

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

8

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

8

Stan prawny na 16 września 2021 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Wojciech Chróścielewski: III, VI, VIII, XII pkt 2, XIII–VII, XIX, XXIX, XXXI pkt 1,
XXXII pkt 3–5, XXXIII pkt 1.1–1.3 oraz pkt 2–6

Jan Paweł Tarno: XX, XXI, XXVII, XXX, XXXI pkt 2–5, XXXII pkt 1 i 2,
XXXIII pkt 1.4, XXXIV–XLIII

Paweł Dańczak: V pkt 3, IX, X

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

Wojciech Chróścielewski i Paweł Dańczak: XXII–XXV

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



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., 2021

ISBN 978-83-8246-307-1

8. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Wstęp	21
-------------	----

Część pierwsza **POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE**

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	27
1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego.....	27
1.1. Uwagi wstępne	27
1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego	29
1.3. Pojęcie postępowania administracyjnego.....	30
1.4. Pojęcie postępowania sądowniczoadministracyjnego	32
2. Ewolucja unormowań obowiązujących w zakresie postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego w Polsce.....	32
2.1. Kodyfikacja postępowania administracyjnego.....	32
2.2. Regulacja prawna postępowania egzekucyjnego w administracji	39
2.3. Regulacja prawna dotycząca funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych	41
2.4. Ewolucja unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego	42
3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego.....	45

Rozdział II

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	53
1. Pojęcie i rodzaje zasad ogólnych	53
2. Katalog zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	57
2.1. Uwagi wstępne	57
2.2. Zasada praworządności	58
2.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.....	59
2.4. Zasada prawdy obiektywnej.....	61

2.5. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony	62
2.6. Zasada współdziałania organów	64
2.7. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej	65
2.8. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej	67
2.9. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	69
2.10. Zasada przekonywania	70
2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania	70
2.12. Zasada dążenia do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron	71
2.13. Zasada pisemności postępowania	72
2.14. Zasada dwuinstancyjności	73
2.15. Zasada trwałości decyzji ostatecznych	75
2.16. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych	77

Rozdział III

Podmioty postępowania administracyjnego	79
1. Organ prowadzący postępowanie	79
1.1. Pojęcie organu administracji publicznej	79
1.2. Organy wyższego stopnia	90
1.3. Właściwość organu	93
1.4. Wyłączenie pracownika i organu administracji od udziału w postępowaniu	98
2. Strona	112
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony	118
3.1. Organizacja społeczna	119
3.2. Prokurator	120
3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	122
3.4. Rzecznik Praw Dziecka	122
3.5. Inne podmioty na prawach strony	122
4. Inni uczestnicy postępowania	123

Rozdział IV

Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	125
1. Doręczenia	125
2. Wezwania	131
3. Protokoły i adnotacje	133
4. Metryka sprawy	135
5. Udostępnianie akt postępowania	136
6. Terminy	138
6.1. Rodzaje terminów i ich obliczanie	138
6.2. Przywracanie terminów	140
6.3. Terminy załatwiania spraw	141

Rozdział V

Postępowanie przed organem I instancji.....	149
1. Wszczęcie postępowania	149
2. Postępowanie wyjaśniające	157
2.1. Środki dowodowe	162
2.2. Fakty niewymagające dowodów, domniemania i uprawdopodobnienia	167
2.3. Forma postępowania dowodowego	169
2.4. Podstawowe zasady postępowania dowodowego.....	171
3. Mediacja.....	174
3.1. Cel mediacji.....	175
3.2. Przesłanki przeprowadzenia mediacji.....	176
3.3. Podmioty mediacji	178
3.4. Przebieg mediacji.....	181
3.5. Protokół mediacji	183
3.6. Tajemnica mediacji	184
4. Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ	185
5. Zawieszenie postępowania	188
6. Umorzenie postępowania.....	192

Rozdział VI

Akty kończące postępowanie	195
1. Charakterystyka indywidualnego aktu administracyjnego	195
2. Decyzja.....	199
2.1. Elementy decyzji.....	199
2.2. Rektyfikacja decyzji – uzupełnienie, sprostowanie i wykładnia decyzji.....	206
2.3. Skutki prawne decyzji administracyjnej.....	209
3. Uгода administracyjna	210
3.1. Kodeksowe pojęcie ugody	210
3.2. Warunki i tryb zawarcia ugody administracyjnej.....	211
3.3. Skutki prawne ugody administracyjnej	212
3.4. Uгода cywilnoprawna w sprawach z zakresu administracji publicznej.....	213
4. Postanowienie	214
5. Milczące załatwienie sprawy	217

Rozdział VII

Postępowanie przed organem II instancji.....	219
1. Środki prawne w postępowaniu administracyjnym	219
2. Odwołanie	220
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	224

4. Postępowanie odwoławcze	228
4.1. Przebieg postępowania odwoławczego	228
4.2. Zakaz orzekania na niekorzyść odwołującego (zakaz <i>reformationis in peius</i>)	237
5. Zażalenie	239

Rozdział VIII

Weryfikacja ostatecznych decyzji administracyjnych i postanowień	241
1. Uwagi wstępne	241
2. Wznowienie postępowania	243
3. Uchylenie lub zmiana decyzji	254
3.1. Uchylenie lub zmiana decyzji bez zgody strony	254
3.2. Uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony	254
3.3. Uchylenie lub zmiana decyzji w warunkach nadzwyczajnych	256
3.4. Uchylenie decyzji na skutek niedopełnienia określonych czynności przez stronę	258
3.5. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych	259
4. Stwierdzenie nieważności decyzji	260
5. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	269

Rozdział IX

Administracyjne kary pieniężne	271
1. Uwagi wprowadzające	271
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zaległej kary pieniężnej	273
3. Dyrektywy wymiaru kary	274
4. Wyłączenie możliwości nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej	275
5. Odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej	276
6. Udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej	277

Rozdział X

Europejska współpraca administracyjna	279
--	------------

Rozdział XI

Odpowiedzialność organu administracji za szkody wynikłe z decyzji administracyjnej	283
---	------------

Rozdział XII

Opłaty i koszty postępowania	293
1. Aktualny stan prawny	293
2. Postulaty zmiany regulacji prawnej	296

Część druga POSTĘPOWANIE PODATKOWE

Rozdział XIII

Stosunek przepisów Ordynacji podatkowej do przepisów Kodeksu

postępowania administracyjnego	303
1. Postępowanie podatkowe jako szczególne postępowanie administracyjne	303
2. Zasady ogólne postępowania podatkowego a zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	306

Rozdział XIV

Podmioty postępowania podatkowego	309
1. Organ podatkowy	309
2. Strona	312

Rozdział XV

Postępowanie przed organem podatkowym I instancji	315
1. Wszczęcie postępowania podatkowego	315
2. Postępowanie dowodowe	317
3. Zawieszenie postępowania	318
4. Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	319
5. Akty kończące postępowanie	323

Rozdział XVI

Postępowania mające na celu weryfikację podjętych rozstrzygnięć	325
1. Postępowanie odwoławcze	325
2. Weryfikacja ostatecznych decyzji i postanowień	329

Rozdział XVII

Odpowiedzialność organu podatkowego za szkody wynikłe z decyzji podatkowej	333
---	------------

Część trzecia ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIA ODREBNE

Rozdział XVIII

Postępowania w sprawach sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	337
1. Pojęcie sporu kompetencyjnego	337
2. Procedura rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	340
2.1. Postępowanie przed organem administracji publicznej	340

