa aż do zakończenia postępowania.

Ochrona interesu społecznego przejawia się w wielu instytucjach procesowych, jak np. nałożenie na organy obowiązku uwzględniania z urzędu interesu społecznego (art. 7 k.p.a.) czy dopuszczalność eliminowania z obrotu prawnego decyzji ze względu na interes społeczny (art. 154 i 155 k.p.a.) lub ze względu na interes publiczny (art. 253 § 1 i art. 253a § 1 o.p.).

1.3. Pojęcie postępowania administracyjnego

- 4 Przez pojęcie **postępowania administracyjnego** będziemy rozumieli zarówno regulowany przez normy proceduralne ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie oraz uczestników postępowania w celu rozpoznania sprawy administracyjnej i jej rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych tych podmiotów mających na celu weryfikację decyzji administracyjnej.
- 5 Można wyróżnić dwa rodzaje postępowań administracyjnych: **postępowanie ogólne** oraz **postępowania szczególne**. To pierwsze jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i służy rozstrzygnięciu wszelkich indywidualnych spraw należących do właściwości organów administracji publicznej, jeżeli przepis szczególny nie wyłącza danej sprawy spod tego trybu. W trybie postępowania szczególnego następuje natomiast rozpoznanie i rozstrzygnięcie określonego rodzaju spraw. Przykładem takiego postępowania jest postępowanie podatkowe, które służy rozpoznawaniu i rozstrzygnięciu spraw podatkowych⁸. Postępowaniem administracyjnym szczególnym jest także postępowanie przed konsulem uregulowane w dziale III ustawy z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne⁹. Do tej grupy należą też postępowania dyscyplinarne, których przedmiotem jest wymierzenie kary dyscyplinarnej za zachowanie niegodne członka danej organizacji lub zakładu administracyjnego albo też pracownika (funkcjonariusza administracyjnego), poddanych odpowiedzialności dyscyplinarnej, oraz za naruszenie przez te osoby przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁰.
- 6 W postępowaniach administracyjnych można wyróżnić dwa tryby: **zwyczajny** i **nadzwyczajny**.

⁸ W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe...*, s. 15; R. Mastalski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2004, s. 12.

⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1329.

¹⁰ J. Lang [w:] E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 174.

Przedmiotem pierwszego z tych trybów jest indywidualna sprawa administracyjna, którą organ rozpoznaje i rozstrzyga w drodze decyzji. Drugi natomiast służy weryfikacji decyzji ostatecznej, zapadłej w pierwszym z nich. Orzekając w trybie nadzwyczajnym, organ „decyduje o decyzji” będącej rozstrzygnięciem sprawy. Decyzja zapadła w tym trybie odnosi się zatem do sprawy będącej przedmiotem postępowania w sposób pośredni. Początkowo NSA stał na stanowisku, że postępowanie w trybie nadzwyczajnym jest tylko inną fazą postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio w sprawie w zwykłym trybie i zakończonego decyzją ostateczną, przez termin „sprawa” rozumiano bowiem tożsamość stosunku materialnoprawnego, a nie poszczególne fazy postępowania dotyczące tego samego stosunku materialnoprawnego¹¹. W następstwie tego poglądu przyjmowano, że datą wszczęcia postępowania administracyjnego jest dzień wszczęcia postępowania zwyczajnego. Wszczęcie postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym stanowi natomiast jedynie kontynuację już wszczętego postępowania administracyjnego. Odstąpiono od tego poglądu na skutek uchwały SN (7) z 14.06.1991 r.¹², w której przyjęto procesowe rozumienie sprawy administracyjnej, co oznacza, że przedmiot sprawy postępowania prowadzonego w trybie zwyczajnym jest inny od postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym. Zmianę oceny prawnej w tej kwestii należy odnotować, ponieważ umożliwiła weryfikację na drodze postępowania sądowoadministracyjnego milionów decyzji ostatecznych, które zostały wydane przed dniem 1.09.1980 r.

Na system nadzwyczajnych trybów postępowania składają się:

- 1) postępowanie w sprawie wznowienia postępowania,
- 2) postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji,
- 3) postępowanie w sprawie zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej,
- 4) postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji¹³.

Zarówno postępowanie prowadzone w trybie zwyczajnym, jak i postępowanie prowadzone w trybie nadzwyczajnym jest dwuinstancyjne. Wniesienie odwołania przenosi kompetencję do ponownego, merytorycznego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy na organ II instancji.

1.4. Pojęcie postępowania sądowoadministracyjnego

Przez pojęcie **postępowania sądowoadministracyjnego** należy rozumieć regulowany przez normy proceduralne ciąg czynności procesowych sądów administracyjnych i in-

¹¹ Postanowienie NSA z 5.06.1981 r., II SA 147/81, ONSA 1981/1, poz. 51. Por. szerzej J.P. Tarno [w:] Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 170–171.

¹² III AZP 2/91, OSNC 1992/1, poz. 3.

¹³ Por. szerzej rozdział VIII i rozdział XVI pkt 2.

nych uczestników tego postępowania w celu rozstrzygnięcia sporu o legalność działań lub zaniechań podejmowanych w sprawach sadowoadministracyjnych przez podmioty wykonujące administrację publiczną. Postępowanie to ma charakter kontradyktoryjny. Biorą w nim udział dwie równorzędne strony. Jedną z nich jest skarżący, natomiast drugą – przeciwną mu – organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem zaskarżenia.

W modelowym ujęciu postępowania sadowoadministracyjnego można wyróżnić trzy stadia: stadium wstępne, stadium badania dopuszczalności skargi i stadium rozpoznania sprawy sadowoadministracyjnej. Przedmiotem stadium wstępnego jest badanie skargi pod kątem wymagań formalnych w celu nadania jej dalszego biegu przez odpowiednią jej kwalifikację. Oceniając dopuszczalność skargi, sąd bada, czy została ona wniesiona prawidłowo, czy jej przedmiotem jest sprawa sadowoadministracyjna, czy usunięto braki formalne, co pozwala na nadanie jej dalszego biegu. Jednym słowem, bada, czy nie występują przyczyny skutkujące jej odrzuceniem. W takim przypadku postępowanie sadowoadministracyjne kończy się na tym etapie. Stadium rozpoznawcze ma zaś za przedmiot badanie zasadności skargi i podjęcie orzeczenia w przedmiocie jej uwzględnienia albo oddalenia. Postępowanie przed sądem administracyjnym może też zakończyć się postanowieniem o umorzeniu postępowania, jeżeli stało się bezprzedmiotowe.

2. Ewolucja unormowań obowiązujących w zakresie postępowania administracyjnego i sadowoadministracyjnego w Polsce

2.1. Kodyfikacja postępowania administracyjnego

- 8 Polska należała do państw, w których stosunkowo wcześniej nastąpiła **kodyfikacja postępowania administracyjnego**. Dokonano jej na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁴. Rozporządzenie to wzorowane było na rozwiązaniach przyjętych w Austrii w 1925 r. Jest to o tyle zrozumiałe, iż znaczna część prawników polskich działających w okresie II Rzeczypospolitej zdobyła wykształcenie w uczelniach funkcjonujących na obszarze Austro-Węgier. Rozwiązania przyjmowane w Austrii i austriacka szkoła prawnicza były im szczególnie bliskie. Przepisy wskazane go rozporządzenia obowiązywały w Polsce do końca 1960 r., ponieważ 1.01.1961 r. weszła w życie ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, która była wielokrotnie nowelizowana.

¹⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; tekst pierwotny: Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.

Przed II wojną światową działał w Polsce Najwyższy Trybunał Administracyjny, powołany na podstawie ustawy z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁶. Był to sąd jednoinstancyjny, którego rolą było badanie legalności zaskarżonych do niego orzeczeń i zarządzeń wydawanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Trybunał posiadał wyłącznie uprawnienia kasacyjne – w przypadku, gdy uznał, że zaskarżony akt był niezgodny z prawem, mógł go jedynie uchylić, nie mógł go zmienić. Ustawa ta została zastąpiona rozporządzeniem Prezydenta RP z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁷, które zostało wydane przede wszystkim w celu dokonania zmian personalnych w składzie Trybunału¹⁸.

9 Ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ przywrócono w Polsce sądową kontrolę decyzji administracyjnych sprawowaną przez niezależny od organów administracji sąd w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie dokonano gruntownej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, mającej na celu przede wszystkim dostosowanie go zarówno do sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, jak i do dwustopniowego modelu zasadniczego podziału terytorialnego państwa wprowadzonego w 1975 r. Na skutek tej nowelizacji regulacją kodeksową objęto postępowanie podatkowe oraz postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, dokonując unifikacji tych postępowań z postępowaniem administracyjnym ogólnym. Odrębności w tym zakresie zostały uregulowane w przepisach działu III k.p.a. Z tym dniem nastąpiła więc unifikacja postępowania administracyjnego ogólnego (uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego) i postępowania w sprawie zobowiązań podatkowych (które do tego dnia regulowane było przepisami dekrety z 16.05.1946 r. o postępowaniu podatkowym²⁰).

Waga tych zmian spowodowała rychłe wydanie tekstu jednolitego Kodeksu postępowania administracyjnego (w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z 17.03.1980 r.²¹), który obowiązywał następnie przez wiele lat.

Mimo odmiennych zapowiedzi ustawodawcy²², dopiero ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego utworzono Naczelnny Sąd Administracyjny, który rozpoczął swoją działalność z dniem 1.09.1980 r. Został on powołany do kontroli zgodności z prawem

¹⁶ Dz.U. Nr 67, poz. 600.

¹⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.

¹⁸ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2004, s. 74.

¹⁹ Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 9, poz. 26.

²² „Osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej” – art. 26 ustawy konstytucyjnej z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).

decyzji administracyjnych wydanych po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji. Możliwość zaskarżania decyzji do NSA została ograniczona klauzulą enumeracji pozytywnej – można było złożyć skargę tylko na taką decyzję, która mieściła się w 20-punktowym katalogu określonych przedmiotowo decyzji zamieszczonym w ówczesnym art. 196 § 2 k.p.a. Przewidziano jednak możliwość rozszerzania zakresu właściwości rzeczowej NSA na mocy ustaw szczególnych (art. 196 § 3 k.p.a.). Proces ten zaczął się niemal od wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego²³ i został zapoczątkowany ustawą z 31.07.1981 r. o kontroli publikacji i widowisk²⁴, która umożliwiała zaskarżanie do sądu decyzji cenzorskich dotyczących zakazu publikacji i widowisk. Oprócz decyzji można było zaskarżać do NSA także bezczynność administracji, czyli niewydanie decyzji w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Istniała także możliwość składania skarg na wyłącznie jedno postanowienie, a mianowicie dotyczące zatwierdzenia, względnie odmowy zatwierdzenia, ugody administracyjnej. Stanowisko to wynikało z mocy z mocy art. 122 k.p.a., który nakazywał do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia stosować odpowiednio przepisy dotyczące decyzji administracyjnych.

Warto również wspomnieć, że w 1984 r. poddano kontroli sądu administracyjnego nie tylko decyzje w sprawach prasowych, ale także odmowę udzielenia informacji prasie przez organy państwowe oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą²⁵. W ten sposób po raz pierwszy rozszerzono kompetencje NSA na działania niebędące decyzjami administracyjnymi.

