

# POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Roman Hauser, Andrzej Skoczylas

---

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

SERIA AKADEMICKA

# 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 SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

**redakcja naukowa Roman Hauser, Andrzej Skoczylas**

---

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

---

**SERIA AKADEMICKA**

---

Stan prawny na 1 września 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁa

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Maśłowska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części opracowali:

Katarzyna Celińska Grzegorzczyk – część II rozdział IV pkt 3; część V rozdział VII pkt 1.4

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

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

Jan Olszanowski – część IV

Andrzej Paduch, Andrzej Skoczylas – część III rozdział II

Wojciech Piątek – część V rozdziały I–II, IV–VI, VII pkt 1.1, 1.2, 1.3, 2, rozdziały VIII–XII

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

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

prawoLubni

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

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-396-5

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](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	15
Wstęp .....	19

### Część I

#### ZAGADNIENIA OGÓLNE POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

<b>Rozdział I</b>	
Pojęcie i funkcje prawa procesowego .....	23
<b>Rozdział II</b>	
Zakres źródłowy oraz przedmiotowy postępowania administracyjnego ...	28
1. Rodzaje postępowania administracyjnego .....	28
2. Administracyjne postępowanie ogólne a postępowanie sądowoadministracyjne .....	30
3. Administracyjne postępowanie ogólne a administracyjne postępowanie egzekucyjne .....	36
4. Administracyjne postępowanie egzekucyjne a postępowanie sądowoadministracyjne .....	37
<b>Rozdział III</b>	
Europeizacja postępowania administracyjnego .....	38
Zakończenie .....	42

### Część II

#### ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE

<b>Rozdział I</b>	
Źródła i zakres stosowania postępowania administracyjnego .....	45

**Rozdział II**

<b>Podmioty postępowania administracyjnego</b> .....	49
1. Organ prowadzący postępowanie .....	50
2. Strona .....	52
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony .....	56
3.1. Organizacja społeczna .....	57
3.2. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Małych lub Średnich Przedsiębiorców .....	59

**Rozdział III**

<b>Instytucje techniczno-procesowe</b> .....	63
1. Doręczenia .....	64
2. Wezwania .....	69
3. Udostępnienie akt .....	73
4. Terminy załatwiania spraw .....	74
5. Obliczanie i przywracanie terminów .....	82
6. Protokoły i adnotacje .....	85

**Rozdział IV**

<b>Przebieg postępowania</b> .....	87
1. Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego .....	88
1.1. Zasada praworządności .....	88
1.2. Zasada prawdy obiektywnej .....	89
1.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron .....	90
1.4. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów .....	91
1.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej .....	91
1.6. Zasada zaufania do władzy publicznej, bezstronności, proporcjonalności oraz równego traktowania w działaniach organów administracji publicznej oraz pewności prawa .....	92
1.7. Zasada udzielania informacji .....	93
1.8. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu .....	94
1.9. Zasada przekonywania .....	95
1.10. Zasada szybkości i prostoty .....	95
1.11. Zasada ugodowości (ugodowego załatwiania spraw) .....	96
1.12. Zasada pisemności .....	97
1.13. Zasada oceny działania urzędów i ich pracowników .....	98
1.14. Zasada dwuinstancyjności .....	99
1.15. Zasada trwałości decyzji administracyjnych .....	99
1.16. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych .....	100
2. Wszczęcie postępowania. Podania .....	100
3. Postępowanie wyjaśniające w ogólnym postępowaniu administracyjnym .....	111
3.1. Dowody i dowodzenie .....	111

3.1.1. Uwagi wstępne .....	111
3.1.2. Dowody .....	112
3.1.3. Fakty niewymagające dowodu. Domniemania .....	115
3.1.4. Dowodzenie .....	116
3.2. Postępowanie gabinetowe i rozprawa .....	117
3.3. Dowodzenie a instancyjność postępowania administracyjnego .....	118
4. Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego .....	119

## **Rozdział V**

<b>Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym (decyzje, ugody, współdziałanie i postanowienia) .....</b>	<b>125</b>
1. Decyzja .....	125
2. Współdziałanie .....	134
3. Ugoda .....	136
4. Mediacja .....	138
5. Postanowienie .....	140

## **Rozdział VI**

<b>Zwyczajne środki prawne w postępowaniu administracyjnym (odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie) .....</b>	<b>142</b>
1. Odwołanie .....	142
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy .....	153
3. Zażalenie .....	153

## **Rozdział VII**

<b>Wzruszanie ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych .....</b>	<b>155</b>
1. Uwagi ogólne .....	155
2. Wznowienie postępowania .....	156
3. Stwierdzanie nieważności decyzji i postanowień .....	161
4. Uchylenie lub zmiana oraz wygaśnięcie decyzji .....	167
4.1. Uchylenie lub zmiana decyzji .....	167
4.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji .....	167

## **Rozdział VIII**

<b>Wydawanie zaświadczeń .....</b>	<b>170</b>
------------------------------------	------------

## **Rozdział IX**

<b>Postępowanie w sprawach skarg i wniosków .....</b>	<b>173</b>
---	------------