2.2. Tryb sądownoadministracyjny rozstrzygania sporów kompetencyjnych.....	343
2.3. Rozpoznawanie sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami	344
3. Podsumowanie.....	347

Rozdział XIX

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	349
1. Uwagi wstępne	349
2. Istota zaświadczenia.....	349
3. Zakres podmiotowy postępowania.....	350
4. Postępowanie poprzedzające wydanie zaświadczenia.....	351
5. Akty kończące postępowanie	353
6. Wydawanie zaświadczeń na podstawie Ordynacji podatkowej	357

Rozdział XX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	359
1. Pojęcie skargi, wniosku i petycji.....	359
2. Właściwość organów.....	363
3. Wnoszenie oraz przyjmowanie skarg i wniosków.....	366
4. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.....	369
5. Nadzór i kontrola nad postępowaniem	375
6. Podsumowanie.....	376

Rozdział XXI

Postępowanie uproszczone	379
---------------------------------------	------------

Część czwarta

POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Rozdział XXII

Przedmiot postępowania egzekucyjnego	383
1. Wprowadzenie	383
2. Zakres regulacji.....	386
3. Źródła obowiązków podlegających egzekucji.....	389

Rozdział XXIII

Podmioty postępowania egzekucyjnego	393
1. Organ egzekucyjny	393
1.1. Uwagi wstępne	393
1.2. Organy egzekucyjne obowiązków pieniężnych	393
1.3. Organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych.....	395

1.4. Właściwość organów egzekucyjnych	396
1.5. Nadzór nad egzekucją.....	398
2. Wierzyciel	400
3. Zobowiązany	402
4. Inne podmioty biorące udział w postępowaniu egzekucyjnym	402
4.1. Organ rekwizycyjny	402
4.2. Organ udzielający pomocy obcemu państwu (organ wykonujący) oraz wnioskujący o udzielenie pomocy przez obce państwo (organ wnioskujący)	403
4.3. Egzekutor	405
4.4. Pomocnicze organy egzekucyjne oraz organy asystencyjne	405
4.5. Dłużnik zajętej wierzytelności	406
4.6. Biegły	406
4.7. Pozostali uczestnicy postępowania.....	407
 Rozdział XXIV	
Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego.....	409
 Rozdział XXV	
Przebieg postępowania egzekucyjnego	415
 Rozdział XXVI	
Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym	427
 Rozdział XXVII	
Środki egzekucyjne.....	435
1. Charakterystyka środków egzekucyjnych	435
2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych.....	436
2.1. Uwagi wstępne	436
2.2. Egzekucja z pieniędzy	437
2.3. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	438
2.4. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej.....	439
2.5. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych...	440
2.6. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych i z pozostałych praw majątkowych	442
2.7. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków	443
2.8. Egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	446

2.9. Egzekucja z weksla	446
2.10. Egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej.....	447
2.11. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	448
2.12. Egzekucja z ruchomości.....	449
2.13. Egzekucja z nieruchomości	451
2.14. Egzekucja z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy.....	454
2.15. Egzekucja należności pieniężnych od państwowych jednostek budżetowych.....	455
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych.....	455
3.1. Uwagi ogólne.....	455
3.2. Grzywna w celu przymuszenia.....	456
3.3. Wykonanie zastępcze.....	458
3.4. Odebranie rzeczy ruchomej.....	459
3.5. Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń	459
3.6. Przymus bezpośredni	460

Rozdział XXVIII

Postępowanie zabezpieczające	463
1. Pojęcie postępowania zabezpieczającego	463
2. Podstawy zabezpieczenia.....	464
3. Wszczęcie postępowania	465
4. Przebieg zabezpieczenia	465
5. Środki zabezpieczenia.....	467
6. Przekształcenie zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne z mocy prawa	468

Rozdział XXIX

Koszty egzekucyjne	469
---------------------------------	------------

Część piąta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XXX

Przedmiot i zasady postępowania sądowoadministracyjnego.....	475
1. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego	475
2. Pojęcie zasad postępowania sądowoadministracyjnego.....	476
3. Katalog zasad ogólnych postępowania sądowoadministracyjnego	478
3.1. Zasada dwuinstancyjności.....	478
3.2. Zasada legalności.....	479
3.3. Zasada niezwiązania granicami skargi.....	479

3.4. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom	480
3.5. Zasada jawności postępowania	482
3.6. Zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności	482
3.7. Zasada dostępu do sądu.....	483

Rozdział XXXI

Zakres działania sądów administracyjnych.....	485
1. Ewolucja zakresu właściwości sądów administracyjnych	485
2. Sprawy sądowoadministracyjne.....	492
3. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	495
3.1. Uwagi ogólne.....	495
3.2. Właściwość rzeczowa.....	496
3.3. Właściwość miejscowa.....	512
4. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	513
5. Przekazanie sprawy właściwemu sądowi.....	516

Rozdział XXXII

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	519
1. Sąd.....	519
1.1. Uwagi ogólne.....	519
1.2. Skład sądu	519
1.3. Wyłączenie sędziego	521
2. Referendarze sądowi	525
3. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	526
3.1. Uwagi ogólne.....	526
3.2. Skarżący.....	526
3.3. Organ, którego dotyczy skarga.....	530
3.4. Uczestnicy postępowania	531
4. Zdolność sądowa i procesowa.....	536
5. Pełnomocnictwo w postępowaniu	538

Rozdział XXXIII

Czynności postępowania.....	543
1. Pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym	543
1.1. Uwagi ogólne.....	543
1.2. Skarga	544
1.3. Wniosek o wszczęcie postępowania	551
1.4. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej.....	553
2. Akta sprawy.....	554
3. Doręczenia.....	555
4. Terminy.....	557

5. Uchybienie i przywrócenie terminu	558
6. Posiedzenia sądowe	560

Rozdział XXXIV

Postępowanie przed sądem I instancji	563
1. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego.....	563
1.1. Przesłanki dopuszczalności skargi	563
1.2. Skutki wniesienia skargi.....	565
2. Cofnięcie skargi	565
3. Ochrona tymczasowa.....	567
4. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	571
4.1. Uwagi ogólne.....	571
4.2. Badanie skargi pod kątem wymagań formalnych.....	571
4.3. Badanie dopuszczalności skargi.....	572
4.4. Badanie zasadności skargi	576
5. Zawieszenie i umorzenie postępowania.....	582
5.1. Zawieszenie postępowania.....	582
5.2. Umorzenie postępowania.....	587

Rozdział XXXV

Szczególne tryby postępowania	591
1. Postępowanie mediacyjne	591
2. Postępowanie uproszczone	598
3. Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej.....	604

Rozdział XXXVI

Orzeczenia sądowe	607
1. Pojęcie i rodzaje orzeczeń sądowych	607
2. Wyrok.....	607
2.1. Zasady wyrokowania	608
2.2. Treść wyroku.....	613
3. Sprostowanie, uzupełnienie i wykładnia wyroków.....	623
3.1. Sprostowanie	624
3.2. Uzupełnienie	624
3.3. Wykładnia	626
4. Postanowienia	626

Rozdział XXXVII

Zaskarżanie orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	629
1. Środki odwoławcze.....	629
1.1. Skarga kasacyjna.....	629
1.2. Zażalenie.....	640

2. Przebieg postępowania ze skargi kasacyjnej	644
3. Orzeczenia sądowe w postępowaniu kasacyjnym	648

Rozdział XXXVIII

Szczególne uprawnienia orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego	653
1. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.....	653
2. Unieważnienie orzeczenia.....	654
3. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	656
4. Skarga na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego.....	662