Nowelizacja dokonana ustawą z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶ miała na celu dostosowanie Kodeksu do reaktywowanego w Polsce samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Skoro obok organów administracji rządowej w terenie miały funkcjonować także organy samorządu terytorialnego, należało dać temu wyraz w przepisach procesowych zamieszczonych w Kodeksie. Przy okazji, ponieważ po zmianach ustrojowych następujących od drugiej połowy 1989 r. okazało się to możliwe, znacznie rozszerzono zakres właściwości NSA. Stał się on właściwy w następujących kategoriach spraw:

- 1) skarg na ostateczne decyzje administracyjne, wydane po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym (nie dotyczyło to skargi składanej przez prokuratora), z wyjątkiem decyzji w sprawach enumeratywnie określonych w art. 196 § 4 k.p.a.;
- 2) skarg na postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego, które zostały taksatywnie wymienione w art. 196 § 3 pkt 1 k.p.a.;

²³ Szerzej J.P. Tarno [w:] Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 142–143.

²⁴ Dz.U. Nr 20, poz. 99 ze zm.

²⁵ Artykuł 4 pr. pras.

²⁶ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

- 3) skarg na niektóre postanowienia zapadające w toku postępowania egzekucyjnego, określone taksatywnie w art. 196 § 3 pkt 2 k.p.a.;
- 4) skarg na niewydanie decyzji w terminie;
- 5) skarg na uchwały organów gmin, które zdaniem organów nadzoru naruszały prawo;
- 6) skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze organów sprawujących nadzór nad organami gmin;
- 7) skarg na akty współdziałania innych organów z organami gmin – stanowisko zajęte w trybie art. 89 u.s.t.;
- 8) skarg na uchwały organów gminy naruszające interes prawny lub uprawnienie innych podmiotów – art. 101 u.s.t.;
- 9) skarg na uchwały i postanowienia dotyczące referendum gminnego²⁷;
- 10) wniosków o rozpatrzenie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej.

W obowiązującym wtedy stanie prawnym można już było mówić o tym, iż mamy do czynienia nie z sądową kontrolą legalności decyzji administracyjnych, ale wręcz z sądową kontrolą administracji sprawowaną przez NSA. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że zasadę enumeracji pozytywnej rodzajów decyzji podlegających zaskarżeniu do sądu zastąpiono klauzulą generalną, uzupełnioną enumeracją negatywną – można było zaskarżyć do NSA wszystkie decyzje administracyjne, z wyjątkiem decyzji wyliczonych enumeratywnie w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W dniu 11.05.1995 r. uchwalono ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁸, która kompleksowo regulowała ustrój NSA oraz podstawowe instytucje postępowania sądowniczoadministracyjnego, odsyłając w sprawach nieunormowanych do odpowiedniego stosowania wskazanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu postępowania cywilnego (art. 59 ustawy o NSA)²⁹. Dnia 1.10.1995 r. utracił moc obowiązującą dział VI k.p.a. zatytułowany „Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego” (art. 61 pkt 3 ustawy o NSA). Z tą datą zatem dokonano się wyłączenie postępowania przed sądem administracyjnym z Kodeksu postępowania administracyjnego.

10

Istotnym *novum* tej regulacji prawnej było poddanie sądowej kontroli innych niż decyzja i postanowienie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej przyznających, stwierdzających lub uznających uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa (art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA). Celem tej regulacji było umożliwienie sądowej kontroli także takich działań organów administracji publicznej, które nie są podejm-

²⁷ Artykuł 16 ust. 1 i 2 oraz art. 22 ust. 1 ustawy z 11.10.1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386); ustawa utraciła moc z dniem 4.11.2000 r. na podstawie art. 79 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 472).

²⁸ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

²⁹ Por. szerzej W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 313 i n.

wane w trybie sformalizowanych postępowań, np. postępowania jurysdykcyjnego czy egzekucyjnego.

- 11 Z dniem 1.01.1998 r. weszła w życie ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰, która dokonała dekodyfikacji postępowania podatkowego. Początkowo jej przepisy – zawarte zwłaszcza w dziale IV „Postępowanie podatkowe” – zostały recypowane wprost, bez najmniejszych modyfikacji, z regulacji zawartych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego o postępowaniu administracyjnym ogólnym. Następstwem przyjęcia Ordynacji podatkowej było uchylenie zamieszczonych w dziale III k.p.a. przepisów szczególnych dotyczących postępowania w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych.

Jednak pomimo wejścia w życie przepisów Ordynacji podatkowej w dalszym ciągu w postępowaniu podatkowym obowiązują niektóre przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Na podstawie bowiem art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. przepisów Kodeksu nie stosuje się do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII. Oznacza to, że w dalszym ciągu w postępowaniu podatkowym zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu oraz postępowania w sprawach skarg i wniosków.

- 12 Od 1.01.1999 r. obowiązuje nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego dokonana ustawą z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa³¹. *Ratio legis* tej ustawy było dostosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do funkcjonowania nowego modelu ustrojowego administracji terenowej, polegającego na istnieniu samorządu terytorialnego na szczeblach gminy, powiatu i województwa oraz funkcjonowaniu zespolonych organów administracji rządowej – w postaci wojewody – wyłącznie na szczeblu województwa. Nowelizacja ta uczyniła z samorządowych kolegiów odwoławczych organ wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego orzekających zarówno w ramach zadań własnych, jak i w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jednocześnie zmieniła model postępowania odwoławczego w tych sprawach na model kasacyjny przez dodanie do art. 138 k.p.a. nowego § 3. Przepis ten uchylono przy okazji reformy sądownictwa administracyjnego 1.01.2004 r. na mocy art. 4 pkt 6 p.w.p.u.s.a., nie do końca jesteśmy jednak pewni, czy było to dobre rozwiązanie, zważywszy na fakt, że samorządowe kolegia odwoławcze są *de facto* organami administracji rządowej³².

³⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.; tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

³² Szerzej por. W. Chróścielewski, *Wojewódzkie kolegia administracyjne – nowe organy odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, ATDP 2016/4(45), s. 12.

W dniu 1.09.2004 r. uchylono art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a. dotyczące odszkodowania za szkody związane z wydaniem decyzji administracyjnych³³. Od tej daty odszkodowanie za szkody związane z wydaniem wadliwej, a w niektórych przypadkach niewadliwej, decyzji administracyjnej może być dochodzone na podstawie art. 417 i n. k.c. w postępowaniu przed sądem powszechnym. Wprowadzono również możliwość dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane beczynnością organu administracji. 13

W 2005 r. weszły w życie dwie zmiany dotyczące Kodeksu postępowania administracyjnego. Pierwsza nastąpiła dnia 6.06.2005 r. i odnosiła się do instytucji doręczeń³⁴. Druga wprowadziła dalsze zmiany w zakresie doręczeń oraz trybów wnoszenia podań i sposobów dochowania terminów i weszła w życie 21.11.2005 r.³⁵ 14

W 2010 r. miały miejsce kolejne dwie zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego. Pierwsza nastąpiła 1.01.2010 r. i dotyczyła kwestii związanych z uwierzytelnianiem odpisów pełnomocnictw oraz innych dokumentów składanych w toku postępowania³⁶. Druga zmiana weszła w życie 17.06.2010 r., a dotyczyła zastosowania w toku postępowania dokumentu w formie elektronicznej oraz doręczania pism i zachowania terminu w przypadku zastosowania środków komunikacji elektronicznej³⁷. 15

Bardzo istotne zmiany w zakresie procedury administracyjnej nastąpiły w 2011 r. Z dniem 1.01.2011 r. Kodeks postępowania administracyjnego **wzbogacono o jeszcze jedną przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego w postaci naruszenia zasady równego traktowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną**³⁸. Od 2.01.2011 r. obowiązują zmiany odnoszące się do kwestii związanych z informacjami niejawnymi³⁹. Jedną z istotniejszych nowelizacji Kodeksu dokonanych w ostatnich latach weszła w życie z dniem 11.04.2011 r. na mocy ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰. Do tej nowelizacji, której zamierzeniem było usunięcie największych kłopotów interpretacyjnych związa-

³³ Ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.).

³⁴ Ustawa z 11.03.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 78, poz. 682).

³⁵ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.).

³⁶ Ustawa z 23.10.2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. Nr 216, poz. 1676 ze zm.).

³⁷ Ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230).

³⁸ Ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2024 r. poz. 1175 ze zm.).

³⁹ Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632 ze zm.).

⁴⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.; szerzej na temat tej nowelizacji por. W. Chróścielewski, *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*

nych ze stosowaniem przepisów Kodeksu, będziemy wielokrotnie nawiązywali w podręczniku. W dniu 1.07.2011 r. znacznie ograniczono możliwość żądania poświadczenia faktów lub stanu prawnego w postaci zaświadczenia⁴¹.

Z dniem 7.03.2012 r. zarówno do Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i do Ordynacji podatkowej wprowadzono obowiązek zakładania i prowadzenia metryki sprawy jako elementu aktu sprawy⁴². Wpisuje się w niej imiona i nazwiska wszystkich osób, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności postępowania. Metryka w założeniu ma przeciwdziałać naruszaniu zasady bezstronności postępowania, a także ułatwić dochodzenie odpowiedzialności od funkcjonariusza, który doprowadził do wydania wadliwej decyzji administracyjnej.

Prace powołanego przez Prezesa NSA zespołu do spraw modyfikacji postępowania administracyjnego zakończyły się publikacją raportu z jego działalności wraz z projektami konkretnych rozwiązań legislacyjnych⁴³. Część wyników tych prac została uwzględniona w ustawie z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁴, która trafiła do Sejmu jako projekt rządowy. Uważaliśmy i nadal uważamy, że nie istnieją żadne powody, aby zastępować Kodeks nowym aktem prawnym.

Nazwiska osób przygotowujących pod koniec lat 50. XX w. projekt Kodeksu postępowania administracyjnego, jak też nazwiska osób opracowujących nowelizację tego aktu prawnego pod koniec lat 70. XX w. pojawiają się w dalszym ciągu w przypisach publikacji prawniczych. Twórcy projektu Kodeksu (m.in. S. Rozmaryn, E. Iserzon, J. Starościak)⁴⁵, jak również wspomnianej nowelizacji (m.in. J. Borkowski, W. Dawidowicz, Z. Janowicz, J. Jendrośka, J. Świątkiewicz, M. Wyrzykowski)⁴⁶ należą bowiem do najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w Polsce, co upływ czasu tylko potwierdził. Ponadto Kodeks, mimo upływu 65 lat od uchwalenia, wcale się tak bardzo nie zestarzał (w odróżnieniu np. od ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Nie można także zapominać, iż w innych państwach obowiązują akty prawne pochodzące nawet sprzed kilkuset lat, a na części ziem polskich do połowy ubiegłego wieku obowiązywały przepisy Kodeksu Napoleona. Wiek aktu prawnego sam

nego. *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Postuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 4460.

⁴¹ Ustawa z 25.03.2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622 ze zm.).

⁴² Ustawa z 15.07.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 186, poz. 1100).

⁴³ *Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

⁴⁴ Dz.U. poz. 935.

⁴⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 41.

⁴⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 50.

przez się nie przesądza o jego anachroniczności. Konstatacje te nie stoją w sprzeczności z pracami wspomnianego zespołu, których celem była właśnie modyfikacja i udoskonalenie obowiązujących przepisów procedury administracyjnej⁴⁷. Szkoda jedynie, że w projekcie rządowym nowelizacji Kodeksu, a w konsekwencji w uchwalonej ustawie pominięto te propozycje pojawiające się w pracach Zespołu, które zmierzały do eliminacji istniejących mankamentów kodyfikacji, np.: sposobu dochowania terminu przez osobę przebywającą za granicą Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸, możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznej.

Z dniem 13.07.2025 r. znowelizowano Kodeks w ramach tzw. procesu deregulacji prawa gospodarczego⁴⁹. Wprowadzone zmiany dotyczą m.in. doprecyzowania rozwiązań w zakresie doręczeń, mediacji, zawieszenia postępowania, dyscyplinowania postępowania organów, które mają ponownie rozstrzygnąć sprawę w konsekwencji wydania kasacyjnej decyzji organu odwoławczego, administracyjnych kar pieniężnych.