## **Rozdział X**

<b>Europejska współpraca administracyjna .....</b>	<b>175</b>
--	------------

**Część III**  
**INSTYTUCJE ODREBNE ZWIĄZANE Z PROCEDURĄ**  
**ADMINISTRACYJNĄ I SĄDOWOADMINISTRACYJNĄ**

**Rozdział I**

<b>Administracyjne kary pieniężne</b> .....	179
1. Uwagi wstępne. Rodzaje kar administracyjnych .....	179
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej. Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego .....	181
3. Zasady stosowania kar administracyjnych .....	183
3.1. Uwagi wprowadzające – standardy odpowiedzialności w demokratycznym państwie prawa .....	183
3.2. Reguły intertemporalne. Stosowanie kary względniejszej dla sprawcy .....	187
3.3. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej .....	191
3.4. Odstąpienie od ukarania, siła wyższa, ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej .....	193
4. Przedawnienie nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej ....	195
4.1. Konstrukcja przedawnienia kar administracyjnych .....	195
4.2. Przesłanki zawieszenia i przerwy biegu terminu przedawnienia .....	197
4.3. Wpływ przedawnienia na przebieg postępowania administracyjnego oraz egzekucyjnego w administracji .....	198

**Rozdział II**

<b>Spory kompetencyjne i o właściwość</b> .....	200
1. Zagadnienia ogólne .....	200
1.1. Znaczenie problematyki sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość .....	200
1.2. Pojęcie i przedmiot sporu .....	202
1.3. Rodzaje sporów .....	206
2. Podmioty uprawnione do rozstrzygania sporów .....	207
2.1. Uwagi ogólne .....	207
2.2. Organy administracji .....	208
2.3. Sądy administracyjne .....	210
3. Podmioty legitymowane do zainicjowania postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość .....	212
3.1. Podmioty legitymowane do zainicjowania sporu w ogólnym postępowaniu administracyjnym .....	212
3.2. Podmioty legitymowane do zainicjowania sporu w odniesieniu do aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ....	214
4. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu .....	216
4.1. Charakter prawny .....	216
4.2. Rozstrzyganie sporów przez organy administracji .....	216
4.3. Rozstrzyganie sporów przez sądy administracyjne .....	217



4.3.1. Metoda regulacji .....	217
4.3.2. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu .....	218
4.3.3. Rozpoznanie wniosku .....	219
4.3.4. Rozstrzygnięcie sporu .....	221
4.3.5. Inne rozstrzygnięcia .....	223
5. Znaczenie problematyki rozstrzygania sporów kompetencyjnych i o właściwość .....	224

## Część IV

### ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

#### Rozdział I

<b>Zagadnienia ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji .....</b>	<b>231</b>
1. Uprawnienia organów administracji do realizacji nakładanych na obywateli obowiązków .....	231
2. Dobrowolne wykonanie obowiązków publicznoprawnych .....	232

#### Rozdział II

<b>Zakres stosowania postępowania egzekucyjnego w administracji .....</b>	<b>237</b>
---	------------

#### Rozdział III

<b>Podmioty postępowania egzekucyjnego .....</b>	<b>243</b>
1. Uwagi ogólne .....	243
2. Organ egzekucyjny .....	244
3. Zobowiązany .....	251
4. Wierzyciel .....	252
5. Egzekutor, poborca skarbowy, komornik skarbowy .....	256
6. Dłużnik zajętej wierzytelności .....	256
7. Osoba trzecia .....	257
8. Następca prawny zobowiązanego .....	258
9. Pozostałe podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego .....	259

#### Rozdział IV

<b>Środki egzekucyjne .....</b>	<b>261</b>
1. Uwagi wstępne .....	261
2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych .....	263
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych .....	279

#### Rozdział V

<b>Przebieg postępowania egzekucyjnego .....</b>	<b>285</b>
1. Zasady postępowania egzekucyjnego .....	285
2. Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji .....	292

3. Wszczęcie i tok postępowania .....	294
4. Zbieg egzekucji .....	309
5. Koszty egzekucyjne .....	312
6. Egzekucja w trybie uproszczonym .....	313

## **Rozdział VI**

<b>Postępowanie zabezpieczające .....</b>	<b>315</b>
---	------------

## **Rozdział VII**

<b>Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych .....</b>	<b>318</b>
--	------------

## **Rozdział VIII**

<b>Środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym .....</b>	<b>325</b>
1. Uwagi ogólne .....	325
2. Zażalenie .....	326
3. Zarzut .....	327
4. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji .....	331
5. Skarga na czynności egzekucyjne .....	333
6. Skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego .....	334
7. Skarga na bezczynność wierzyciela .....	335
8. Sprzeciw małżonka zobowiązanego .....	337
9. Środki ochrony sądowej .....	338