Rozdział XXXIX

Wznowienie postępowania	667
--------------------------------------	------------

Rozdział XL

Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	679
---	------------

Rozdział XLI

Skutki orzeczeń sądów administracyjnych	689
1. Prawomocność orzeczeń	689
2. Powaga rzeczy osądzonej.....	691
3. Związanie oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądowym	692
4. Wykonywanie orzeczeń sądowych	696

Rozdział XLII

Koszty sądowe.....	699
1. Uwagi ogólne.....	699
2. Pojęcie i rodzaje kosztów sądowych.....	700
2.1. Wpis.....	701
2.2. Opłata kancelaryjna.....	703
2.3. Zwrot wydatków	703
3. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	704
3.1. Zwolnienie z mocy ustawy	704
3.2. Prawo pomocy	706
4. Zwrot kosztów postępowania	716

Rozdział XLIII

Środki dyscyplinujące oddziaływania na funkcjonowanie administracji	723
1. Instytucja sygnalizacji	723
2. Uprawnienia o charakterze dyscyplinującym i represyjnym	726

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 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 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 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
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 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)

pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 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 2021 r. poz. 624 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 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. poz. 1177)
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 2020 r. poz. 1220 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.k.s.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
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 2020 r. poz. 1546 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 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 2021 r. poz. 1372)
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 2018 r. poz. 75 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 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 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
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 2021 r. poz. 247 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
u.w.p.	– ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 765 ze zm.)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119)

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, <i>K.p.a. Komentarz</i>	–	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 rezultat naszych zainteresowań naukowych i doświadczeń dydaktycznych, które zapoczątkowaliśmy skryptem *Organy samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* (Łódź 1994). Przeprowadziliśmy w nim analizę przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z punktu widzenia pozycji, jaką w tych postępowaniach zajmują organy samorządu terytorialnego. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym pokazaliśmy samorząd terytorialny zarówno z punktu widzenia strony skarżącej, jak i z punktu widzenia strony przeciwnej skarżącemu. Skrypt ten był adresowany do pracowników samorządowych oraz słuchaczy szkół przygotowujących kadry dla administracji samorządowej. Z tego powodu główny nacisk położyliśmy na warstwę informacyjną opracowania, ograniczając do minimum rozważania teoretycznoprawne i powstrzymując się od komentowania wykładni prezentowanej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

W tym nurcie pozostawały uwagi zaprezentowane w pracy *Postępowanie administracyjne* (Zielona Góra 1999), z tym że objęliśmy nimi także przepisy procesowe zawarte w Ordynacji podatkowej. Nasze rozważania zostały pogłębione (np. w szerszym stopniu zaprezentowaliśmy poglądy doktryny), ale przede wszystkim kładliśmy nacisk na jasne określenie stanowiska w poszczególnych kwestiach procesowych. Z tego powodu wielokrotnie pomijaliśmy kwestie szczegółowe, ale wywołujące kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie. Ciągłe bowiem adresowaliśmy nasze opracowanie przede wszystkim do praktyków i studentów wyższych szkół administracji publicznej.

Następnie podjęliśmy próbę opracowania podręcznika (*Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002), który zaadresowaliśmy również do studentów prawa, przez co znacznie poszerzyliśmy warstwę teoretycznoprawną rozważań.

Pretekstu do przygotowania pierwszego wydania niniejszego podręcznika dostarczyła reforma sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie 1.01.2004 r., a także gruntowne zmiany, jakie zaszły w egzekucji administracyjnej w 2003 r. W dalszym ciągu prezentowaliśmy charakterystykę przepisów procesowych, przede wszystkim z punktu widzenia obowiązków, jakie w tych postępowaniach zostały nałożone na

organy administracji publicznej. Nie pomijaliśmy jednak praw i obowiązków stron i innych uczestników postępowania.

Dokonując lektury podręcznika bądź jego fragmentów, trzeba mieć na względzie okoliczność, że co prawda ocena prawna wyrażona w uchwałach NSA i SN wydanych przed 1.01.2004 r. nie wiąże wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 100 p.w.p.u.s.a.), ale wielokrotnie pozostaje aktualna, przede wszystkim w sytuacjach, gdy nie uległa zmianie regulacja prawna będąca jej podstawą.

Warto zapoznać się z powołanymi orzeczeniami SN i NSA, ponieważ analiza ich stanowiska na tle danego stanu faktycznego pozwala lepiej zrozumieć linię orzecznictwa. Należy również pamiętać o tym, że znajomość samej tylko tezy zaprezentowanej w uzasadnieniu orzeczenia sądowego może być w wielu wypadkach myląca.

Staraliśmy się również wyeksponować te orzeczenia NSA, w których sąd ten nie ograniczał się do wykładni gramatycznej. Poddaliśmy je ocenie z punktu widzenia realizacji gwarancji procesowych strony w postępowaniach administracyjnych i przed NSA. Aprobujemy bowiem wykładnię dynamiczną sądu administracyjnego, jeżeli mieści się ona w granicach instytucji procesowych zawartych w ustawie, gwarantujących stronie szybkie, wnikliwe i zgodne z prawem rozstrzygnięcie jej sprawy.

Z uwagi na jakość naszego prawodawstwa taka postawa sądu administracyjnego staje się konieczna, aby mógł być realizowany postulat demokratycznego państwa prawa. Z całą mocą należy pokreślić, że prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jej istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego.

Jednakże nasz zdecydowany sprzeciw budzi odejście od wykładni gramatycznej na rzecz wykładni systemowej i celowościowej, jeżeli w jej następstwie zostaje wypaczony sens tych instytucji procesowych.

Istotnym *novum* pierwszego wydania podręcznika było przedstawienie postępowania sądownoadministracyjnego w całości, z tym że nacisk położyliśmy na ukazanie obowiązków organów administracji publicznej związanych ze złożeniem skargi do sądu administracyjnego, a także powinności tych organów będących konsekwencjami orzeczeń sądów administracyjnych. Za takim ujęciem przemawia adresowanie go do studentów administracji, a przede wszystkim okoliczność, że znajomość prawa, a zwłaszcza procedury, wśród funkcjonariuszy administracji publicznej wciąż pozostawia wiele do życzenia.

Kolejne wydania podręcznika uwzględniały zmiany ustawodawcze, który cały czas są wprowadzane w zakresie materii objętych ramami opracowania. Prowadzone rozważania były poszerzane i pogłębiane także o nowsze orzecznictwo sądowe i poglądy

najwybitniejszych przedstawicieli piśmiennictwa. W rezultacie nasz podręcznik stał się czymś pośrednim między typowym podręcznikiem a monografią postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego.

Siódme wydanie podręcznika z 2018 r. uwzględniało poważne zmiany wprowadzone do Kodeksu w wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1.06.2017 r., a której podstawowymi założeniami było uzupełnienie regulacji kodeksowej o rozwiązania dotyczące mediacji i milczącego załatwiania spraw (które to zagadnienia, jak się okazuje, nie mają jednak większego zastosowania praktycznego) oraz europejskiej współpracy administracyjnej. Wprowadzono także szereg rozwiązań procesowych, zarówno w Kodeksie, jak i w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które miały i mają w założeniu sprzyjać przyspieszeniu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji szybszemu załatwieniu sprawy.