2.2. Regulacja prawna dotycząca funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych

Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych zostały powołane na mocy art. 81 ust. 1 u.s.t. jako organy właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych w I instancji przez organy gmin wykonujące zadania własne samorządu. Konieczność ich powołania była konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.). Samorząd terytorialny powołano wyłącznie na najniższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego kraju, a więc trzeba było powołać jakiś podmiot sprawujący funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego nad organami tego samorządu. Regulacja dotycząca kolegiów zawarta w ustawie o samorządzie terytorialnym była bardzo niska. W jej rezultacie w skali kraju doszło do znacznych rozbieżności zarówno w zakresie struktury organizacyjnej poszczególnych kolegiów, jak i zasad ich funkcjonowania. Zaszła więc konieczność ustawowego uregulowania tych kwestii. Uczyniono to ustawą z 12.12.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁵⁰, na mocy której powołano samorządowe kolegia odwoławcze jako organy wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu

16

⁴⁷ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów KPA)*, ZNSA 2013/4, s. 10; por. także J. Chlebny, W. Chróścielewski, *Rekodyfikacja postępowania administracyjnego czy rektyfikacja regulacji prawnej zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Kraków 2019, s. 95–111.

⁴⁸ Uczyniono to dopiero ustawą z 16.05.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1133).

⁴⁹ Ustawa z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769).

⁵⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

postępowania administracyjnego, w stosunku do organów gmin – wójta, burmistrza (prezydenta miasta), w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych samorządu, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Ustawy o samorządzie powiatowym oraz wojewódzkim znacznie rozszerzyły kompetencje kolegiów. Od 1.01.1999 r. są one organami wyższego stopnia w stosunku do organów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, m.in.: marszałka województwa, starosty, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), zarządu powiatu i zarządu województwa. Wprowadzono przy tym domniemanie właściwości kolegiów w odniesieniu do wszelkich spraw pozostających w kompetencji organów samorządu terytorialnego. Odstępstwo od tej zasady musi wynikać z przepisów szczególnych. Najczęściej występuje ono w przypadkach, w których organy jednostek samorządu terytorialnego bądź z mocy ustawy, bądź na podstawie porozumień zawartych z wojewodą przejmują prowadzenie spraw z zakresu administracji rządowej.

Jako organy wyższego stopnia samorządowe kolegia odwoławcze są właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, a także wniosków o wznowienie postępowania oraz o stwierdzenie nieważności decyzji i postanowień podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego. W związku z wejściem w życie reformy ustrojowej państwa z 1998 r. znowelizowano ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych również w zakresie ustrojowym. Skoro kolegia stały się organami wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do organów samorządu województwa, to nie można było utrzymać wcześniejszej kompetencji sejmiku województwa do powoływania członków samorządowych kolegiów odwoławczych. W wyniku wspomnianej nowelizacji dotychczasowe kompetencje sejmiku w tym zakresie przejął Prezes Rady Ministrów. Samorządowy charakter kolegiów sprowadza się obecnie do tego, że są one organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, a w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego są zaliczane do organów tych jednostek⁵¹. Nowelizacja ustawy utrzymała funkcjonowanie 49 samorządowych kolegiów odwoławczych. W kontekście istoty zasadniczego podziału terytorialnego kraju, którą jest dążenie do tego, aby wszystkie jednostki organizacyjne państwa, a zwłaszcza organy administracji publicznej o kompetencji ogólnej, dostosowały do niego swój terytorialny zakres działania, jest to rozwiązanie nietrafne⁵².

⁵¹ Należy wszakże przyznać, że w doktrynie nie ma jednolitych poglądów w tej kwestii. Por. J.P. Tarno [w:] J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 287–298.

⁵² Szerzej na temat perspektywy dalszej ewolucji tego organu por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, ST 2005/11, s. 5–32; por. też W. Chróścielewski, *Wojewódzkie kolegia administracyjne...*, *passim*.

2.3. Ewolucja unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego

Naczelny Sąd Administracyjny, powołany na podstawie wspomnianej już ustawy z 31.01.1980 r., działał w Warszawie i (jeszcze pod koniec 2003 r.) w 11 ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie powołany był do orzekania w sprawach skarg na akty administracyjne wydane przez:

- 1) ministrów w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem odstępstw w sprawach celnych⁵³ i kombatanckich;
- 2) terenowe organy administracji publicznej mające siedzibę na terenie właściwości miejscowej tego sądu.

Ponadto tylko on był właściwy do rozstrzygania sporów o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej oraz udzielania odpowiedzi na pytania prawne przedstawione przez samorządowe kolegia odwoławcze. Ośrodki zamiejscowe NSA orzekały natomiast w sprawach skarg na akty administracyjne: organów administracji publicznej mających siedzibę na terenie województw objętych właściwością miejscową tych ośrodków oraz kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, wydane w postępowaniu odwoławczym w sprawach osób zamieszkających na terenie województw objętych właściwością miejscową ośrodków zamiejscowych.

Właściwość rzeczową NSA określało kilka kryteriów. Pierwszym z nich była prawna forma działania organu administracji. Sąd orzekał w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż decyzja czy postanowienie akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 5) uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 6) akty normatywne zawierające przepisy prawa miejscowego, a wydawane przez terenowe organy administracji rządowej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4;
- 9) akty lub czynności poddane kontroli NSA na mocy ustaw szczególnych.

⁵³ Do 5.11.2002 r.

Klauzula generalna określająca właściwość rzeczową NSA została ograniczona enumeratywnym wyczeniem kategorii spraw, w stosunku do których została wyłączona kontrola sądu administracyjnego (art. 19 ustawy o NSA).

Drugie kryterium określające właściwość NSA stanowił charakter organu wykonującego administrację publiczną. Sąd ten był właściwy, gdy skarga dotyczyła działania lub bezczynności organu administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2 ustawy o NSA. Trzecie kryterium określało rodzaj kontroli, jaką wykonywał sąd administracyjny w stosunku do działań podejmowanych przez administrację publiczną. Zgodnie z art. 1 i 21 ustawy o NSA sąd sprawował w zakresie swojej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowiła inaczej.

Ponadto NSA rozstrzygał **spory kompetencyjne** między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej. Od 1.01.1999 r. do właściwości sądu należało również rozpatrywanie sporów kompetencyjnych: między wójtami, burmistrzami (prezydentami miast) i starostami – w przypadku braku wspólnego dla nich samorządowego kolegium odwoławczego – oraz między marszałkami województw. Sąd udzielał też **odpowiedzi na pytania prawne**⁵⁴ przedstawione do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze. Właściwość rzeczowa NSA obejmowała także uprawnienia sygnalizacyjne w sprawach rozpoznawanych wskutek złożonej skargi.

- 18 Naczelny Sąd Administracyjny posiadał, co do zasady, wyłącznie uprawnienia kasacyjne.** Ocena prawna zawarta w jego orzeczeniu wiązała w sprawie organ administracji i NSA. Oznacza to, że wykonując to orzeczenie, organ administracji musiał uwzględnić zawartą w jego uzasadnieniu interpretację przepisów prawnych, a także ewentualne wskazówki co do wadliwości przeprowadzonego w sprawie postępowania wyjaśniającego. Z formalnego punktu widzenia orzeczenie NSA w danej sprawie nie było wiążące dla organów administracji załatwiających inne, nawet identyczne sprawy. Jednak organy te musiały się liczyć z faktem, że w podobnych sprawach, jeżeli nie zmieni się linia orzecznictwa NSA, zapadnie podobnej treści rozstrzygnięcie NSA. Z tego powodu orzecznictwo NSA publikowane w zbiorze „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” oraz w innych czasopismach prawniczych wywierało i nadal wywiera znaczący wpływ na treść wydawanych przez organy administracji aktów administracyjnych.

Z dniem 1.01.2004 r. weszły w życie trzy ustawy gruntownie reformujące sądownictwo administracyjne: ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵⁵; ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶ oraz ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁵⁴ W 2003 r. prawo kierowania pytań prawnych do NSA przysługiwało również Ministrowi Finansów.

⁵⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1267.

⁵⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

mi⁵⁷. Twierdzenie o zasadniczym charakterze tej reformy opiera się przede wszystkim na tym, że wprowadziła ona trzy fundamentalne zmiany w systemie sądowej kontroli administracji. Pierwszą z nich jest przyjęcie dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowoadministracyjnego. Druga zmiana polega na zniesieniu nadzoru judykacyjnego SN nad sądownictwem administracyjnym. I wreszcie zmiana trzecia: tak wyodrębnione sądownictwo administracyjne zostało wyposażone we własną, odrębną procedurę. Do tej pory postępowanie sądowoadministracyjne zawsze było normowane w sposób odsyłający, to znaczy podstawowe instytucje tego postępowania były uregulowane w ustawach traktujących o sądowej kontroli administracji (w Kodeksie postępowania administracyjnego czy w ustawie o NSA), w pozostałym zakresie odsyłano natomiast do innych ustaw proceduralnych, w szczególności do Kodeksu postępowania cywilnego, ale i do Kodeksu postępowania administracyjnego. Regulacja zawarta w tych ustawach stanowi przedmiot rozważań zamieszczonych w części czwartej podręcznika.

3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

W wyniku wszystkich nowelizacji Kodeks postępowania administracyjnego normuje obecnie następujące postępowania: 19

- 1) postępowanie administracyjne ogólne, nazywane też niekiedy jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, które kończy się co do zasady wydaniem decyzji administracyjnej bądź też nie następuje jej wydanie, lecz ma miejsce milcząca załatwienie sprawy – jeżeli przepisy szczególne na to zezwalają;
- 2) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 3) postępowanie w sprawach skarg i wniosków;
- 4) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej oraz pomiędzy podmiotami wymienionymi w art. 1 pkt 2 k.p.a.;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Podmiotami podejmującymi decyzje w sprawie stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym są organy administracji publicznej (art. 1 pkt 1 k.p.a.), a także inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 2 k.p.a.). Kodeks przyjmuje więc, że organem prowadzącym postępowanie administracyjne może być zarówno organ administracji w znaczeniu ustrojowym, organ samorządu terytorialnego, jak i podmiot sprawujący funkcje administracji w ograniczonym tylko zakresie (organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym).

⁵⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.

Za cel postępowania administracyjnego należy uznać „ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej”⁵⁸ w drodze decyzji. Kompetencja organu do załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej musi wynikać z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego. Znakomita większość decyzji podejmowanych przez organy administracyjne w trybie tego postępowania nie dotyczy sytuacji polegających na naruszeniu normy prawnej przez adresata lub istnieniu „sporu o prawo”, lecz sytuacji, w której zostały spełnione przewidziane przez prawo warunki faktyczne aktualizujące uprawnienia lub obowiązki adresata⁵⁹, realizacja zaś tych uprawnień (obowiązków) wymaga decyzji organu administracyjnego⁶⁰. Typowymi decyzjami podejmowanymi w tym postępowaniu są decyzje administracyjne stwierdzające istnienie pewnych uprawnień lub obowiązków albo przyznające uprawnienia lub odmawiające ich przyznania, albo też nakładające obowiązek na ich adresata. Sygnałem informacyjnym stymulującym podjęcie decyzji jest informacja o zaistnieniu stanu rzeczy określonego w normie prawa materialnego jako warunek aktualizujący uprawnienie (obowiązek) adresata. Informacja ta może być zawarta np. we wniosku o wszczęcie postępowania. Rola organu administracji polega m.in. na stwierdzeniu, że stan rzeczy odpowiadający stanowi opisanemu w hipotezie normy prawnej rzeczywiście zaistniał. Stan ten może (choć nie musi) polegać również na określonym zachowaniu się adresata normy prawnej, przy czym chodzi tu najczęściej o zachowanie zgodne z tą normą, np. rodzaj pełnionej przez adresata służby uzasadnia przyznanie mu kwatery stałej. Należy zatem stwierdzić, że postępowanie administracyjne służy podejmowaniu decyzji stosowania prawa w sytuacji nieustalenia prawa. Z tego względu jest ono klasyfikowane w literaturze przedmiotu jako typ postępowania atrybucyjnego⁶¹.