## **Część V**

### **SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

#### **Rozdział I**

<b>Polskie sądownictwo administracyjne w ujęciu prawnoporównawczym ...</b>	<b>345</b>
1. Uwagi wstępne .....	345
2. Sądownictwo administracyjne w Austrii .....	346
3. Sądownictwo administracyjne w Czechach .....	349
4. Rys historyczny polskiego sądownictwa administracyjnego .....	351
5. Wyzwania stojące przed rodzimym sądownictwem administracyjnym ....	356

#### **Rozdział II**

<b>Ramy ustrojowe polskiego sądownictwa administracyjnego .....</b>	<b>360</b>
1. Uwagi wstępne .....	360
2. Konstytucyjne podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego .....	361
3. Ustawowe podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego .....	366

#### **Rozdział III**

<b>NSA jako sąd właściwy w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów sądów administracyjnych .....</b>	<b>371</b>
--	------------

1. Podstawy konstytucyjne i ustawowe odrębnego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów i asesorów sądów administracyjnych .....	371
2. Zakres przedmiotowy postępowań toczących się przed NSA – Sądem Dyscyplinarnym .....	372
2.1. Postępowanie dyscyplinarne .....	372
2.2. Postępowanie immunitetowe .....	379
2.3. Inne postępowania .....	381
3. Podmioty postępowania przed sądem dyscyplinarnym .....	384
3.1. Strony postępowania – uwagi ogólne .....	384
3.2. Sędzia albo asesor, którego dotyczy postępowanie przed sądem dyscyplinarnym (wniosek o ukaranie dyscyplinarne albo o uchylenie immunitetu) .....	385
3.2. Podmioty inicjujące postępowanie dyscyplinarne. ....	387
4. Struktura sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych .....	389
4.1. Sposób wyznaczenia i liczba członków składu orzekającego .....	389
4.2. Skład osobowy NSA Sądu Dyscyplinarnego .....	392
5. Wykonanie orzeczeń sądu dyscyplinarnego .....	394

## **Rozdział IV**

<b>Właściwość sądów administracyjnych .....</b>	<b>396</b>
1. Uwagi wstępne .....	396
2. Rodzaj aktów i czynności z zakresu administracji publicznej poddanych sądowej kontroli .....	397
3. Podejmowanie uchwał .....	409
4. Uprawnienia sygnalizacyjne sądów administracyjnych .....	411

## **Rozdział V**

<b>Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego .....</b>	<b>414</b>
1. Uwagi wstępne .....	414
2. Skarżący .....	415
3. Organ administracji publicznej .....	421
4. Uczestnicy postępowania .....	422
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Prokuratoria Generalna ....	424
6. Organizacja społeczna .....	425
7. Sąd administracyjny .....	426

## **Rozdział VI**

<b>Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego .....</b>	<b>429</b>
1. Uwagi wstępne .....	429
2. Sposób wszczęcia postępowania .....	430
3. Podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania .....	433
4. Przesłanki wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego .....	435

5. Elementy składowe skargi .....	441
6. Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym .....	442
7. Cofnięcie i odrzucenie skargi .....	445

## **Rozdział VII**

<b>Przebieg postępowania sądowoadministracyjnego .....</b>	<b>449</b>
1. Uwagi wstępne .....	449
1.1. Posiedzenia sądowe .....	450
1.2. Rozprawa przed sądem administracyjnym .....	452
1.3. Postępowania szczególne .....	455
1.3.1. Postępowanie mediacyjne .....	456
1.3.2. Postępowanie uproszczone .....	456
1.4. Dowody w postępowaniu sądowoadministracyjnym .....	457
1.4.1. Akta sprawy jako podstawa orzekania .....	457
1.4.2. Dowód uzupełniający z dokumentu .....	458
1.4.3. Fakty powszechnie znane .....	459
1.4.4. Uprawdopodobnienie .....	460
1.4.5. Dochodzenie .....	460
2. Przeszkody w przebiegu postępowania .....	461
2.1. Odroczenie rozprawy .....	461
2.2. Zawieszenie postępowania .....	462
2.3. Umorzenie postępowania .....	464

## **Rozdział VIII**

<b>Zakończenie postępowania .....</b>	<b>466</b>
1. Uwagi wstępne .....	466
2. Wyrok .....	467
3. Uzasadnienie wyroku .....	472
4. Postanowienie .....	474
5. Zarządzenie .....	475

## **Rozdział IX**

<b>Prawomocność orzeczeń sądowych .....</b>	<b>477</b>
1. Uwagi wstępne .....	477
2. Prawomocność formalna .....	478
3. Prawomocność materialna .....	479
4. Powaga rzeczy osądzonej .....	481

## **Rozdział X**

<b>Zaskarżalność orzeczeń sądowych .....</b>	<b>483</b>
1. Uwagi wstępne .....	483
2. System środków zaskarżenia .....	484
3. Zasady zaskarżania orzeczeń sądowych .....	486
4. Środki odwoławcze .....	488