Trzyletni okres, jaki upłynął od poprzedniego wydania podręcznika, nie owocował na szczęście żadnymi rewolucyjnymi zmianami w zakresie materii objętej jego treścią, niemniej jednak pewne zmiany regulacji prawnej miały miejsce, zwłaszcza w zakresie dochowania terminu w przypadku przebywania poza granicami Polski, a także nieustannie zmieniającej się terminologii odnoszącej się do „podpisu elektronicznego”. Uwzględniliśmy także zmiany Kodeksu i Ordynacji podatkowej wprowadzone ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, które wejdą w życie 5.10.2021 r. Poważne zmiany wprowadzono także do egzekucji administracyjnej. Najpoważniejsze z nich zostały dokonane ustawą z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

Obecne opracowanie nadal adresujemy do pracowników organów administracji publicznej oraz do studentów studiów prawniczych i administracyjnych publicznych i niepublicznych szkół wyższych. Ponadto – ze względu na przystępny język – może ono być przydatne także dla tych Czytelników, których kontakt z przepisami obowiązującego prawa nie był do tej pory zbyt szeroki. Wśród podręczników dostępnych na rynku księgarskim, niekiedy wyśmienitych, nie ma bowiem takiego, który odpowiadałby ich potrzebom.

Dodać można, że z uwagi na szerokie odesłania w przypisach do publikacji innych autorów oraz orzecznictwa opracowanie może być przydatne przy przygotowywaniu prac magisterskich, a także do przypomnienia problematyki procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej przed składaniem zawodowych egzaminów prawniczych.

Dwuosobowy zespół autorski z pierwszych sześciu wydań podręcznika, podobnie jak w odniesieniu do wydania z 2018 r., jest powiększony o przedstawiciela trochę młodszego pokolenia pracowników naukowych.

Autorzy pragną podziękować prof. Agnieszce Krawczyk za cenne rady i wskazówki, bez których opracowanie działu poświęconego postępowaniu egzekucyjnemu w administracji byłoby znacznie utrudnione.

*Wojciech Chróścielewski
Jan Paweł Tarno
Paweł Dańczak*

Część pierwsza

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

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. Chorąży, 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 różnorodny, co zależy w szczególności od przyjętych preferencji doktrynalnych, a także od innych zróżnicowanych kryteriów⁵. W płaszczyźnie pożądanego efektu 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 dekodifikacja spotyka się z regułą 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, wy-

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 sądowniczo-administracyjne*, 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.

znaczają jej sytuację prawną w tym postępowaniu, uniezależniając ją od opinii organu prowadzącego 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.

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 2021 r. poz. 823 ze zm.

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



W postępowaniach administracyjnych można wyróżnić dwa tryby: **zwyczajny** i **nadzwyczajny**. 6

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. Zmiana oceny prawnej w tej kwestii jest godna odnotowania, ponieważ umożliwiła weryfikację na drodze postępowania sądoadministracyjnego 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 uchylecia 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.

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.

1.4. Pojęcie postępowania sądowoadministracyjnego

- 7  Przez pojęcie **postępowania sądowoadministracyjnego** należy rozumieć regulowany przez normy proceduralne ciąg czynności procesowych sądów administracyjnych i innych uczestników tego postępowania w celu rozstrzygnięcia sporu o legalność działań lub zaniechań podejmowanych w sprawach sądowoadministracyjnych 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 sądowoadministracyjnego można wyróżnić trzy stadia: stadium wstępne, stadium badania dopuszczalności skargi i stadium rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej. 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 sądowoadministracyjna, 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 sądowoadministracyjne 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 sądowoadministracyjnego 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-

¹⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

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.

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.

Kodeks postępowania administracyjnego był wielokrotnie nowelizowany. Największy wpływ na jego kształt wywarły nowelizacje w latach: 1980, 1990, 1995, 1997, 1998, 2003, 2004, 2005, 2010, 2011 i 2017.

§ Ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ przywrócono do naszego systemu prawnego 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. 9

Nie sposób też nie wspomnieć, że 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 dekretu 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.

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

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.

Po wojnie, mimo zapowiedzi ustawodawcy²², przez długie lata ani nie reaktywowano Trybunału, ani nie powołano innego sądu w celu kontroli zgodności z prawem działań organów administracji. Dopiero ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego utworzono Naczelną Sąd Administracyjny, który rozpoczął swoją działalność z dniem 1.09.1980 r. Został on powołany do kontroli zgodności z prawem 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 (maksymalny termin dla spraw szczególnie skomplikowanych wynosi dwa miesiące). Istniała także możliwość składania skarg na jedno postanowienie – postanowienie dotyczące zatwierdzenia, względnie odmowy zatwierdzenia, ugody administracyjnej. Było to podyktowane faktem, iż z mocy art. 122 k.p.a. do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia należy 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

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.).

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.

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.;
- 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 sądownoadministracyjnego, 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”

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 2019 r. poz. 741).

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.

(art. 61 pkt 3 ustawy o NSA). Z tą datą zatem dokonano się wyłączenie postępowania przed sądem administracyjnym z Kodeksu postępowania administracyjnego.

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 podejmowane 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 VIII³¹. 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 państwa³². *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 kolegów odwoławczych organ wyższego

³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.

³¹ Przepis art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi, że do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, poza działami IV i VIII, znajdują także zastosowanie przepisy zawarte w dziale V Kodeksu. Odesłanie to jest jednak bezprzedmiotowe z uwagi na uchylenie obowiązywania tej części Kodeksu mocą przepisów ustawy z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

³² Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

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 rządowej³³.

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 administracyjnych³⁴. 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 bezczynnością organu administracji.

W 2005 r. weszły w życie dwie zmiany dotyczące Kodeksu postępowania administracyjnego. Pierwsza nastąpiła dnia 6.06.2005 r. i odnosiła się do instytucji doręczeń³⁵. Druga wprowadziła dalsze zmiany w zakresie doręczeń oraz trybów wnoszenia podań i sposobów dochowania terminów i weszła w życie 21.11.2005 r.³⁶

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 postępowania³⁷. 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 elektronicznej³⁸.

 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 spra-**

³³ Szerzej por. W. Chróścielewski, *Wojewódzkie kolegia administracyjne – nowe organy odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, ATDP 2016/4 (45), s. 12.

³⁴ Ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.).

³⁵ Ustawa z 11.03.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 78, poz. 682).

³⁶ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670 ze zm.).

³⁷ Ustawa z 23.10.2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. Nr 216, poz. 1676 ze zm.).

³⁸ 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).

wy zakończonej decyzją ostateczną³⁹. Od 2.01.2011 r. obowiązują zmiany odnoszące się do kwestii związanych z informacjami niejawnymi⁴⁰. 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 administracyjnymi⁴¹. Do tej nowelizacji, której zamierzeniem było usunięcie największych kłopotów interpretacyjnych związanych ze stosowaniem przepisów Kodeksu, będziemy wielokrotnie nawiązywać w podręczniku. W dniu 1.07.2011 r. znacznie ograniczono możliwość żądania poświadczenia faktów lub stanu prawnego w postaci zaświadczenia⁴².

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 sprawy⁴³. 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 legislacyjnych⁴⁴. Część wyników tych prac została uwzględniona w ustawie z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁵, 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

³⁹ Ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2156).

⁴⁰ Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

⁴¹ Dz.U. 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. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Poślusznny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysław–Rzeszów 2009, s. 4460.

⁴² Ustawa z 25.03.2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622 ze zm.).

⁴³ Ustawa z 15.07.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 186, poz. 1100).

⁴⁴ *Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

⁴⁵ Dz.U. poz. 935.

prawniczych. Twórcy projektu Kodeksu (m.in. S. Rozmaryn, E. Iserzon, J. Starościak)⁴⁶, jak również wspomnianej nowelizacji (m.in. J. Borkowski, W. Dawidowicz, Z. Janowicz, J. Jendrośka, J. Świątkiewicz, M. Wyrzykowski)⁴⁷ należą bowiem do najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w Polsce, co upływ czasu tylko potwierdził. Ponadto Kodeks, mimo upływu 61 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 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 administracyjnej⁴⁸. 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.: odesłania w art. 3 § 1 pkt 2 do nieobowiązującego już od lat działu V, sposobu dochowania terminu przez osobę przebywającą za granicą Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹, możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznej czy braku w stosunku do wielu przesłanek stwierdzenia nieważności terminu przedawnienia wycofywania decyzji z obrotu prawnego.