Treść decyzji stosowania prawa można ustalić prawidłowo jedynie wtedy, gdy zostanie uregulowane w odpowiedni sposób podejmowanie tych decyzji. Z tego względu każde postępowanie powinno odpowiadać wymaganiom określonego standardu decyzji stosowania prawa wyznaczonego przez treść norm materialnych realizowanych w tym postępowaniu. Postępowanie unormowane w dziale II k.p.a. ustanawia średni standard decyzji stosowania prawa w wielu dziedzinach spraw określonych abstrakcyjnie. Należy wszakże zauważyć, że postępowanie to zostało uregulowane w sposób elastyczny. W Kodeksie postępowania administracyjnego znajdujemy wiele przepisów zezwalających na

⁵⁸ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961/12, s. 920; szerzej na ten temat por. też T. Kielkowski, *Przedmiot postępowania administracyjnego – sprawa administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 23 i n.

⁵⁹ J.P. Tarno, *Przeływ informacji w organach administracji a przepis art. 1 k.p.a.*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1979/25, s. 52–53.

⁶⁰ Wynika to z charakteru norm materialnego prawa administracyjnego. Z jego norm nie wynika bezpośrednio obowiązek lub uprawnienie do określonego zachowania się ich adresatów. Przykładowo płynące z normy uprawnienie do zmiany nazwiska w określonych warunkach nie oznacza, że każdy, kto spełnił te warunki, może sam sobie to nazwisko zmienić. Potrzebne jest tu jeszcze władcze rozstrzygnięcie właściwego organu.

⁶¹ J. Borkowski, *Normy prawa...*, s. 45–47.

odmienne uregulowanie poszczególnych instytucji procesowych przez odesłanie do unormowań pozakodeksowych. Tą metodą uszczegóławia się standard podejmowania decyzji w określonych rodzajowo sprawach, np. wyłączeniowych czy z zakresu pomocy społecznej.

W postępowaniu administracyjnym adresat decyzji zajmuje pozycję prawną strony. Przesłanką uznania podmiotu za adresata decyzji stosowania prawa jest wykazanie się przezeń interesem prawnym lub prawnym obowiązkiem, ponieważ konsekwencje prawne tych decyzji dotyczą sfery jego praw i obowiązków. W świetle powyższego kryterium postępowanie administracyjne stanowi typ postępowania cechujący się szczególnym statusem adresata decyzji.

W wyniku nowelizacji Kodeksu dokonanej ustawą z 7.04.2017 r. uzupełniono jego przepisy, wprowadzając możliwość załatwienia sprawy milcząco, a więc bez wydawania w niej decyzji administracyjnej. W myśl art. 122a § 2 k.p.a. należy uznać, że sprawa została załatwiona milcząco, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia wniosku strony właściwemu organowi organ ten nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie bądź nie wniesie sprzeciwu. Uznać trzeba, iż milczenie w tej sytuacji powinno być traktowane jako dorozumiana decyzja pozytywna⁶². Nie powinno ulegać wątpliwości, że takie zakończenie postępowania administracyjnego realizuje zasadę szybkości i prostoty postępowania, a jednocześnie zasadę budzenia zaufania do organów władzy publicznej.

Postępowanie w **sprawach wydawania zaświadczeń** wszczyna się w celu uzyskania potwierdzenia istnienia lub nieistnienia określonego stanu faktycznego lub prawnego. Decyzja dotycząca stosowania prawa zapadająca w tym postępowaniu ma postać zaświadczenia albo postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Zaświadczenie nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych w sferze praw i obowiązków adresata, stanowi jedynie swego rodzaju środek dowodowy (dowód z dokumentu), który ma służyć w innym postępowaniu do udowodnienia pewnych okoliczności. Moc wiążąca zaświadczenia jako środka dowodowego może być zatem oceniana jedynie w świetle kryterium prawdy i fałszu, a nie na płaszczyźnie zgodności z prawem.

20

Przepisy normujące to postępowanie obowiązują przed organami określonymi w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Ubiegającym się o wydanie zaświadczenia może być każdy, kto ma interes prawny w jego uzyskaniu (art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.). Kodeks nie wymaga więc od uczestników tego postępowania szczególnych kwalifikacji, takich samych jak od strony postępowania administracyjnego.

⁶² Por. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005/4, s. 56–57.

W kontekście powyższych uwag można stwierdzić, że postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń stanowi typ administracyjnego postępowania uproszczonego, charakteryzujący się szczególnym statusem adresatów decyzji stosowania prawa. Szkoda jedynie, że prawodawca nie do końca zrozumiał te uregulowania i np. w odniesieniu do milczącego załatwienia spraw przewidział w art. 122f § 1 k.p.a., że na wniosek strony organ administracji wydaje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy bądź odmawia wydania takiego zaświadczenia. Przypomnieć bowiem wypada, że stosownie do art. 219 k.p.a. odmowa wydania zaświadczenia i tak następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

- 21 Celem postępowania w sprawach skarg i wniosków jest ochrona interesu indywidualnego (nie tylko prawnego, ale również faktycznego) oraz społecznego, a także kontrola działania wszelkiego rodzaju organów sprawujących funkcje publiczne (art. 2 k.p.a.). Decyzje dotyczące stosowania prawa zapadające w tym postępowaniu mają wyłącznie procesowy charakter, ponieważ przepisy o skargach i wnioskach nie zawierają podstawy prawnej do wydania aktu mogącego wywołać bezpośrednie skutki prawne w sferze materialnoprawnej. Negatywne rozstrzygnięcie organu ma postać zwrotu, odrzucenia lub oddalenia skargi (wniosku). Uznając skargę (wniosek) za uzasadnioną, organ dokonuje jej (jego) kwalifikacji, to znaczy wyznacza sposób merytorycznego załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi lub wniosku. Tym samym należy odróżnić załatwienie skargi (wniosku) od załatwienia sprawy stanowiącej jej przedmiot. Rozpatrzenie i rozstrzygnięcie tej ostatniej następuje w innym trybie. Na przykład uznanie zarzutów podniesionych w skardze za słuszne może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu⁶³.

Prawo do składania skarg i wniosków ma charakter odformalizowany. W postępowaniu tym nie ma pojęcia strony, co wynika z braku wymogu posiadania legitymacji procesowej do udziału w tym postępowaniu. Konstrukcja *actio popularis*, właściwa dla instytucji skarg i wniosków, dopuszcza bowiem interes faktyczny jakiegoś podmiotu jako podstawę żądania rozstrzygnięcia, którego treść nie będzie dotyczyła sytuacji prawnej tego podmiotu.

- 22 Przedstawione wyżej cechy pozwalają sklasyfikować postępowanie w sprawach skarg i wniosków jako typ administracyjnego postępowania kontrolno-postulatowego, cechujący się brakiem szczególnego statusu adresatów decyzji⁶⁴.

Wyodrębnienie postępowania w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między podmiotami wskazanymi w art. 1 pkt 2 k.p.a., a także między organami administracji publicznej a sądami było w pełni uzasadnione do 1.01.2004 r., kiedy uchylono

⁶³ Szerzej J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 158 i n.

⁶⁴ J. Borkowski, *Normy prawa...*, s. 45–46.

przepisy działu V k.p.a. „Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi”. Po tej dacie kwestie sporów dotyczących właściwości regulują wyłącznie dwa przepisy – art. 22 i 23 k.p.a. W dalszym ciągu jednak art. 1 pkt 3 k.p.a. wymienia to postępowanie jako jedno z postępowań unormowanych w Kodeksie.

W systemie postępowań objętych Kodeksem postępowania administracyjnego **centralne miejsce** zajmuje postępowanie administracyjne. Pozostałe postępowania spełniają, przynajmniej częściowo, funkcję służebną w stosunku do postępowania administracyjnego w tym sensie, że decyzje dotyczące stosowania prawa w nich zapadające mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięć zapadających w tym ostatnim postępowaniu.

Decyzje dotyczące stosowania prawa zapadające w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków mogą spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego (art. 233 k.p.a.), stanowić materiał podlegający rozpatrzeniu w toku tego postępowania (art. 234 k.p.a.) lub spowodować wszczęcie postępowania mającego na celu weryfikację ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 235 k.p.a.). Następuje wtedy tzw. transmisja skargi – skarga jest traktowana np. jako wniosek o wznowienie postępowania czy o stwierdzenie nieważności decyzji. Można zatem stwierdzić, że postępowanie skargowe w zakresie spraw będących lub mogących być przedmiotem postępowania administracyjnego jest instytucją uzupełniającą to postępowanie.

Zaświadczenie, stanowiące jeden z rodzajów decyzji dotyczących stosowania prawa wydawanych w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń, może być środkiem dowodowym wykorzystywanym w postępowaniu administracyjnym. W takim wypadku podlega ono ocenie w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego normujących postępowanie wyjaśniające i może mieć wpływ na uregulowanie praw lub obowiązków adresata decyzji administracyjnej.

Postępowanie administracyjne ogólne w kształcie nadanym mu przez obowiązujące przepisy stanowi swoisty typ postępowania, odrębny od postępowań sądowych. Cechuje się ono specyficzną strukturą procesu wynikającą z odrębnej (od organów wymiaru sprawiedliwości) istoty funkcji administracji. Skutkiem tego jest swoista pozycja organu w postępowaniu administracyjnym. W typowym dla postępowania cywilnego postępowaniu procesowym sąd jest połączony z wiodącymi spór stronami jedynie więzami prawnoprocesowymi. Jest to konsekwencją faktu, że sąd rozstrzyga spór między stronami. Tymczasem organ administracji publicznej jest stroną zarówno administracyjnoprawnego stosunku procesowego, jak i stosunku materialnoprawnego stanowiącego podłoże określonego postępowania administracyjnego⁶⁵. Nawet gdy w postępowaniu

23

⁶⁵ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego pomiędzy organem państwa a jednostką* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek, Kraków 1964, s. 164.

występuje kilka stron, organ nie rozstrzyga sporu między nimi, a orzeka o ich uprawnieniach lub obowiązkach wobec państwa lub administracji. Sytuacja ta powoduje, że organ prowadzący postępowanie rozstrzyga niejako własną sprawę⁶⁶. Jego pozycja w stosunku do drugiej strony postępowania staje się z tego powodu nadrzędna. Różnie zatem zostały ukształtowane uprawnienia i obowiązki procesowe organu administracji i stron, z którymi administracja wchodzi w stosunki prawne. Organ może w szczególności władczo regulować prawa i obowiązki drugiej strony stosunku. Jego decyzje wiążą adresata pod rygorem różnych sankcji. Obywatel i inne podmioty będące drugą stroną administracyjnoprawnego stosunku procesowego mają natomiast tylko prawo czynnego uczestniczenia w procesie konkretyzacji ich praw i obowiązków oraz zaskarżania decyzji dotyczących stosowania prawa. Wymienione podmioty mogą w szczególności składać określone wnioski i wyjaśnienia rodzące obowiązek organu ustosunkowania się do nich. W niektórych przypadkach mogą domagać się aktu o charakterze władczym. Nigdy jednak wyłącznie ich własna aktywność nie powoduje powstania takich aktów⁶⁷. Nawet zawarta przez strony ugoda, ażeby mogła wywierać skutki prawne, musi być zatwierdzona przez organ prowadzący postępowanie.