4.1. Skarga kasacyjna .....	488
4.2. Zażalenie .....	496
5. Pozostałe środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych .....	498
6. Nadzwyczajne środki zaskarżenia .....	499
<b>Rozdział XI</b>	
<b>Koszty postępowania .....</b>	<b>504</b>
1. Uwagi wstępne .....	504
2. Rodzaje kosztów postępowania .....	505
3. Zasady zwrotu kosztów postępowania .....	509
4. Zwolnienie od kosztów sądowych .....	512
<b>Rozdział XII</b>	
<b>Wykonanie wyroku sądu administracyjnego .....</b>	<b>518</b>
1. Uwagi wstępne .....	518
2. Wykonanie wyroku w trybie egzekucyjnym .....	519
3. Wykonanie wyroku w trybie pozaegzekucyjnym .....	521
<b>Zakończenie .....</b>	<b>524</b>

## Część VI

### ODRĘBNOŚCI POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO W USTAWACH SZCZEGÓLNYCH

<b>Rozdział I</b>	
<b>Odrębności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego .....</b>	<b>529</b>
1. Odrębności w regulacji prawnej strony postępowania .....	529
2. Odrębności w przebiegu postępowania administracyjnego .....	531
3. Odrębności w regulacji trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego .....	537
<b>Rozdział II</b>	
<b>Odrębności postępowania sądowoadministracyjnego .....</b>	<b>542</b>
<b>Zakończenie .....</b>	<b>547</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>549</b>
<b>Wybrane orzecznictwo .....</b>	<b>557</b>
<b>O Autorach .....</b>	<b>561</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

<b>B-VG</b>	– Bundes-Verfassungsgesetz (BGBl 1/1930 ze zm.)
<b>dyrektywa 2010/24/UE</b>	– dyrektywa Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 84, s. 1)
<b>EKPCz</b>	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
<b>Karta</b>	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303, s. 1, ze zm.)
<b>k.c.</b>	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
<b>Konstytucja RP</b>	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
<b>k.p.a.</b>	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
<b>k.p.c.</b>	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
<b>k.p.k.</b>	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
<b>o.p.</b>	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540)
<b>p.g.g.</b>	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2021 r. poz. 1420)
<b>p.o.ś.</b>	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
<b>p.p.s.a.</b>	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
<b>pr. bank.</b>	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.)
<b>pr. bud.</b>	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
<b>pr. prok.</b>	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66)
<b>p.s.w.n.</b>	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 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 21.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072)
- rozporządzenie 2017/565** – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z 25.04.2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy (Dz.Urz. UE L 87, s. 1, ze zm.)
- r.r.u.w.s.a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
- u.i.d.p.p.** – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670 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.RPO** – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
- u.s.n.t.n.** – ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r. poz. 882 ze zm.) (uchylona)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 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.)

## Czasopisma i publikatory

- Annales UMCS** – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUW** – Acta Universitatis Wratislaviensis
- BGBI** – Bundesgesetzblatt
- CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- DVBI** – Deutsches Verwaltungsblatt
- GAIPP** – Gazeta Administracji i Policji Państwowej
- GAP** – Gospodarka – Administracja Państwowa
- GSP-Prz.Orz.** – Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
- EPS** – Europejski Przegląd Sądowy
- KPP** – Kwartalnik Prawa Prywatnego



<b>M.P.</b>	– Monitor Polski
<b>M. Pod.</b>	– Monitor Podatkowy
<b>M. Praw.</b>	– Monitor Prawniczy
<b>NP</b>	– Nowe Prawo
<b>ONSA</b>	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
<b>OSNAPIUS</b>	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
<b>OSNCP</b>	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
<b>OSNPG</b>	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
<b>OSP</b>	– Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OSPiKA</b>	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
<b>OTK-A</b>	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A
<b>PiP</b>	– Państwo i Prawo
<b>PiZS</b>	– Prawo i Zabezpieczenie Społeczne
<b>POP</b>	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
<b>PPE</b>	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
<b>PPiA</b>	– Przegląd Prawa i Administracji
<b>PPP</b>	– Przegląd Prawa Publicznego
<b>Pr. Bank.</b>	– Prawo Bankowe
<b>Prok. i Pr.</b>	– Prokuratura i Prawo
<b>PS</b>	– Przegląd Sądowy
<b>RPEiS</b>	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
<b>Sam. Teryt.</b>	– Samorząd Terytorialny
<b>SC</b>	– Studia Cywilistyczne
<b>ZNSA</b>	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
<b>ZVG</b>	– Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit
 <b>Inne</b>	
<b>NRD</b>	– Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny
<b>NSA</b>	– Naczelny Sąd Administracyjny
<b>RNP</b>	– Rejestr Należności Publicznoprawnych
<b>SA</b>	– sąd apelacyjny
<b>SKO</b>	– samorządowe kolegium odwoławcze
<b>SN</b>	– Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	– Trybunał Konstytucyjny
<b>UE</b>	– Unia Europejska
<b>WSA</b>	– wojewódzki sąd administracyjny



## WSTĘP

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

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

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

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

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

Ufamy, że przygotowany w ten sposób podręcznik będzie stanowił użyteczne narzędzie dla studentów przygotowujących się do egzaminu z postępowania administra-

cyjnego i sądownoadministracyjnego. Żywimy przekonanie, że może on się okazać przydatny dla wszystkich innych osób, które chcą pogłębić wiedzę na temat poruszonej w nim problematyki.