2.2. Regulacja prawna postępowania egzekucyjnego w administracji

Ustawa z 17.06.1966 r. o **postępowaniu egzekucyjnym w administracji**⁵⁰ reguluje zastosowanie przez organy administracji publicznej środków przymusu zmierzających do zapewnienia wykonania obowiązków (nakazów i zakazów), których podstawę stanowi norma prawa administracyjnego lub których wykonanie zostało przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Przedmiotem ustawy jest przymusowe wykonanie obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej. Obowiązki te zaś podzielone są na dwie grupy: należności (obowiązki) pieniężne – z tytułu podatków, opłat, grzywien, kar pieniężnych oraz innych należności, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, oraz obowiązki niepieniężne, które polegają

16

⁴⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 41.

⁴⁷ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 50.

⁴⁸ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (proponuje zmiany 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.

⁴⁹ Uczyniono to dopiero ustawą z 16.05.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1133).

⁵⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

na konieczności spełnienia innego świadczenia lub podjęcia określonej czynności bądź określonego zachowania (znoszenia czegoś, zaniechania czegoś). Poddane egzekucji obowiązki muszą należeć do właściwości organów administracji rządowej lub organów jednostek samorządu terytorialnego lub też mogą być przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

Ustawa ta i jej przepisy wykonawcze należą do najtrudniejszych do zastosowania w praktyce aktów prawnych obowiązujących w zakresie administracji publicznej. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, ustawa ta – w odróżnieniu od Kodeksu postępowania administracyjnego – znacznie się zestarzała i w wielu przypadkach nie przystaje do realiów początku XXI w. (np. art. 8 u.p.e.a.). Po drugie, konstrukcja ustawy odróżnia organ, który ma prowadzić egzekucję (organ egzekucyjny), i podmiot, który ma prawo żądać wykonania w drodze egzekucji obowiązków jej podlegających (wierzyciel). Jest on wyposażony m.in. w prawo składania zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania. W praktyce w większości przypadków organ egzekucyjny i wierzyciel to ten sam podmiot. Po trzecie, także redakcja wielu przepisów nasyca znacznych trudności interpretacyjnych związanych przede wszystkim z dość hermetycznym językiem ustawy. Po czwarte, i chyba najważniejsze, NSA, ze względu na zakres swojej kognicji, interpretuje przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego już od 1980 r., natomiast ustawą egzekucyjną zaczął się zajmować, w ograniczonym zresztą zakresie, od połowy 1990 r. Jednakże dopiero od wejścia w życie ustawy o NSA (1.10.1995 r.) ma on możliwość dokonywania wykładni przepisów dotyczących egzekucji administracyjnej na szerszą skalę.

Także ta ustawa była wielokrotnie nowelizowana. Największy wpływ na jej kształt wywarły jednak nowelizacje mające na celu dostosowanie jej przepisów do członkostwa Polski w Unii Europejskiej dokonane ustawami: z 6.09.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁵¹ oraz z 10.09.2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵², a także potężna nowelizacja dokonana ustawą z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁵³. Duże znaczenie dla obecnego kształtu tego postępowania ma częste wprowadzanie do niego poważniejszych bądź drobniejszych zmian, przy czym największy ich zakres związany był z reformą administracji skarbowej. W jej konsekwencji na podstawie ustawy z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁴ ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji została po raz kolejny znówelizowana. Potężna nowelizacja ustawy miała też miejsce ustawą z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu

⁵¹ Dz.U. Nr 125, poz. 1368.

⁵² Dz.U. Nr 193, poz. 1884.

⁵³ Dz.U. poz. 1289 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. poz. 1948 ze zm.

egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁵⁵. Warto w tym miejscu przytoczyć ważki pogląd z piśmiennictwa: „Administracyjne postępowanie egzekucyjne pozostaje w procesie ciągłych zmian, co nie służy ani zachowaniu spójności regulacji prawnej, ani zwiększeniu poziomu efektywności wykonywanych w tym trybie obowiązków. Komentowana ustawa w znacznym stopniu stała się nieczytelna. Dalsze jej nowelizowanie [...] nie przyniesie w naszej ocenie spodziewanego rezultatu w postaci usprawnienia egzekucji oraz zwiększenia poziomu jej efektywności”⁵⁶.

2.3. 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 nikła. 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 odwoławczych⁵⁷, na mocy której powołano samorządowe kolegia odwoławcze jako organy wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu 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.

⁵⁵ Dz.U. poz. 2070.

⁵⁶ R. Hauser, W. Piątek [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 13–14.

⁵⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

 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 uległ w ten sposób znacznemu osłabieniu, jeżeli nie całkowitej likwidacji. Ich „samorządowość” 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 jednostek⁵⁸.

Nowelizacja ustawy utrzymała jednak 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 nietrafne⁵⁹.

2.4. Ewolucja unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego

18 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 celnych⁶⁰ i kombatanckich;
- 2) terenowe organy administracji publicznej mające siedzibę na terenie właściwości miejscowej tego sądu.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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*.

⁶⁰ Do 5.11.2002 r.

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 zamieszkowe 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 zamieszkowych.

 **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.

Klauzula generalna określająca właściwość rzeczową NSA została ograniczona enumeratywnym wyliczeniem 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**⁶¹ przedstawione do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze. Właściwość rzeczowa NSA obejmowała także uprawnienia sygnalizacyjne w sprawach rozpoznawanych wskutek złożonej skargi.

- 19 **Naczelný Sąd Administracyjny posiadał, co do zasady, wyłącznie uprawnienia kasyjne.** 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 czasopiśmie prawniczych, przede wszystkim w „Orzecznictwie Sądów Polskich” oraz w „Głosie”, wywierało i – jak mniemamy – nadal będzie wywierać znaczący wpływ na treść wydawanych przez organy administracji publicznej 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 administracyjnych⁶²; ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶³ oraz ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁴. 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,

⁶¹ W 2003 r. prawo kierowania pytań prawnych do NSA przysługiwało również Ministrowi Finansów.

⁶² Dz.U. z 2021 r. poz. 137.

⁶³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

⁶⁴ Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.

ale i do Kodeksu postępowania administracyjnego. Regulacja zawarta w tych ustawach stanowi przedmiot rozważań zamieszczonych w części piątej podręcznika.

3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

W wyniku wszystkich nowelizacji Kodeks postępowania administracyjnego normuje obecnie następujące postępowania: 20

- 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).

Za cel postępowania administracyjnego należy uznać „ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej”⁶⁵ 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

⁶⁵ 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.

uprawnienia lub obowiązki adresata⁶⁶, realizacja zaś tych uprawnień (obowiązków) wymaga decyzji organu administracyjnego⁶⁷. 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 atrybucyjnego⁶⁸.

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 I i 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 odmienne uregulowanie poszczególnych instytucji procesowych przez odesłanie do unormowań pozakodeksowych. Tą metodą uszczegóławia się standard podejmowania decyzji w określonych rodzajowo sprawach, np. wywłaszczeniowych 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

⁶⁶ J.P. Tarno, *Przepływ informacji w organach administracji a przepis art. 1 k.p.a.*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1979/25, s. 52–53.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ J. Borkowski, *Normy prawa...*, s. 45–47.