Ten charakter postępowania administracyjnego rzutuje na pozycję strony, a przede wszystkim na jej legitymację procesową. Postępowanie administracyjne może być wszczęte z urzędu lub na wniosek podmiotu legitymowanego interesem prawnym. Inicjatywa procesowa w postępowaniu cywilnym służy wyłącznie stronie, możliwość wszczęcia postępowania z urzędu istnieje tylko w postępowaniu nieprocesowym.

Od 1.06.2017 r. uzupełniono Kodeks o dział IVa „Administracyjne kary pieniężne”, zapewniając jednolite standardy traktowania wszystkich podmiotów. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy zmieniającej stwierdzono, że „kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej [...]”. Ponadto niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych

⁶⁶ W celu wypełnienia funkcji państwa organy administracji publicznej zostają wyposażone w określone kompetencje. Wykonując je, wykonują zadania państwa i jednocześnie zadania nałożone na nie przez państwo, a tym samym działają niejako we własnym interesie. Por. R.O. Chałfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979, s. 147 i n. Por. także J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Ossolineum 1971, s. 199. Mają przy tym obowiązek dbania o interes publiczny z urzędu.

⁶⁷ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 94.

cehuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia”⁶⁸.

Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Spora liczba obywateli polskich mieszka jednak poza granicami kraju. Z kolei na terenie Polski zamieszkują lub przebywają obywatele innych państw Unii. Ta okoliczność powoduje, że często współdziałanie organów różnych państw ma poważny wpływ na możliwość zakończenia postępowania administracyjnego. Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej państw członkowskich, a także organów administracji unijnej wywodzi się z regulacji art. 4 ust. 3 TUE. Do tej pory kwestie tej współpracy nie były uregulowane w przepisach Kodeksu⁶⁹. Owo współdziałanie polega na tym, że polskie organy administracji udzielają pomocy organom tych państw, ale także same mogą korzystać z pomocy tych organów. Kwestie te uregulowane zostały w dodanym od 1.06.2017 r. do Kodeksu dziale VIIA.

⁶⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 68.

⁶⁹ Por.: uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 80; A. Krackowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1139.

ZASADY OGÓLNE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie i rodzaje zasad ogólnych

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego nie są, jak może się wydawać, deklaracjami ustawodawcy, lecz normami prawa obowiązującego lub logicznymi konsekwencjami tych norm – mają więc charakter normatywny¹. To, co wyróżnia je spośród innych norm prawnych, a mianowicie zasadniczy charakter, wypływa z ich treści. W sposób najbardziej oddający istotę zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego scharakteryzował je przed laty S. Rozmaryn: „**Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tu z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Są to zasady, które mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, stanowiąc wytyczną dla wszystkich przepisów Kodeksu**”². Inaczej mówiąc, zasady ogólne wyznaczają pożądany wzorzec działania organu prowadzącego postępowanie i muszą być współstosowane z innymi, szczegółowymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, które je konkretyzują. W szczególności zasady te odgrywają rolę dyrektyw interpretacyjnych w stosunku do pozostałych przepisów Kodeksu, co oznacza, że te ostatnie powinny być interpretowane tak, aby nie doznały uszczerbku wartości wynikające z zasad ogólnych. Oznacza to, że **żaden szczegółowy przepis Kodeksu nie może być tak interpretowany, aby jego znaczenie pozostawało w sprzeczności z którąś z jego zasad ogólnych**. W świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego od strony formalnoprawnej nie ma różnic między zasadami ogólnymi a pozostałymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że naruszenie zasady ogólnej jest tak samo kwalifikowane jak naruszenie każdej innej normy prawnej³. Stanowisko to nie wydaje się trafne.

24

¹ Szerzej K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–96; por. też: K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 30 i n.; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1997, s. 24.

² S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12, s. 636.

³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2005, s. 43.

Skoro zasady ogólne wyznaczają pewien wzorzec postępowania, rozwijany dopiero przez szczegółowe przepisy Kodeksu, to z reguły naruszenie przepisu formułującego zasadę ogólną powinno być traktowane jako takie naruszenie prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przykładowo art. 10 § 1 k.p.a. przewiduje, że przed wydaniem decyzji należy umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału dowodowego. Bardzo często w orzecznictwie sądów administracyjnych naruszenie tego przepisu kwalifikowane jest jako naruszenie przepisów postępowania, które nie mogło mieć istotnego wpływu na wynik sprawy. W konsekwencji sądy w istocie sanują tego rodzaju nagminne uchybienia w pracy organów administracji. Zwrócić zaś wypada uwagę na to, że w Ordynacji podatkowej wspomniana zasada konkretyzowana jest przez przepis art. 200 § 1, nakazujący organowi podatkowemu, aby przed wydaniem decyzji wyznaczył stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego. Naruszenie tego obowiązku powoduje, że nie można uznać okoliczności faktycznych sprawy za udowodnione⁴. W rezultacie zaś można wyciągnąć wniosek, iż o skutkach naruszenia zasady ogólnej przesądza to, czy dodatkowo naruszono także szczegółowy przepis postępowania. Takie podejście do tego problemu jest trudne do zaakceptowania. Wydaje się, że skutki naruszenia przepisu statuującego zasadę ogólną mają większy ciężar gatunkowy niż skutki naruszenia szczegółowego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego.

- 25 W literaturze przedmiotu ostatnich lat obok zasad ogólnych postępowania administracyjnego wyróżnia się również **zasady naczelne**, które wywodzi się z przepisów Konstytucji RP oraz z ratyfikowanej przez Polskę europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵. Niektóre z nich mają olbrzymie znaczenie w postępowaniu przed organami administracji publicznej (administracyjnym ogólnym, podatkowym, w sprawach wydawania zaświadczeń, egzekucyjnym) ze względu na naczelne miejsce, jakie zajmują w hierarchii zasad systemu postępowań administracyjnych. Do takich zasad naczelnych, mających źródło w przepisach Konstytucji RP, zalicza się:
- 1) **zasadę demokratycznego państwa prawnego** (art. 2 Konstytucji RP), będącą źródłem kolejnych dwóch zasad mających znaczenie dla ukształtowania praw jednostki wobec organów administracji publicznej. Pierwsza z nich, zasada prawa do procesu, polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony jej interesu prawnego w postępowaniu unormowanym przepisami prawa procesowego. Druga, zasada prawa do sądu, wymaga niezależnej i niezawisłej kontroli funkcjonowania administracji publicznej przez sądy;
 - 2) **zasadę praworządności** (art. 7 Konstytucji RP), przesądzającą o jednolitości podstaw prawnych działania dla całej administracji publicznej;

⁴ Por.: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 832; wyrok NSA z 7.06.2005 r., FSK 2286/04, LEX nr 173213; por. też Por. A. Krawczyk, *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym oraz sądowa ocena tego naruszenia*, ZNSA 2021/3–4, s. 128 i n.

⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

- 3) **zasadę proporcjonalności** (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), która jako zasada stosowania prawa nakazuje tak interpretować normy prawa materialnego, aby ingerencja w prawa jednostki była jak najmniej uciążliwa;
- 4) **zasadę równości wobec prawa** (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), która jako składnik ogólniejszej zasady praworządności nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji; zgodnie z nią niedopuszczalne jest w takich sytuacjach tworzenie nieuzasadnionych wyjątków lub przywilejów;
- 5) **zasadę prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu** (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), która przede wszystkim odnosi się do postępowania sądowno-administracyjnego, ale płynące z niej wartości powinien mieć na względzie również organ prowadzący postępowanie administracyjne;
- 6) **zasadę ochrony dóbr osobistych** (art. 51 Konstytucji RP), stwierdzającą, że ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko w drodze ustawy;
- 7) **zasadę prawa do skargi** (art. 63 Konstytucji RP), przyznającą każdemu prawo skargi powszechnej, której tryb rozpoznania został uregulowany w dziale VIII k.p.a.;
- 8) **zasadę dwuinstancyjności postępowania** (art. 78 Konstytucji RP), którą wywodzi się z prawa do zaskarżania decyzji wydanych w I instancji⁶.

Zasadnicze znaczenie dla ukształtowania systemu polskiego postępowania administracyjnego ma również **art. 6 EKPC**, według którego: „1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej [...]. 3. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia; b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony; c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości; d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia; e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie”.

Coraz większego znaczenia w tej kwestii nabiera także uchwalony przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDPA)⁷, który określa pewne standardy funkcjonowania administracji.

26

⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2005, s. 43–49; por. również Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111 i n.

⁷ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2003, s. 11 i n.

Wymienione w tych aktach zasady coraz częściej znajdują zastosowanie w orzecznictwie sądów polskich⁸, przez co wpływają na kształtowanie obowiązków organów administracji publicznej i zapewniają jednostce coraz szersze uprawnienia wobec tej administracji.

- 27 We wspomnianym wcześniej projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, przygotowanym przez zespół powołany przez Prezesa NSA, proponowano:
- 1) dodanie kryteriów bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i celowości do zasady budzenia zaufania do organów państwa;
 - 2) uzupełnienie katalogu zasad o zasadę współpracy organów administracji w toku postępowania;
 - 3) wprowadzenie zasady przyjaznego rozstrzygania spraw spornych, zasady nakłaniania stron do załatwienia sprawy w formie umowy, zasady załatwiania spraw milcząco – jeśli ustawa tak stanowi;
 - 4) określenie, że decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu, jest prawomocna.

Poza zasadą nakłaniania stron do zawarcia umowy (w aktualnym tekście Kodeksu nie przewidziano bowiem takiej formy załatwiania spraw administracyjnych) pozostałe propozycje zostały przejęte do rządowego projektu nowelizacji i zamieszczone w ustawie nowelizującej, która weszła w życie 1.06.2017 r.

2. Katalog zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego

2.1. Uwagi wstępne

- 28 Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego formułują te zasady w rozdziale 2 działu I k.p.a., jednak nie nadają im nazw. Nazwy zostały sformułowane w piśmiennictwie i z tego względu można zaobserwować pewne ich zróżnicowanie występujące u poszczególnych autorów. Wynika ono z faktu, że przypisują oni rozmaitym wartościom pierwszoplanowe znaczenie. Można wyróżnić następujące zasady ogólne: praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.), uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 *in fine* k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (art. 7a k.p.a.), współdziałania organów administracji (art. 7b k.p.a.), budzenia zaufania obywateli do organów państwa (art. 8

⁸ Szerzej B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2005, s. 5; por. też W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kierunki wykładni prawa w działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 87–88.

§ 1 k.p.a.), nieodstępowania od utrwalonej praktyki załatwiania spraw⁹ (art. 8 § 2 k.p.a.), udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania (art. 9 k.p.a.), czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.), dążenia do polubownego załatwiania spraw spornych (art. 13 k.p.a.), pisemności postępowania (art. 14 k.p.a.), dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.), trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.) i sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.).

Niektóre zasady sformułowano w formie kategorycznej, inne natomiast z określeniem dopuszczalnych wyjątków, np. zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę pisemności czy zasadę dwuinstancyjności postępowania. Odstąpienie od nich może nastąpić tylko przy spełnieniu zawartych w przepisach przesłanek i w formie, która zapewni kontrolę zasadności tego odstępstwa. Zgodnie z przyjętymi zasadami wykładni prawa przepisy te – jak wszystkie przepisy określające wyjątki od przyjętej reguły postępowania – powinny być interpretowane zawężająco. Oznacza to, że nie można uznawać szczególowej normy prawnej zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego za wyjątek od zasady, która przez ustawodawcę została sformułowana w formie kategorycznej „nie przewiduje wyjątków”, chyba że przepis Konstytucji RP stanowi inaczej. Przykładowo art. 78 Konstytucji RP statuuje zasadę dwuinstancyjności, stanowiąc jednocześnie, że wyjątki od tej zasady określa ustawa. W tej sytuacji art. 52 § 3 p.p.s.a., umożliwiający zaskarżenie do wojewódzkiego sądu administracyjnego decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze z pominięciem wcześniejszego złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, należy uznać za wyjątek od konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania.