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

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

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

Poznań, 1 września 2021 r.




*Autorzy*

Część I

**ZAGADNIENIA OGÓLNE  
POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO  
I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**



## POJĘCIE I FUNKCJE PRAWA PROCESOWEGO

- 1  Tradycyjnie w nauce, obok prawa materialnego, wyróżniane jest prawo procesowe<sup>1</sup>. O ile z regulacji materialnoprawnej wynikają dla określonych podmiotów ich prawa i obowiązki, o tyle prawo procesowe reguluje sposób, w jaki dochodzi do nałożenia na dany podmiot obowiązku bądź też przyznania mu uprawnień. Prawo procesowe składa się z **zorganizowanego ciągu regularnie następujących po sobie zdarzeń procesowych, które tworzą jednolity ich cykl, zmierzający do osiągnięcia celu konkretnego postępowania.**
-  W **ujęciu wąskim** prawo procesowe jest zespołem norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązku jednostki w sposób zapewniający ochronę jej interesów prawnych. W **ujęciu szerokim** prawo procesowe tworzy zespół norm nie tylko regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania, lecz także zmierzających do ustalenia innego skutku prawnego wymaganego ustawą. W tym znaczeniu prawo procesowe normuje tryb postępowania przed organami administracji, jak również wewnątrz tych organów<sup>2</sup>. Z szerszego rozumienia prawa procesowego wynika, że nie każda norma procesowa musi zawsze łączyć się z procesem sądowym czy też administracyjnym.
- 2  Prawo procesowe, tworząc cykl zdarzeń procesowych, składa się z następujących po sobie czynności konwencjonalnych polegających na tym, że mocą wyraźnie ustanowionych lub zwyczajowo ukształtowanych reguł określonym czyn-

---


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

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

nościom psychofizycznym nadaje się nowy sens społeczny, kulturowy<sup>3</sup>. Czynności tego rodzaju określane są w nauce mianem tzw. **czynności procesowych**<sup>4</sup>. Są nimi **wszystkie czynności konwencjonalne, formalne, dokonywane przez podmioty postępowania, jeżeli według obowiązujących w nim przepisów mogą one wywrzeć skutki prawne dla tego postępowania, w związku z którym są one dokonywane**. Każde postępowanie składa się wobec tego z następujących po sobie czynności procesowych. Dla swojej skuteczności muszą być one dokonywane w przepisanej formie, w oznaczonym czasie i miejscu. Zgodność z prawem procesu zależy od ważności składających się nań czynności procesowych.

Prawu procesowemu przypisywana jest na ogół funkcja służebna względem prawa materialnego, co nie oznacza wszakże relacji nadrzędności i podległości między tymi dwoma działami prawa w rozumieniu ich rangi, ważności<sup>5</sup>. Niekiedy podkreślany jest wręcz formalny charakter prawa procesowego, ponieważ nie wyznacza ono i nie określa w sposób samodzielny sytuacji prawnej podmiotów, czyniąc to pośrednio, przez realizację w jego obrębie prawa materialnego<sup>6</sup>. Służebność norm procesowych nie stanowi o ograniczeniu roli tego prawa, ponieważ dopiero normy procesowe stwarzają podstawę do tego, aby określenie praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego odpowiadało wymaganiom reguł demokratycznego państwa prawa<sup>7</sup>. Prawo procesowe pełni wiele istotnych funkcji, do których należą:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

! Współcześnie w Europie obserwowany jest wzrost znaczenia prawa procesowego dla ochrony praw jednostki<sup>10</sup>. Potwierdzeniem roli prawa procesowego jest brzmienie wielu aktów prawa międzynarodowego, w których wyznaczone zostały podstawowe standardy procesowe niezbędne w każdym postępowaniu administracyjnym. Na wyróżnienie w tym miejscu zasługuje **art. 13 EKPCz**, w którym wyrażone zostało prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego na wypadek naruszenia wolności i praw, które w Konwencji zostały zawarte. Prawo to, z jednej strony, ma charakter proceduralny, ponieważ jego treścią jest ustanowienie skutecznego środka na gruncie prawa krajowego państwa będącego stroną Konwencji<sup>11</sup>, a z drugiej strony – charakter gwarancyjny, ponieważ jego funkcjonowanie powinno być skuteczne w prawie i w praktyce jego działania<sup>12</sup>.