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 pozytywna⁶⁹. 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. 21

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.

 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.

⁶⁹ 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.

- 22 Celem postępowania w sprawach skarg i wniosków jest ochrona interesu indywidualnego (nie tylko prawnego, ale również faktycznego) oraz społecznego, a także kontrola działania administracji. 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 urzędu⁷⁰.

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.

Organami właściwymi do prowadzenia tego postępowania są wszelkiego rodzaju organy państwa, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.).

- 23 Przedstawione wyżej cechy pozwalają sklasyfikować postępowanie w sprawach skarg i wniosków jako typ administracyjnego postępowania kontrolno-postulatowego, cechujący się brakiem szczególnego statusu adresatów decyzji⁷¹.

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 przepisy działu V k.p.a. „Rozstrzyganie 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, przy-

⁷⁰ Szerzej J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 158 i n.

⁷¹ J. Borkowski, *Normy prawa...*, s. 45–46.

najmniej 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 prawnoprosesowymi. Jest to konsekwencją faktu, że sąd rozstrzyga spór między stronami. Tymczasem organ administracji publicznej jest stroną zarówno administracyjno-prawnego stosunku procesowego, jak i stosunku materialnoprawnego stanowiącego podłoże określonego postępowania administracyjnego⁷². Nawet gdy w postępowaniu 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 sprawę⁷³. Jego pozycja

24

⁷² 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.

⁷³ 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.

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 aktów⁷⁴. 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.

Istnieją wszakże pewne podobieństwa między postępowaniem administracyjnym i postępowaniem cywilnym, co jest następstwem faktu, że administracyjne prawo procesowe od samego początku kształtowało się pod wpływem wzorów sądowych. Zwłaszcza w postępowaniu cywilnym znajdowano gotowe instytucje procesowe o wysokim stopniu precyzji, które recypowano na grunt postępowania administracyjnego. Rezultatem tego jest dość znaczny stopień sformalizowania postępowania administracyjnego, który należy ocenić jednak pozytywnie, gdyż zapewnia stronie należyte gwarancje procesowe i wpływ na ukształtowanie treści decyzji administracyjnej.

Od 1.06.2017 r. uzupełniono Kodeks o dział IVa „Administracyjne kary pieniężne”. Zresztą, jak się wydaje, wprowadzenie tych przepisów stanowiło jedną z najważniejszych przesłanek nowelizacji Kodeksu. 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 cechuje automatyzm oraz

⁷⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 94.

niewuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia”⁷⁵. Wprowadzenie do Kodeksu działu IVa zapewniło jednolite standardy traktowania wszystkich podmiotów.

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 Kodeksu⁷⁶. 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.

⁷⁵ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 68.

⁷⁶ Por.: uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 80; A. Kraczkowski [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.

25

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.

- 26  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.

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 sądowo-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 rozstrzyganiu 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 skierowania 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 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 będzie nabierał także uchwalony przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDPA)⁷, który określa pewne standardy funkcjonowania administracji.

27

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.

- 28 Warto zauważyć, iż powołany w 2008 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich zespół ekspertów przygotował projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Prawo administracyjne jest jedyną tak obszerną gałęzią prawa, która nie ma własnej części ogólnej. Podejmowane wcześniej (w 1988 r. i w latach 1994–1997) próby przygotowania i uchwalenia takiej ustawy się nie powiodły. Stąd kolejna próba w tym zakresie. W rozdziale 4 projektu „Podstawowe zasady załatwiania spraw” sformułowano wiele zasad, które będą miały zastosowanie także w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Są to zasady: równego traktowania wszystkich podmiotów (art. 18), związania organu wydanym przez siebie przyrzeczeniem (art. 19), niewyciągania konsekwencji wobec podmiotu, który dostosował swoje działanie do treści wydanej decyzji (art. 20), bezstronności (art. 21), nieobciążania adresatów działań organu negatywnymi konsekwencjami bezczynności organu (art. 22), zakazu interpretowania i stosowania przepisów w sposób niekorzystny dla jednostki i bez wyważenia interesu publicznego i jednostkowego (art. 23), nałożenia ciężaru dowodu na podmiot, który z danego faktu wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne (art. 24), wydawania aktów deklaratoryjnych na podstawie przepisów, które obowiązywały w dacie zaistnienia zdarzeń prawnych rodzących dane skutki prawne (art. 25), zakazu interpretowania wątpliwości co do stanu prawnego lub faktycznego sprawy na niekorzyść podmiotów uczestniczących w sprawie (art. 26), zakazu „obchodzenia” rozstrzygnięć administracyjnych lub sądowych poprzez podjęcie działań wyłączających ze sprawy przedmiot jej rozstrzygnięcia (art. 27), stosowania w odniesieniu do aktów wydanych z zastrzeżeniem warunku przepisów prawa cywilnego w kwestiach nieuregulowanych odmiennie (art. 28), ustanawiania terminu wykonania praw i obowiązków wtedy, gdy przewidują to przepisy prawa lub gdy wynika to z natury tych praw i obowiązków (art. 29), dokonywania doręczeń w drodze publicznego ogłoszenia w sprawach, w których występuje więcej niż 30 podmiotów (art. 30), domniemania negatywnego załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej (art. 31)⁹.

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;

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.

⁹ Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem – zob. *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Materiały” 2008/60, s. 53 i n.

- 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

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 § 1 k.p.a.), nieodstępowania od utrwalonej praktyki załatwiania spraw¹⁰ (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 § 1 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.).

29

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

¹⁰ 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.

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 szczegółowej 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

- 30  Zasada praworządności jest nadal zasadą ogólną całego systemu prawa (art. 7 Konstytucji RP), niezależnie od trudnych do zaakceptowania przypadków (stanowiących fakty notoryjne) jej naruszenia 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 prawnego¹¹. Analiza przepisów Kodeksu regulujących instytucje procesowe, które służą eliminowaniu 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 uchylecia 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 oparty 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

¹¹ 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 poczynień stron stosunku prawnoadministracyjnego ma oznaczać, że poczynania te są legalne i że w niczym nie naruszyły porządku prawnego.

ustalenia znaczenia zasady praworządności – art. 6 i 7 k.p.a. – należy do najbardziej rozpowszechnionych w piśmiennictwie¹². 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 ustawowej¹³. Oznacza to, że podstawą prawną decyzji administracyjnej może być 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 do kategorii przepisów powszechnie obowiązujących zaliczamy także akty prawa miejscowego, a więc prawo miejscowe stanowiące przez wojewodę i organy administracji niezespolonej (np. przez dyrektorów urzędów morskich) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (sejmik województwa, radę powiatu i radę gminy, a przepisy porządkowe – także przez zarząd powiatu i wójta, burmistrza czy prezydenta miasta). Nie mogą natomiast stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej przepisy zawarte w akcie samoistnym¹⁴.

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, począwszy od fundamentalnego dla interpretacji tej zasady, a szerzej – dla ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym, wyroku z 11.06.1981 r.¹⁵ 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

31

¹² Por. np.: J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 50; W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 43.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 społecznym¹⁶ lub przekraczałoby możliwości organu. Nie wystarczy przy tym ogólnikowe powołanie się na istnienie interesu społecznego (np. „ważny interes służby”) – trzeba wyraźnie stwierdzić, na czym polega ważny interes służby w danej sprawie, a ponadto należy szczegółowo omówić i wskazać na udowodnione fakty odnoszące się do strony, które w połączeniu z określoną obiektywną sytuacją nakazują przyznać prymat interesowi społecznemu.



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”¹⁷.