2.2. Zasada praworządności

Zasada praworządności jest nadal zasadą ogólną całego systemu prawa (art. 7 Konstytucji RP), niezależnie od trudnych do zaakceptowania przypadków (stanowiących fakty notoryjne) jej naruszania przez konstytucyjne organy państwa. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego rozszerzają jednakże treść tej zasady. W myśl art. 6 i 7 k.p.a. na organie prowadzącym postępowanie spoczywa nie tylko obowiązek podejmowania wyłącznie zgodnych z prawem działań, ale również czuwania nad tym, aby wszyscy uczestnicy postępowania przestrzegali obowiązującego porządku prawnego¹⁰. Analiza przepisów Kodeksu regulujących instytucje procesowe, które służą eliminowaniu

29

⁹ Zasada ta jest też nazywana zasadą pewności prawa – por. J. Malanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 103.

¹⁰ Por. np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., IV SA 729/96, LEX nr 45963, w którym stwierdzono, że z art. 6 k.p.a. wynika, iż organy administracji publicznej w ramach swojej działalności orzeczniczej mają spełniać funkcję gwaranta i strażnika praworządności, co w przypadku akceptacji poczyniań stron stosunku prawoadministracyjnego ma oznaczać, że poczynania te są legalne i że w niczym nie naruszyły porządku prawnego.

wad decyzji, prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność za naruszenie prawa w toku postępowania administracyjnego spoczywa na organie prowadzącym to postępowanie. To on ponosi konsekwencje prawne (w postaci uchylenia decyzji albo stwierdzenia jej nieważności) zachowań naruszających prawo, niezależnie od tego, czyje działanie było niezgodne z prawem.

Należy pamiętać, że istnieje zasadnicza różnica między działaniami organu państwa a działaniami obywatela. Każdy przejaw aktywności organu państwa, a więc także organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, skierowane do podmiotów niepodporządkowanych organowi podejmującemu działanie musi być oparte na przepisach rangi ustawowej albo na przepisach wykonawczych, wydanych na podstawie i w granicach konkretnych upoważnień zawartych w ustawach. Jeżeli w określonej sytuacji przepisy nie przewidują działania administracji, oznacza to, iż nie może ona działać w sposób legalny. Tak zarysowane podejście do ustalenia znaczenia zasady praworządności – art. 6 i 7 k.p.a. – należy do najbardziej rozpowszechnionych w piśmiennictwie¹¹. Obywatel natomiast może czynić wszystko to, czego przepisy obowiązującego prawa mu nie zabraniają.

Od początku funkcjonowania NSA dominuje w jego orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym działanie na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.) oznacza obowiązek organu podejmowania rozstrzygnięć wyłącznie na podstawie przepisów rangi ustawowej¹². Podstawą prawną decyzji administracyjnej może być więc wyłącznie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu rangi ustawowej (ustawy, dekretu byłej Rady Państwa, rozporządzenia Prezydenta II RP, ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej) albo aktu wykonawczego, wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego. Należy pamiętać, że przepisami powszechnie obowiązującymi są także akty prawa miejscowego, a więc obowiązujące na wydzielonym terytorium państwa. Nie mogą natomiast stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej przepisy zawarte w akcie samoistnym¹³.

¹¹ Por. np.: J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 50; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 43.

¹² Por. analizę orzecznictwa sądowego zawartą w artykule A. Zielińskiego, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984/3, s. 27 i n., która mimo upływu czasu nadal może być traktowana jako wytyczna rozumienia tej zasady.

¹³ Por. np.: wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 805/81, LEX nr 586447; wyrok NSA z 27.11.1992 r., V SA 386/92, LEX nr 597817.

2.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek takiego załatwienia sprawy, aby oba te interesy – nie zawsze ze sobą zbieżne – w miarę możliwości zostały uwzględnione. W orzecznictwie NSA, poczynwszy od fundamentalnego dla interpretacji tej zasady, a szerzej – dla ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym, wyroku z 11.06.1981 r.¹⁴ przyjmuje się, że obowiązkiem organu załatwiającego sprawę na podstawie uznania administracyjnego jest załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem obywatela, jeżeli interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie ani nie przekracza to możliwości organu wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków. Można więc przyjąć, że z zasady tej wynika domniemanie pozytywnego załatwienia sprawy, od którego można odstąpić dopiero wówczas, gdy w uzasadnieniu decyzji wykaże się, że takie załatwienie sprawy kolidowałoby z interesem społecznym¹⁵ lub przekraczałoby możliwości organu. Nie wystarczy przy tym ogólnikowe powołanie się na istnienie interesu społecznego (np. „ważny interes służby”) – trzeba wyraźnie wyjaśnić, na czym polega ważny interes służby w danej sprawie, a ponadto należy wskazać na udowodnione fakty odnoszące się do strony, które w połączeniu z określoną obiektywną sytuacją nakazują przyznać prymat interesowi społecznemu.

30

Wspomniany wyrok NSA z 11.06.1981 r. zapoczątkował trwającą do dziś linię orzecznictwa, która uznaje konieczność wyważenia interesu indywidualnego i interesu społecznego w każdym rozpoznawanym przypadku, biorąc jednak za punkt wyjścia sytuację jednostki. Odzwierciedlenie tego trendu można znaleźć w wielu orzeczeniach. Przykładowo w wyroku z 21.06.2001 r. NSA podkreślił: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym (art. 7 k.p.a.). Organ orzekający ma w każdym wypadku obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualnym, podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP”¹⁶.

¹⁴ Wyrok NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57; por. też głosę J. Łętowskiego do tego wyroku, OSPiKA 1982/1–2, s. 51.

¹⁵ Warto w tym miejscu zauważyć, że interes społeczny nie zawsze musi być tożsamy z interesem wyrażanym przez organizację społeczną, np. z oczekiwaniami samorządu zawodowego – por. np. wyrok NSA z 19.11.1998 r., I SA 1213/98, LEX nr 45989.

¹⁶ V SA 3718/00, ONSA 2002/3, poz. 124; por. też np. wyrok NSA z 13.12.2016 r., II GSK 1375/15, ONSAiWSA 2018/1, poz. 18, czy też wyrok NSA z 18.10.2017 r., II OSK 669/17, ONSAiWSA 2019/2, poz. 27.

- 31 Dla dopełnienia charakterystyki tej zasady należy dodać, że korzystanie przez stronę z przyznanych jej uprawnień w sposób niezgodny z prawem, w tym zwłaszcza zagrażający konstytucyjnie chronionym dobrom innych obywateli, zarówno narusza interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny¹⁷. Tak więc w toku postępowania nie można zapominać o potrzebie ochrony interesu społecznego (publicznego). Inaczej mówiąc, organ administracji powinien wyważyć oba te interesy.

Komentowana zasada ogólna stanowi jedną z podstawowych dyrektyw interpretacyjnych norm prawa materialnego, mimo że została zamieszczona w Kodeksie postępowania administracyjnego, a więc w akcie normatywnym o charakterze proceduralnym. W szczególności odnosi się to do tych przepisów, które pozostawiają organowi swobodę wyboru konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione¹⁸.

Należy podkreślić, że zasady zawarte w art. 6 i 7 k.p.a. wykluczają stosowanie zasad współzycia społecznego (art. 5 k.c.) w postępowaniu administracyjnym bez wyraźnego odesłania wynikającego z przepisu szczególnego, ponieważ zasady współzycia społecznego nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej i skargi do sądu administracyjnego, nie mogą modernizować i modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa materialnego stosowanych w trybie postępowania administracyjnego¹⁹.

2.4. Zasada prawdy obiektywnej

- 32 Zasada ta nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie zebranie z urzędu lub na wniosek strony oraz rozpatrzenie całego materiału dowodowego w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Oczywiście chodzi tu o wyjaśnienie okoliczności faktycznych w takim stopniu, w jakim wymaga tego rozstrzygnięcie sprawy. Zasada ta jest podstawową regułą każdej nowoczesnej regulacji procesowej. Należy pamiętać, że prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy stanowi warunek konieczny – chociaż jeszcze niewystarczający – prawidłowego jej rozstrzygnięcia. Zawsze bowiem niewyjaśnienie lub niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy będzie prowadziło do wydania wadliwej decyzji. Chcemy podkreślić, że realizację obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego organ administracji powinien rozpocząć od ustalenia rzeczywistej treści żądania strony²⁰ oraz zgłoszonych przez nią wniosków dowodowych, ponieważ to oczywiste – wydawałoby się – stwierdzenie nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie administracyjnym. Dopiero usta-

¹⁷ Wyrok NSA z 6.02.1995 r., II SA 1835/93, LEX nr 38515.

¹⁸ Por. wyrok SN z 19.12.1990 r., I PR 170/90, LEX nr 1135838.

¹⁹ Por. wyrok NSA z 8.09.1999 r., I SA/Wr 1302/97, LEX nr 40461.

²⁰ Por. wyrok NSA z 26.11.1999 r., I SA/Łd 1592/97, LEX nr 1041768.

lenie istoty tego żądania, a następnie wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy umożliwi organowi administracji zastosowanie adekwatnej do tego stanu normy prawa materialnego. W teorii prawa mówi się wtedy o subsumcji faktu uznanego za udowodniony pod konkretną normę administracyjnego prawa materialnego²¹. Należy podkreślić, iż od 11.04.2011 r. zmieniono nieco brzmienie statuującego tę zasadę art. 7 k.p.a. przez wyraźne podkreślenie, że zebranie materiału dowodowego sprawy następuje zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. W ten sposób wyraźnie zwrócono uwagę na obowiązek współdziałania strony z organem w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Zatem w sytuacji gdy dany środek dowodowy niezbędny do ustalenia konkretnej okoliczności faktycznej, z której istnienia strona wywodzi dla siebie skutki prawne, znajduje się w posiadaniu strony, wynikający z zasady prawdy obiektywnej obowiązek organu prowadzącego postępowanie ogranicza się do konieczności wezwania strony do przedstawienia posiadanego dowodu. Odmowa przedstawienia dowodu uzasadnia wydanie decyzji odmownej, jeżeli okoliczności warunkującej spełnienie żądania strony nie można ustalić innymi dowodami.

2.5. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony

Nowelizacja z 7.04.2017 r. rozszerzyła katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego poprzez dodanie art. 7a k.p.a., w którym sformułowano zasadę rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony, określaną także jako zasada przyjaznej interpretacji przepisów²². Warto zauważyć, że ustawodawca w pewnym sensie przeniósł na grunt Kodeksu zbliżoną treściowo regulację zawartą w art. 2a o.p., przewidującą, że niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika²³.

33

Bez wątpienia prawo administracyjne jest gałęzią prawa niezwykle złożoną, regulującą liczne sfery życia społecznego, a przy tym podlegającą dynamicznym zmianom. Sprzyja to konstruowaniu przepisów niejasnych i wieloznacznych, a przez to pozwalających na ich wieloraką interpretację. Celem omawianej zasady jest więc zapewnienie stronie postępowania ochrony przed ryzykiem obarczenia jej negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z arbitralnego zastosowania przez organ administracji niekorzystnej interpretacji niejasnych przepisów prawa, pomimo że zastosowana interpretacja nie była jedynym możliwym rezultatem wykładni, a dodatkowo niektóre z pozostałych

²¹ Por. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 431.

²² F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 101.