! Obszerny katalog wymagań proceduralnych adresowanych do organów administracji publicznej został zamieszczony w postanowieniach


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


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

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

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

**rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 20.07.2007 r. – Prawo do dobrej administracji (*Right to Good Administration*)**<sup>13</sup>. Obejmuje on swoim zakresem zarówno katalog zasad, którymi organy administracji powinny się kierować w kontaktach z podmiotami prywatnymi, m.in. zasadę praworządności, równości wobec prawa, bezstronności oraz proporcjonalności, jak i podstawowe kwestie dotyczące egzekucji obowiązków publicznoprawnych oraz sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 20 ust. 3 rekomendacji organy administracji powinny umożliwić podmiotom prywatnym dobrowolne wykonanie nałożonych nań obowiązków w rozsądnym terminie, z wyjątkiem obowiązków podlegających natychmiastowemu wykonaniu. Stosownie do art. 20 ust. 4 rekomendacji egzekucja może się odbywać jedynie na podstawie i w zgodzie z przepisami prawa. Zgodnie z art. 22 ust. 1 rekomendacji osobom prywatnym powinna zostać stworzona możliwość poddania decyzji dotyczących ich praw lub interesów kontroli sądowej. Co istotne z perspektywy rodzimego modelu sądowej kontroli administracji, w art. 22 ust. 2 rekomendacji została dopuszczona możliwość zarówno merytorycznego, jak i ograniczonego do oceny legalności zaskarżonego aktu orzekania przez sądy.

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

 Prawo do dobrej administracji znalazło się również w **Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej**<sup>14</sup>, będącego rezultatem prac autorów ReNEUAL<sup>15</sup>. Otóż w preambule zasad modelowych księgi I Modelu przyjęto, że organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym są

<sup>13</sup> Tekst rekomendacji został zamieszczony w „Polskim Roczniku Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2011/2, s. 362–372.

<sup>14</sup> Zob. <http://www.reneual.eu>.

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

zobowiązane do przestrzegania m.in. prawa do dobrej administracji jako podstawowej normy prawa postępowania administracyjnego<sup>16</sup>.


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

---


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


## ZAKRES ŹRÓDŁOWY ORAZ PRZEDMIOTOWY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

### 1. Rodzaje postępowania administracyjnego

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

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

 **Postępowanie rozpoznawcze** zostało uregulowane w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego. W jego ramach na szczególne wyróżnienie zasługuje tzw. postępowanie jurysdykcyjne, które jest wszczynane oraz prowadzone w celu autorytatywnego określenia praw i obowiązków jednostki w formie decyzji administracyjnej. Obok postępowania jurysdykcyjnego w Kodeksie postępowania administracyjnego zostały uregulowane tzw. postępowania szczególne dotyczące rozstrzygnięcia sporów o własność, wydawania zaświadczeń, nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, europejskiej współpracy administracyjnej oraz rozpatrywania skarg i wniosków. Wszystkie one zostaną omówione w drugiej części podręcznika. W tym miejscu trzeba wszakże zauważyć, że Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera pełnej kodyfikacji postępowania administracyjnego. Liczne odmienności w jego przebiegu ustanowione zostały w ustawach szczególnych. W odniesieniu do niektórych z nich w doktrynie wskazuje się, że tworzą one odrębny tryb postępowania administracyjnego<sup>1</sup>. Niektóre z tych odmienności zostaną omówione w ostatniej, piątej, części podręcznika.

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

---

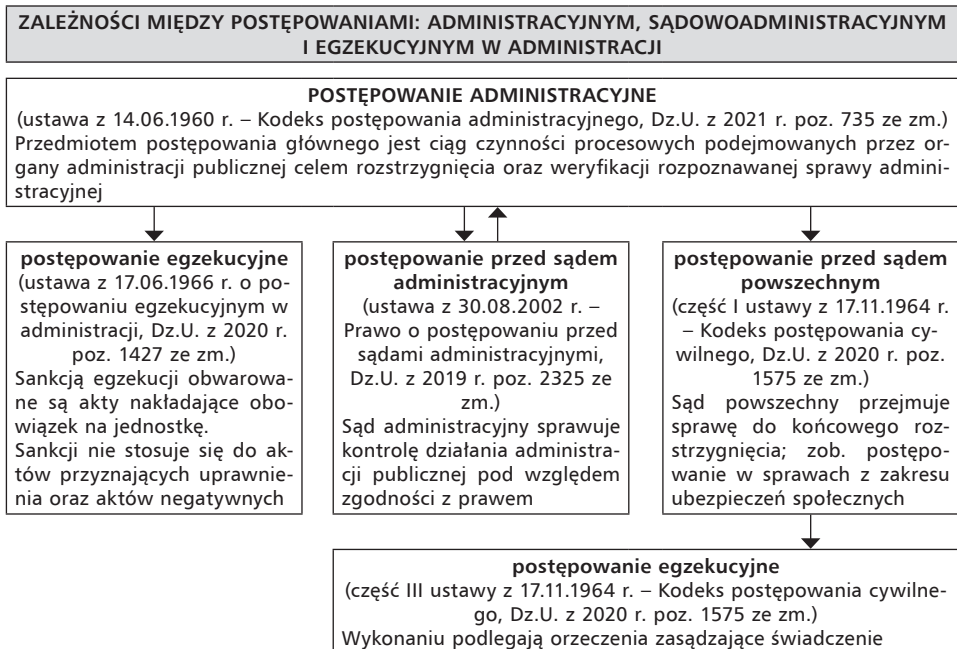
<sup>1</sup> Zdaniem K. Celińskiej-Grzegorzczak jako postępowania szczególne należy zakwalifikować te postępowania o charakterze administracyjnym, które prowadzone są na podstawie odrębnej od Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji prawnej – zob. K. Celińska-Grzegorzczak, *Postępowanie patentowe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

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

! Poza ramami postępowania administracyjnego pozostaje **postępowanie sądownoadministracyjne**, które wszakże wykazuje silne z nim związki<sup>2</sup>. Stosownie do art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej oraz rozstrzygają spory kompetencyjne i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Postępowanie sądownoadministracyjne uregulowane zostało w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O ustroju sądów administracyjnych stanowią przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Szczegóły dotyczące sądowej kontroli administracji publicznej zostaną przedstawione w czwartej części podręcznika.