- 32 Dla dopełnienia charakterystyki tej zasady należy dodać, że korzystanie przez stronę z przyznanych jej uprawnień w sposób niezgodny z prawem, przez prawo zabroniony, w tym zwłaszcza zagrażający konstytucyjnie chronionym dobrom innych obywateli, zarówno narusza interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny¹⁸. Tak więc nie można zapominać w toku postępowania administracyjnego także o potrzebie ochrony interesu społecznego (publicznego). Inaczej mówiąc, organ administracji w toku postępowania 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Wyrok NSA z 6.02.1995 r., II SA 1835/93, LEX nr 38515.

W szczególności odnosi się to do tych przepisów, które pozostawiają organowi swobodę wyboru konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione¹⁹.

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. Wniosek ten jest tym bardziej zasadny, że 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 administracyjnego²⁰.

2.4. Zasada prawdy obiektywnej

 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 strony²¹ oraz zgłoszonych przez nią wniosków dowodowych, ponieważ to oczywiste – wydawałoby się – stwierdzenie nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie administracyjnym. Dopiero ustalenie 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 materialnego²². 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 strony współdziałania z organem w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością.

33

¹⁹ Por. wyrok SN z 19.12.1990 r., I PR 170/90, LEX nr 1135838.

²⁰ Por. wyrok NSA z 8.09.1999 r., I SA/Wr 1302/97, LEX nr 40461.

²¹ Por. wyrok NSA z 26.11.1999 r., I SA/Łd 1592/97, LEX nr 1041768.

²² Por. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 431.

Wprowadzona zmiana daje podstawę do sformułowania tezy, że 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 warunkujące spełnienie żądania strony nie da się ustalić innymi dowodami.

2.5. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony

- 34  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 przepisów²³. 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 podatnika²⁴.

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 sposobów interpretacji mogły być dla strony korzystniejsze, a tym samym bardziej akceptowalne. W piśmiennictwie słusznie zwraca się uwagę, że zasad 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 obowiązki²⁵. Pośrednio stosowanie zasady rozstrzygania wątpliwości

²³ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 101.

²⁴ 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.

²⁵ E. Bojanowski, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/2, s. 45.

prawnych na korzyść strony przyczynia się także do budzenia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, łagodząc wizerunek administracji jako tworu nieprzychylnego obywatelom, a zatem realizuje również cel zasady wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a.

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 nastręczać 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 będzie zobligowany 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.

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 oddziaływania inwestycji²⁶. 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-

35

²⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2017, s. 82.

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 zawodowych²⁷.

- 36  Zasada sformułowana w art. 7a k.p.a. odnosi się do rozstrzygania na korzyść strony wątpliwości natury prawnej. Odrębną kwestią jest natomiast **rozstrzyganie wątpliwości 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. Przepis ten stanowi, że: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”. Wyjątki od tej reguły wymienione w § 2 powołanego przepisu zostały określone niemal analogicznie jak w przypadku wyłączeń od zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony²⁸.

2.6. Zasada współdziałania organów

- 37  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 organy administracji publicznej 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: uregulowana 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 zasady współdziałania organów było zatem nie tyle ustanowienie nowych metod wymiany informacji między organami administracji w toku rozpatrywanych przez nie spraw, ile przede wszystkim zwrócenie tym organom uwagi na konieczność udzielania sobie wzajemnej pomocy w pozyskiwaniu informacji

²⁷ 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 2021 r. poz. 422 ze zm.). Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2017, s. 82.

²⁸ Zob. również uwagi dotyczące art. 81a k.p.a. zawarte w rozdziale V pkt 2.4 podręcznika.

niezbędnych do pełnego i rzetelnego wyjaśnienia sprawy. Podniesienie tej kwestii do rangi zasady ogólnej postępowania i ujęcie jej w przepisie art. 7b k.p.a. pozwala przy tym uniknąć wątpliwości co do ewentualnego istnienia podstawy prawnej działań organów w zakresie wzajemnej wymiany posiadanych przez nie informacji czy materiałów²⁹. 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 tajemnic³⁰.

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

 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.

38

²⁹ 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.

³⁰ 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”³¹. 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 wykonanie³².

Praktyczna realizacja tej zasady powinna być adekwatna do możliwości percepcyjnych i doświadczenia życiowego strony³³.

Niezgodne z tą zasadą jest również wprowadzanie obywateli w błąd przez funkcjonariuszy państwowych zapowiedziami dotyczącymi przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymanie tych zapowiedzi³⁴. Nie można również przerzucać na stronę błędów lub uchybień popełnionych przez organ prowadzący postępowanie³⁵. Jednakże dla ustalenia odpowiedzialności organu za naruszenie omawianej zasady konieczne jest wykazanie, iż fakt dezinformacji rzeczywiście nastąpił³⁶. 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

³¹ Wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, LEX nr 10780.

³² 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.

³³ Por. wyrok NSA z 19.01.2017 r., II OSK 1525/16, ONSAiWSA 2018/1, poz. 12.

³⁴ 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 aprobującym W. Tarasa.

³⁵ Wyrok NSA z 28.10.1996 r., III SA 1070/95, LEX nr 30071.

³⁶ Wyrok NSA z 21.10.1994 r., SA/Wr 895/94, LEX nr 24348.

znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych, przy czym praktyka taka powinna być zgodna z prawem³⁷. 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 prawnym³⁸.

2.8. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej

 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 sprawy³⁹. 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.

39

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”⁴⁰.

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 uchylecia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdzi (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działanie

³⁷ Wyrok NSA z 21.04.2020 r., II GSK 1513/19, LEX nr 3025607.

³⁸ Wyrok NSA z 10.06.2020 r., II OSK 3971/19, LEX nr 3030360.

³⁹ Por. postanowienie SN z 20.06.1995 r., III ARN 21/95, LEX nr 11128.

⁴⁰ Por. wyrok NSA z 7.12.1984 r., III SA 729/84, LEX nr 586477.

wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami lub nawet z ryzykiem wystąpienia podobnych skutków⁴¹.

Uchybienie powyższym obowiązkom, czy to przez nieudzielenie informacji, czy to przez udzielenie informacji błędnej, nie może szkodzić uczestnikom postępowania, którzy zachowali się zgodnie z pouczeniem⁴². Taka interpretacja sankcji za naruszenie omawianej zasady ogólnej została powszechnie zaakceptowana w orzecznictwie NSA, chociaż gwooli 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.).

- 40 Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że omawiana 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 nieznajomości 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 obowiązków⁴³.

Nałożenie wpływających 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. Nie ulega natomiast wątpliwości, że dopuszcza się obrazy art. 8 i 9 k.p.a. organ administracji, który skutki nieznajomości prawa przez podległych mu pracowników lub niedopełnienia przez nich obowiązków służbowych przerzuca na obywateli⁴⁴.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Por. wyrok NSA z 27.11.2008 r., II OSK 1470/07, LEX nr 512177.

⁴⁴ Wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1461/81, LEX nr 9632; por. też wyrok NSA z 17.10.2019 r., I GSK 1406/18, LEX nr 274614.

2.9. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

 Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu⁴⁵ (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 obciąża organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie jej interesów.

41

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 głównego⁴⁶. 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 administracyjnym⁴⁷.

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 mające istotny wpływ na wynik sprawy, umożliwiające sądowi administracyjnemu uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia⁴⁸.

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 uporczywie odmawia wzięcia w nim udziału⁴⁹.

⁴⁵ Zasada ta nie została sformułowana w sposób kategoryczny. Wyjątki od niej zostały określone w art. 10 § 2 k.p.a.