²³ Na potrzebę stosowania tej zasady w praktyce funkcjonowania organów administracji (zwłaszcza organów podatkowych) orzecznictwo sądowe zwracało uwagę już wcześniej, tj. zanim nadano jej rangę zasady ogólnej postępowania. Zob. wyrok TK z 18.07.2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013/6, poz. 80.

sposobów interpretacji mogły być dla strony korzystniejsze, a tym samym bardziej akceptowalne. W piśmiennictwie słusznie zwraca się uwagę, że zasada uregulowana w art. 7a § 1 k.p.a. stanowi swoistą pochodną zasady praworządności, ochrony praw człowieka i obywatela, będąc jednocześnie zgodna z ogólną filozofią wykładni prawa, w tym sensie, że skoro przy pomocy wszystkich dopuszczalnych sposobów wykładni nie udaje się doprowadzić do jednoznacznego określenia treści danej normy prawnej, to nie ma podstaw, aby w oparciu o taką normę ograniczać uprawnienia jednostki lub nakładać na nią obowiązki²⁴.

Pewnym kłopotem dla organu administracji może być określenie, która z możliwych interpretacji przepisów mających zastosowanie w danej sprawie jest korzystniejsza dla strony postępowania, gdyż kwestia ta ma charakter subiektywny i w zasadzie wyłącznie strona jest w stanie określić, jaki wariant załatwienia sprawy spośród wszystkich możliwych, a przy tym prawnie dopuszczalnych, jest dla niej najbardziej korzystny. O ile zatem wybór odpowiedniego sposobu rozstrzygnięcia przez organ administracji wątpliwości powstałych wokół interpretacji konkretnej normy prawnej nie będzie nastroczać poważniejszych trudności, gdy organ będzie miał do dyspozycji tylko dwa możliwe jej warianty, z których jeden będzie ewidentnie sprzeczny z interesem strony, np. stojąc w sprzeczności ze zgłoszonym przez nią żądaniem, o tyle w przypadku większej liczby możliwych interpretacji, zwłaszcza gdy każda z nich w pewnym stopniu realizuje interesy strony, należy uznać, że organ powinien przedstawić stronie możliwe sposoby rozstrzygnięcia określonych wątpliwości, umożliwiając jej wybór tego, który uznaje za najbardziej dla siebie korzystny.

Zakres przedmiotowy omawianej zasady został ograniczony przez ustawodawcę do postępowań, których rezultatem jest nałożenie na stronę obowiązku lub odebranie bądź ograniczenie jej uprawnień. Chodzi więc o takie kategorie spraw, których rezultat może być dla strony dolegliwy, choćby poprzez nałożenie na nią kary pieniężnej, cofnięcie posiadanego przez nią zezwolenia czy pozwolenia. Przykładem może być: nałożenie na stronę kary pieniężnej w przypadku korzystania przez nią z pasa drogowego bez stosownego zezwolenia, cofnięcie zezwolenia na sprzedaż detaliczną alkoholu w razie nieprzestrzegania określonych ustawowo zasad sprzedaży napojów alkoholowych bądź cofnięcie pozwolenia na broń, gdy jej posiadacz nie przestrzega warunków określonych w tym pozwoleniu, w szczególności wykluczających i ograniczających noszenie broni.

- 34 Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony nie ma charakteru bezwzględnego. Nie ma ona bowiem zastosowania, gdy w danym postępowaniu występują strony o spornych interesach albo osoby trzecie niebędące wprawdzie stronami postępowania, ale mające w danej sprawie interes faktyczny, na który wynik postępowania ma bezpośredni wpływ, np. właściciele nieruchomości położonych poza obszarem od-

²⁴ E. Bojanowski, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/2, s. 45.

działywania inwestycji²⁵. Trzeba jednak zauważyć, że wyłączenie stosowania omawianej zasady we wspomnianych przypadkach będzie miało miejsce w takim zakresie, w jakim kolizja interesów wymienionych podmiotów uniemożliwiałaby wybór takiej wykładni przepisów, która byłaby jednakowo korzystna dla wszystkich stron postępowania, nie godząc przy tym w interes osób trzecich. Jednocześnie zasada ta doznaje bezwzględ- nego wyłączenia w przypadkach wskazanych w art. 7a § 2 k.p.a., a więc gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, a także w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych²⁶.

Zasada sformułowana w art. 7a k.p.a. odnosi się do rozstrzygania na korzyść strony wątpliwości natury prawnej. Odrębną kwestią jest natomiast **rozstrzyganie wątpliwo- ści dotyczących stanu faktycznego sprawy**, do których odnosi się regulacja – również wprowadzona na mocy nowelizacji z 7.04.2017 r. – zawarta w art. 81a § 1 k.p.a.²⁷ 35

2.6. Zasada współdziałania organów

Sformułowana w art. 7b k.p.a. zasada współdziałania organów zyskała normatywny wymiar wraz z wejściem w życie nowelizacji Kodeksu z 7.04.2017 r. Obliguje ona or- gany do wzajemnego współdziałania w toku prowadzonego postępowania w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Z faktu wprowadzenia do Kodeksu wspomnianej zasady ogólnej nie można wyprowadzać tezy, że przed wejściem w życie nowelizacji, która ją ustanowiła, organy administracji publicznej ze sobą nie współdziałały lub że ich współpraca nie podlegała żadnym sformalizowanym regułom. Przypomnieć bowiem należy, że zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i przed jego zmianą formami współpracy organów administracji są i były: uregulowa- na w art. 52 k.p.a. instytucja pomocy prawnej oraz mająca podstawę w art. 106 k.p.a. instytucja współdziałania organów administracji przy załatwianiu sprawy, gdy wydanie decyzji uzależnione zostało od zajęcia stanowiska przez inny organ w drodze wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie. Celem wprowadzenia zasa- dy współdziałania organów było zatem nie tyle ustanowienie nowych metod wymiany informacji między organami administracji w toku rozpatrywanych przez nie spraw, lecz przede wszystkim zwrócenie tym organom uwagi na konieczność udzielania sobie wzajemnej pomocy w pozyskiwaniu informacji niezbędnych do pełnego i rzetelnego 36

²⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2017, s. 82.

²⁶ W doktrynie jako przykład spraw z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa wskazuje się sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa (art. 3 u.o.i.n.). W przypadku spraw dotyczących funkcjonariuszy przykładem sprawy, w której znajdzie zastosowanie zasada wyrażona w art. 7a § 2 k.p.a., jest zawieszenie funkcjonariusza celno-skarbowego w pełnieniu obowiązków (art. 178 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.). Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2017, s. 82.

²⁷ Zob. również uwagi dotyczące art. 81a k.p.a. zawarte w rozdziale V pkt 2.4 podręcznika.

wyjaśnienia sprawy. Podniesienie tej kwestii do rangi zasady ogólnej postępowania pozwala uniknąć wątpliwości co do ewentualnego istnienia podstawy prawnej działań organów w zakresie wzajemnej wymiany posiadanych przez nie informacji czy materiałów²⁸. Dotyczy to m.in. udostępniania dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, a będących w posiadaniu organów administracji, których strona sama nie może pozyskać ani dostarczyć organowi prowadzącemu postępowanie. W takim przypadku organ dysponujący takim dokumentem powinien go udostępnić na żądanie organu, któremu jest on niezbędny do ustalenia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia.

Ustawodawca przewidział, że stosowanie omawianej zasady powinno się odbywać z poszanowaniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy, a ponadto bez uszczerbku dla sprawności postępowania. Uznać więc należy, że organy nie powinny dążyć do współdziałania przy wyjaśnianiu sprawy za wszelką cenę, np. wówczas, gdy udostępnienie określonych informacji wiązałoby się z naruszeniem prawnie chronionych tajemnic²⁹.

2.7. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej

- 37 Od 11.04.2011 r. w art. 8 k.p.a. sformułowana jest zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej. Wcześniej określano ją jako zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Jej nazwa była więc sformułowana w sposób co najmniej anachroniczny. Wszelkie bowiem badania opinii publicznej wykazywały i nadal wykazują bardzo niski stopień zaufania obywateli do organów władzy publicznej, w tym organów administracji publicznej. Trudno więc mówić o pogłębianiu zaufania, które albo nie istnieje, albo ma bardzo nikły wymiar. Dużo zręczniejsze określono podobną zasadę na gruncie Ordynacji podatkowej jako zasadę budzenia zaufania do organów podatkowych. Nowe określenie zasady na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego przystaje więc do rzeczywistości, a ponadto wskazuje na obowiązek takiego działania, aby wszyscy uczestnicy postępowania, widząc, iż jest ono prowadzone w sposób rzetelny i neutralny, a także zgodny z przepisami obowiązującego prawa, nabierali zaufania zarówno do organu prowadzącego postępowanie, jak i do innych organów państwa.

²⁸ Szerzej na temat tej instytucji por.: J. Chlebny, *Organy współdziałające w procesie wydawania decyzji* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 218 i n.

²⁹ Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 12.

Celem analizowanej zasady jest przede wszystkim humanizowanie stosunków między administracją a obywatelami. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o to, aby działanie organu prowadzącego postępowanie cechował zawsze należyty poziom – od przestrzegania prawa i norm etycznych poczynając, przez podejmowanie działań zmierzających do podniesienia świadomości i kultury prawnej obywateli, a na życzliwej postawie pracowników urzędu skończywszy. Z zasady tej można wyprowadzić również dyrektywę nakazującą wydawanie w zbliżonym stanie faktycznym i prawnym decyzji „o podobnej, jeżeli nie tożsamej treści”³⁰. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że wydawanie w podobnym stanie faktycznym i prawnym decyzji diametralnie różniących się od siebie istotą rozstrzygnięcia nie da się pogodzić z tą zasadą.

Sprzeczne z art. 8 k.p.a. jest także działanie organu prowadzącego postępowanie polegające na egzekwowaniu od strony wykonania ciężącego na niej obowiązku w sytuacji, gdy sama administracja uniemożliwiła stronie jego wykonanie³¹. Praktyczna realizacja tej zasady powinna być adekwatna do możliwości percepcyjnych i doświadczenia życiowego strony³².

Niezgodne z tą zasadą jest również wprowadzanie obywateli w błąd przez funkcjonariuszy państwowych zapowiedziami dotyczącymi przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymanie tych zapowiedzi³³. Nie można również przerzucać na stronę błędów lub uchybień popełnionych przez organ prowadzący postępowanie³⁴. Jednakże dla ustalenia odpowiedzialności organu za naruszenie omawianej zasady konieczne jest wykazanie, iż fakt dezinformacji rzeczywiście nastąpił³⁵. Jednym z elementów służących realizacji tej zasady jest instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym, która ma na celu wyeliminowanie sytuacji, gdy w sprawie orzekają osoby zainteresowane jej rozstrzygnięciem ze względów podmiotowych lub przedmiotowych. Brak bezstronności w podejmowaniu decyzji z całą pewnością nie służy pogłębieniu zaufania do organów władzy publicznej. Dobrze ocenić wypada dodany od 1.06.2017 r. przepis art. 8 § 2 k.p.a., w myśl którego organy administracji w tym samym stanie prawnym i faktycznym nie mogą odstępować od utrwalonej linii orzecznictwa („praktyki rozstrzygania spraw”) bez uzasadnionej przyczyny. Owa przyczyna powinna być dobrze uzasadniona, chociażby ze względu na kontrolę instancyjną i pozainstancyjną decyzji, nie mówiąc już o kontroli sądowej. Jednocześnie orzecznictwo wskazuje, że przez utrwaloną praktykę należy rozumieć akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu

³⁰ Wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, LEX nr 10780.

³¹ Por. wyrok NSA z 22.02.1984 r., SA/Po 9/84, OSPiKA 1985/12, poz. 239, z głosem J. Borkowskiego. To stanowisko nie budzi wątpliwości również w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych, por. np. wyrok NSA z 21.05.2014 r., I OSK 585/13, LEX nr 1578883.