5


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



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


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

## 2. Administracyjne postępowanie ogólne a postępowanie sądownoadministracyjne

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


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

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

- 7  Poszukując zależności występujących między oboma postępowaniami, należy wskazać, że występują one na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest

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

**dopuszczalność równoczesnego prowadzenia postępowania administracyjnego w jednym z nadzwyczajnych jego trybów oraz postępowania sądownoadministracyjnego.** Drugą wyznacza udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy – a jeżeli tak, to w jaki sposób – oddalenie skargi przez sąd administracyjny na decyzję powinno się przekładać na dopuszczalność wszczęcia oraz prowadzenia postępowania administracyjnego w jednym z nadzwyczajnych jego trybów.

 Skupiając się na pierwszym zagadnieniu, trzeba zauważyć, że **jedną z podstawowych zasad prawidłowego wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym jest konieczność wyczerpania trybu zaskarżenia przed organem administracji** (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.). Nie stoi to jednak na przeszkodzie, ażeby w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną w tym samym czasie wniesione zostało przykładowo podanie o wznowienie postępowania administracyjnego oraz skarga do sądu administracyjnego. Pojawia się wówczas problem dwutorowości postępowań oraz ich wzajemnego wpływu na siebie. Gdyby bowiem przed rozpoznaniem przez sąd skargi na decyzję została ona wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ administracji, wówczas postępowanie sądowe stałoby się bezprzedmiotowe. Sąd nie mógłby orzekać o legalności decyzji nieistniejącej w obrocie prawnym. W sytuacji odwrotnej uchylenie decyzji przez sąd powodowałoby niemożność podjęcia rozstrzygnięcia przez organ administracji w postępowaniu wznowieniowym.

Niebezpieczeństwo zazębiana się obu postępowań zostało wyeliminowane jedynie połowicznie przez art. 56 p.p.s.a., zgodnie z którym **w razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w jednym z trybów nadzwyczajnych postępowanie sądowe podlega obligatoryjnemu zawieszeniu** (art. 124 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Sąd administracyjny nie odrzuca w takim przypadku wniesionej skargi, tylko zawiesza postępowanie do czasu zakończenia postępowania administracyjnego<sup>4</sup>.

Artykuł 56 p.p.s.a. stanowi o wniesieniu skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego. Nie została w nim uregulowana odwrotna sytuacja procesowa, w której najpierw dochodzi do wszczęcia postępowania przed sądem, a dopiero następnie przed organem administracji publicznej. W takim przypadku zakaz dwutorowości postępowania nadal obowiązuje. **Późniejsze w stosunku do wytoczenia skargi przed sądem administracyjnym wszczęcie postępowania administracyjnego w tej samej sprawie nie powinno skutkować zawieszeniem postępowania sądowego, ponieważ nie ma ku temu podstawy w art. 56 p.p.s.a.** Przesłanki tej nie zawiera również art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.<sup>5</sup> Wszczęcie postępowania administra-

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

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

cyjnego w trybie nadzwyczajnym po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego byłoby sprzeczne z zakresem postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym, determinowanym zasadą ogólną praworządności oraz mocą wiążącą orzeczenia sądu<sup>6</sup>.

Przedstawiona powyżej wątpliwość została rozstrzygnięta przez NSA w uchwale z 5.06.2017 r.<sup>7</sup> Sąd przesądził w niej, że **w trakcie postępowania sądownoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego.** W uzasadnieniu zapadłej uchwały NSA wskazał, że skoro żaden przepis prawa nie zabrania stronie żądania wszczęcia postępowania w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania z jednoczesnym wniesieniem skargi do sądu na ten sam akt, to powoduje to, że do czasu zawieszenia jednego z tych postępowań może się toczyć zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądowe dotyczące tej samej decyzji. Skoro w art. 56 p.p.s.a. ustawodawca stanowi, że w razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu do czasu ich zakończenia, to należy *a contrario* przyjąć, że nie ma podstaw do zawieszenia postępowania sądowego w sytuacji, gdy administracyjne postępowanie w trybie nadzwyczajnym zostało uruchomione po wniesieniu skargi. Jeżeli nie ma podstaw do zawieszenia postępowania przed sądem administracyjnym, a sprawa nie może być rozstrzygana jednocześnie w postępowaniu administracyjnym i sądowym, to w ocenie NSA organ administracji ma obowiązek zawiesić administracyjne postępowanie nadzwyczajne do czasu prawomocnego zakończenia sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym.