⁴⁶ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 3.06.1988 r., IV SA 316/88*, OSP 1991/7–8, poz. 177.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Por. wyrok NSA z 13.02.1986 r., II SA 2015/85, LEX nr 9870.

⁴⁹ Por. wyrok NSA z 14.03.1988 r., IV SA 1152/87, LEX nr 625735.

2.10. Zasada przekonywania

- 42  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. Wszystko to organ powinien uczynić po to, aby doprowadzić do dobrowolnego wykonania obowiązków nałożonych w takiej decyzji. Chodzi więc w tej zasadzie o uniknięcie konieczności przymusowego jej wykonania 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 decyzji⁵⁰.

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

2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania

- 43  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 strony⁵¹. 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 publicznej⁵².

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

⁵⁰ Por. wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2147/81, LEX nr 9646.

⁵¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2005, s. 91.

⁵² Por. postanowienie NSA z 27.03.1998 r., IV SA 1793/97, OSP 1999/2, poz. 26, z głosem W. Chróścielewskiego i A. Korzeniowskiej, OSP 1999/2, poz. 69, którego przedmiotem było postępowanie administracyjne toczące się 47 lat.

6.09.2001 r.⁵³ 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 strony o spornych interesach. W takim wypadku obowiązkiem organu było dążenie, aby sprawa podlegająca załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej została załatwiona w formie zawartej przez strony ugody. Rola organu prowadzącego postępowanie sprowadzała się w takim wypadku do skontrolowania legalności i prawidłowości uregulowania wzajemnych praw i obowiązków przez strony. Organ administracji, który mimo gotowości stron do zawarcia ugody rozstrzygał sprawę w drodze decyzji administracyjnej, nie uwzględniając w niej spornych interesów stron, naruszał swym postępowaniem przepisy art. 13 i 114 k.p.a.⁵⁴ Organ prowadzący postępowanie nie może także wywierać presji na stronę, by zawarła ugode⁵⁵. Nowelizacja Kodeksu z kwietnia 2017 r. położyła duży nacisk na koncyliacyjne formy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym poprzez modyfikację przepisów o ugodzie administracyjnej oraz wprowadzenie przepisów dotyczących mediacji. Jej celem, stosownie do art. 96a § 3 k.p.a., jest „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody”. Dodać trzeba, że pierwotnie zamierzano zamieścić w Kodeksie także przepisy dotyczące umowy administracyjnej, której zawarcie w oczywisty sposób poprzedzałoby właśnie postępowanie mediacyjne. Tak się jednak nie stało i w rezultacie instytucja mediacji zawisła niejako w próżni.

44

⁵³ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu Kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

⁵⁴ Wyrok NSA z 5.03.1984 r., I SA 1946/83, za: *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, red. R. Hauser, Warszawa 1995, s. 74–75.

⁵⁵ Por. wyrok NSA z 12.02.2020 r., I OSK 3812/18, LEX nr 3038179.

2.13. Zasada pisemności postępowania

- 45  Z zasady pisemności postępowania w brzmieniu obowiązującym od 5.10.2021 r. (art. 14 k.p.a.) wynika, że sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie w formie papierowej lub elektronicznej. W pierwszym przypadku pismo winno być opatrzone podpisem własnoręcznym, w drugim zaś przypadku – „kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią” (art. 14 § 1a k.p.a.). Te dwie równoznaczne formy dotyczą zarówno aktów kończących postępowanie, jak i utrwalenia (w formie protokołu lub adnotacji) wszystkich czynności mających znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Od powyższych obowiązków można odstąpić (art. 14 § 2 k.p.a.) na rzecz załatwienia sprawy ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁵⁶ lub za pomocą innych środków łączności. W takich przypadkach treść oraz istotne motywy przyjęcia owej formy załatwienia sprawy muszą zostać utrwalone w aktach sprawy w formie protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę. Warunkiem *sine qua non* załatwienia sprawy w takiej formie musi być to, że interes strony za tym przemawia, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie, czyli wyraźnie nie wskazuje, że decyzja ma być wydana na piśmie. Obie te przesłanki muszą być zawsze spełnione łącznie. Należy również pamiętać, że tylko strona jest powołana do oceny, co jest zgodne z jej interesem. W przypadku zatem rozbieżności stanowisk organu i strony co do sposobu załatwienia sprawy należy wydać decyzję pisemną⁵⁷. Nie bardzo wiadomo, jak może być spełniony warunek podpisania przez stronę protokołu lub adnotacji w sytuacji wydania decyzji „telefonicznie”. Przy takiej kazuistycznej metodzie uchwalania nowych ustaw czy też nowelizacji ustaw już obowiązujących, z jaką mamy do czynienia od kilkunastu lat, należałoby oczekiwać, aby ustawodawca sprecyzował chociaż termin, w którym strona ma swym podpisem potwierdzić fakt wydania i „doręczenia” decyzji. Warto odnotować, że jeszcze pod koniec ubiegłego wieku przyjęto, iż ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej jako wyjątek od zasady pisemności wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu, który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji. Jeśli bowiem to, co znajduje się w aktach, jest jedynie odpisem decyzji (wydrukiem z komputera), to nie można stwierdzić, by doręczenie tego wydruku czyniło zadość obowiązkowi organu wynikającemu z art. 109 § 1 k.p.a.⁵⁸

⁵⁶ W rozumieniu ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670 ze zm.).

⁵⁷ Por. wyrok NSA z 29.09.1981 r., II SA 345/81, ONSA 1981/2, poz. 96.

⁵⁸ Uchwała NSA (5) z 13.10.1997 r., FPK 13/97, ONSA 1998/1, poz. 7.

2.14. Zasada dwuinstancyjności

 Zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) wyraża prawo strony do domagania się, aby jej sprawa była przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez dwa różnej rangi organy – organ, który wydał decyzję w I instancji, i organ wyższego nad nim stopnia⁵⁹. Ma ona zastosowanie zarówno do postępowania prowadzonego w trybie zwyczajnym, jak i do postępowania w trybie nadzwyczajnym. Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone⁶⁰. Organ odwoławczy nie może więc ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji. Z drugiej zaś strony organ ten jest uprawniony jedynie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego. Przeprowadzenie przez ten organ postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części naruszałoby bowiem zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na okoliczność, iż organ odwoławczy z analizy materiału dowodowego zebranego przez organ I instancji może wyprowadzić zupełnie inne wnioski dowodowe niż tenże organ I instancji i w konsekwencji inaczej rozstrzygnąć sprawę.

46

Odstąpienie od zasady dwuinstancyjności może być następstwem przepisów szczególnych⁶¹.

Wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i jest w orzecznictwie sądowym oceniane jako rażące naruszenie prawa⁶².

⁵⁹ Por. wyrok NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992/3–4, poz. 95; por. też B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Katowice 2005, s. 23.

⁶⁰ B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania...*, s. 23.

⁶¹ Na przykład art. 186 ust. 3 i 4 pr. wod. 2001 stanowił, że na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; **decyzja ta jest niezaskarżalna**. Stronie niezadowolonej z ustalonego odszkodowania przysługuje droga sądowa; droga sądowa przysługuje również w przypadku niewydania decyzji przez właściwy organ w ciągu trzech miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Przytoczony przepis utracił moc z dniem 1.01.2018 r., wraz z wejściem w życie Prawa wodnego z 2017 r. Artykuł 273 ust. 8 pr. wod. 2017 przewiduje z kolei, że od decyzji określającej wysokość opłaty za usługi wodne podmiotowi korzystającemu z usług wodnych przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

⁶² Wyrok NSA z 10.04.1989 r., II SA 1198/88, LEX nr 653590.