³² Por. wyrok NSA z 19.01.2017 r., II OSK 1525/16, ONSAiWSA 2018/1, poz. 12.

³³ Wyrok NSA z 20.07.1993 r., SA/Wr 301/93, LEX nr 9329; por. również wyrok SN z 5.08.1992 r., I PA 5/92, OSP 1993/7–8, poz. 142, z głosem aprobującą W. Tarasa.

³⁴ Wyrok NSA z 28.10.1996 r., III SA 1070/95, LEX nr 30071.

³⁵ Wyrok NSA z 21.10.1994 r., SA/Wr 895/94, LEX nr 24348.

spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych, przy czym praktyka taka powinna być zgodna z prawem³⁶. Sprzeczna z omawianą zasadą będzie więc sytuacja, kiedy organ odstąpiłby od danej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, równocześnie kontynuując ją w innych przypadkach o takim samym stanie faktycznym i prawnym³⁷.

2.8. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej

- 38 Obowiązki wypływające z zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.) są zróżnicowane w zależności od podmiotu, wobec którego mają być spełnione. W stosunku do stron postępowania organ jest obowiązany udzielać, zarówno na ich wniosek, jak i z urzędu, informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy³⁸. Organ prowadzący postępowanie musi dbać także o to, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa. Wynika to z faktu, że w postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje zasada *ignorantia iuris nocet*. W stosunku do pozostałych uczestników postępowania na organie administracyjnym spoczywa jedynie ten drugi obowiązek – dbanie o nieponiesienie przez nich szkody z powodu nieznajomości prawa. Można tu wskazać na art. 56 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którym osoby, które stawily się na wezwanie organu najpóźniej przed wydaniem decyzji – pod rygorem utraty roszczenia – mogą złożyć temu organowi żądanie przyznania należności z tytułu stawiennictwa (zwrot kosztów podróży, utrzymania, utracony zarobek lub dochód). W kontekście analizowanej zasady jest oczywiste, iż o tym uprawnieniu muszą być poinformowane przez organ prowadzący postępowanie.

Wykonanie obowiązku udzielenia informacji prawnej może nastąpić przez wskazanie obowiązującego przepisu, zakomunikowanie czy też wyjaśnienie jego treści. Obowiązek ten szczególnie ciąży na organach „w sprawach, których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona po raz pierwszy zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi”³⁹.

Zakres udzielania informacji prawnej i faktycznej powinien być rozumiany tak szeroko, jak tylko jest to możliwe. „Udowodnienie naruszenia tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdzi (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działanie wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami lub nawet z ryzykiem wystąpienia podobnych skutków”⁴⁰.

³⁶ Wyrok NSA z 21.04.2020 r., II GSK 1513/19, LEX nr 3025607.

³⁷ Wyrok NSA z 10.06.2020 r., II OSK 3971/19, LEX nr 3030360.

³⁸ Por. postanowienie SN z 20.06.1995 r., III ARN 21/95, LEX nr 11128.

³⁹ Por. wyrok NSA z 7.12.1984 r., III SA 729/84, LEX nr 586477.

⁴⁰ Wyrok SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, „Wspólnota” 1992/47, s. 16; por. też glosy do tego wyroku: W. Taras, PiP 1993/3, s. 110 oraz J. Zimmermann, PiP 1993/8, s. 116.

Uchybienie powyższym obowiązkom, czy to przez nieudzielenie informacji, czy to przez udzielenie informacji błędnej, nie może szkodzić uczestnikom postępowania, którzy zachowali się zgodnie z pouczeniem⁴¹. Taka interpretacja sankcji za naruszenie omawianej zasady ogólnej została powszechnie zaakceptowana w orzecznictwie NSA, chociaż gwoili prawdy należy przypomnieć, że w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego znalazła ona unormowanie tylko w odniesieniu do błędnego pouczenia co do przysługujących środków prawnych od decyzji lub postanowienia (art. 112 k.p.a.).

Należy wyraźnie podkreślić, że ta zasada dotyczy wyłącznie toczącego się postępowania administracyjnego, a nie każdej relacji między stroną a urzędem. Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania, w tym przede wszystkim art. 9 k.p.a., należy oceniać według specyfiki rozpoznawanej sprawy, przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów prawa materialnego ograniczających tryb rozpoznania danej sprawy do jednego postępowania administracyjnego albo wprowadzających tryb jej załatwienia polegający na ciągu następujących po sobie postępowań. Jeżeli rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy wymaga ciągu następujących po sobie postępowań, to już w pierwszym z nich organ ma obowiązek czuwać, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu powinien udzielić jej niezbędnych wyjaśnień i wskazówek co do dalszych postępowań w sprawie, jeżeli ma to wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków⁴².

39

Nałożenie wypływających z niej obowiązków na organ administracji nie zwalnia stron i innych uczestników postępowania od dołożenia należytej staranności w zaznajomieniu się z przepisami prawa materialnego regulującymi ich uprawnienia i obowiązki. Nie można bowiem od organu wymagać, aby pełnił rolę adwokata strony.

2.9. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu⁴³ (art. 10 § 1 k.p.a.) nakłada na organ prowadzący postępowanie dwojakiego rodzaju obowiązki. Po pierwsze, ma on obowiązek zapewnienia stronie możliwości udziału w każdym stadium postępowania. Innymi słowy, strona powinna być zawiadomiona co najmniej na siedem dni wcześniej (por. np. art. 79 § 1 k.p.a.) o wszystkich istotnych czynnościach postępowania. Po drugie, organ jest zobowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W ten sposób omawiana zasada obliuguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie jej interesów.

40

⁴¹ Por. wyrok NSA z 9.11.1987 r., III SA 702/87, LEX nr 9955; por. też wyrok SN z 5.08.1992 r., I PA 5/92, OSP 1993/7–8, poz. 142, z glosą W. Tarasa, LEX nr 532773.

⁴² Por. wyrok NSA z 27.11.2008 r., II OSK 1470/07, LEX nr 512177.

⁴³ Zasada ta nie została sformułowana w sposób kategoryczny. Wyjątki od niej zostały określone w art. 10 § 2 k.p.a.

Jeżeli w toku postępowania administracyjnego organ ustali, że istnieje podmiot, który jest stroną w sprawie, ponieważ dotyczy ona jego interesu prawnego lub obowiązku, to powinien taki podmiot wezwać niezwłocznie do udziału w postępowaniu. Statuowana w art. 10 § 1 k.p.a. zasada ogólna odnosi się bowiem nie tylko do podmiotów istniejących w dacie wszczęcia postępowania głównego⁴⁴. Jeżeli strona działa przez pełnomocnika, to obowiązki wypływające z omawianej zasady organ powinien wypełniać w stosunku do pełnomocnika. Okoliczność, że w takiej sytuacji o miejscu i terminie np. zapoznania się z materiałem dowodowym w sprawie została znacznie wcześniej zawiadomiona strona (zamiast pełnomocnika), nie ma najmniejszego znaczenia i jest równoznaczna z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym⁴⁵.

Niedopełnienie pierwszego z tych obowiązków traktowane jest w orzecznictwie NSA jako wada skutkująca wznowieniem postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Uchybienie drugiemu obowiązkowi z reguły jest poczytywane za naruszenie procedury, które może mieć istotny wpływ na wynik sprawy, umożliwiające sądowi administracyjnemu uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia⁴⁶.

Organ prowadzący postępowanie nie może natomiast zmusić obywatela do skorzystania z przysługujących mu uprawnień. W konsekwencji może oprzeć swoje rozstrzygnięcie sprawy na dostępnych mu dowodach, jeżeli strona wezwana do wzięcia udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień uparczywie odmawia wzięcia w nim udziału⁴⁷.

2.10. Zasada przekonywania

- 41 Zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.) sprowadza się do wyjaśnienia stronie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta na przepisach obowiązującego prawa, co oznacza, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym sprawy wydanie innej decyzji było niemożliwe, w celu doprowadzenia do dobrowolnego wykonania ciężących na stronie obowiązków. Chodzi więc w tej zasadzie o uniknięcie konieczności przymusowego wykonania decyzji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Istota tej zasady sprowadza się w praktyce do prawidłowego i wyczerpującego uzasadniania decyzji i postanowień. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać stronę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji⁴⁸.

⁴⁴ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 3.06.1988 r., IV SA 316/88*, OSP 1991/7–8, poz. 177.

⁴⁵ Wyrok NSA z 20.04.2000 r., I SA/Wr 2401/97, LEX nr 40694. Natomiast fakt, iż ustanowiony przez stronę w sprawie pełnomocnik nie bierze w niej udziału, mimo prawidłowego zawiadomienia o czynnościach organu podatkowego, lub nie korzysta z możliwości wypowiedzenia się w trybie art. 10 § 1 k.p.a., nie może stanowić o naruszeniu tego przepisu – wyrok NSA z 7.05.1999 r., I SA/Lu 186/98, LEX nr 37831.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z 13.02.1986 r., II SA 2015/85, LEX nr 9870.

⁴⁷ Por. wyrok NSA z 14.03.1988 r., IV SA 1152/87, LEX nr 625735.

⁴⁸ Por. wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2147/81, LEX nr 9646.

Zasada ta nakłada na organ obowiązek dołożenia należytej staranności w wyjaśnieniu stronie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego przekonania strony, że adresowana do niej decyzja jest słuszna i zgodna z prawem.

2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania

Zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) na organie ciąży obowiązek podejmowania wszystkich czynności bez zbędnej zwłoki, aby wnikliwie i w jak najkrótszym czasie doprowadzić do rozstrzygnięcia sprawy. Nie można z tej zasady wyciągać wniosku, że możliwe jest w jej imię naruszanie uprawnień procesowych strony⁴⁹. Zasada ta jest konkretyzowana w wielu przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, przede wszystkim w przepisach o terminach załatwienia sprawy, wezwaniach i doręczeniach oraz o postępowaniu dowodowym. Gwarancję przestrzegania tej zasady stwarza wyposażenie strony w prawo złożenia ponaglenia na niewydanie decyzji w określonym w przepisach prawa terminie, a także na przewlekłe prowadzenie postępowania. Nie zawsze jednak sąd administracyjny w dostatecznym stopniu reaguje nawet na drastyczne przypadki naruszania tej zasady w praktyce funkcjonowania administracji publicznej⁵⁰.

Należy zwrócić uwagę, że zasada załatwienia sprawy w rozsądnym terminie wynika z art. 6 EKPC, a także z art. 17 EKDPA przyjętego przez Parlament Europejski dnia 6.09.2001 r.⁵¹ Warto mieć też na względzie to, że chęć przyspieszenia postępowania administracyjnego była jednym z motywów dokonania nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.04.2017 r. i powiązanej z nią zmiany przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzającej instytucję sprzeciwu od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, przy rozpatrywaniu którego obowiązują poważnie skrócone terminy wydania orzeczeń przez sądy.

2.12. Zasada dążenia do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron

Zasada dążenia do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron przewidziana jest w art. 13 § 1 k.p.a. Do ostatniej nowelizacji Kodeksu obecna treść § 2 tego artykułu określana była jako zasada załatwiania spraw spornych w drodze ugody. Odnosiła się ona do postępowania, w którym występowały

⁴⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2005, s. 91.

⁵⁰ Por. postanowienie NSA z 27.03.1998 r., IV SA 1793/97, OSP 1999/2, poz. 26, z glosą W. Chróścielewskiego i A. Korzeniowskiej, OSP 1999/2, poz. 69, którego przedmiotem było postępowanie administracyjne toczące się 47 lat.

⁵¹ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu Kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.