- 9 Zarówno w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i w Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma podstawy do tego, ażeby wcześniejsze wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego stało na przeszkodzie zainicjowaniu postępowania administracyjnego w jednym z trybów nadzwyczajnych<sup>8</sup>. Po

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

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

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



wniesieniu skargi do sądu administracyjnego mogą pojawić się nowe okoliczności faktyczne, nieznanne organowi w dniu wydawania decyzji, skutkujące jej uchyleniem albo umorzeniem postępowania. Wystąpienie nowych, istotnych okoliczności lub dowodów nie jest podstawą z art. 145 § 1 ust. 1 lit. b p.p.s.a. do uchylenia zaskarżonej decyzji. Oznacza to, że skarżący byłby zmuszony, korzystając z ochrony sądowej, do czasu zakończenia postępowania przed sądem ponosić skutki istnienia w obrocie prawnym takiej decyzji<sup>9</sup>. Aprobując pogląd o dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego w nadzwyczajnym trybie przy uprzednim wszczęciu postępowania sądowego, mającego na celu dokonanie kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, trzeba mieć jednak na względzie, że **nadanie możliwie szerokich uprawnień procesowych jednostce nie może powodować zaistnienia sytuacji, w której z jednej strony byłby prawny określonej decyzji w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym zostanie unicestwiony, a z drugiej strony sąd administracyjny oddali skargę na tę samą decyzję, potwierdzając w ten sposób jej zgodność z prawem**. Zarówno sąd, jak i organ administracji publicznej powinny w takiej sytuacji przeciwdziałać wydaniu sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć, rozważając *ad casum* konieczność zawieszenia albo postępowania sądowego, albo administracyjnego, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy. Negatywnym konsekwencjom wszczęcia postępowania administracyjnego po uprzednim zainicjowaniu trybu kontroli sądowej powinna przeciwdziałać przedstawiona powyżej uchwała NSA z 5.06.2017 r., II GPS 1/17.

Problematykę konkurencyjności środków zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w poszczególnych postępowaniach administracyjnych można również rozważać z punktu widzenia zasadności wszczęcia któregoś z nich w razie zaistnienia przesłanki, która teoretycznie rzecz biorąc, uzasadniałaby zainicjowanie zarówno postępowania administracyjnego, jak i sądowego. W doktrynie zagadnienie to rozważane jest przede wszystkim w odniesieniu do **wznowienia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego**. Naczelny Sąd Administracyjny swego czasu opowiedział się w takiej sytuacji zarówno za wznowieniem postępowania administracyjnego z uwagi na ekonomię postępowania<sup>10</sup>, jak i za wznowieniem postępowania sądownoadministracyjnego<sup>11</sup>. O tym, które z tych postępowań powinno zostać w konkretnym przypadku wznowione, decydują przesłanki wznowienia, będące następstwem zdarzeń powstałych w samym postępowaniu. Jeżeli są one następstwem faktów powstałych w postępowaniu administracyjnym, wówczas to właśnie postępowanie powinno zostać wznowione. Jeżeli natomiast są


10

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


<sup>10</sup> Zob. wyrok NSA z 30.09.1985 r., SA/Wr 358/85, OSPiKA 1987/2, poz. 27.

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

konsekwencją zdarzeń zaistniałych w postępowaniu sądowym, wtedy ono powinno podlegać wznowieniu<sup>12</sup>.

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

Takiej samej regulacji nie ma w Kodeksie postępowania administracyjnego, pomimo dodania w art. 16 § 3 k.p.a. definicji decyzji prawomocnej<sup>13</sup>. Za ustanowieniem tej zmiany nie poszły jednak dalsze konsekwencje w postaci ograniczenia dopuszczalności kwestionowania decyzji prawomocnej w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

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

Przedstawiona uchwała spotkała się zarówno z negatywnym, jak i pozytywnym odzewem w doktrynie. Z jednej strony podniesiono, że zajęte w niej stanowisko jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 134 § 1 p.p.s.a. zasadą niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi, która kształtuje również pośrednio granice orzekania<sup>15</sup>.

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

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

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

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

Skarga powinna zostać uwzględniona przez sąd administracyjny zawsze, ilekroć niezależnie od podniesionych w niej zarzutów i sformułowanych wniosków zaistnieje przesłanka wydania rozstrzygnięcia w oparciu o jedną z podstaw określonych w art. 145–150 p.p.s.a. Przepisy te nakazują sądowi administracyjnemu wybrać właściwy, przewidziany w nich sposób rozstrzygnięcia skargi niezależnie od jej treści, tzn. zakresu, w jakim została zaskarżona decyzja, oraz sformułowanych w niej zarzutów i wniosków<sup>16</sup>. Z drugiej strony trudno odmówić składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podjął powyższą uchwałę, poczucia realizmu polegającego na uwzględnieniu niebezpieczeństwa niedostrzeżenia przez sąd administracyjny jednej z wad, które powinny skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji i dążeniem do umożliwienia wyeliminowania jej z obrotu prawnego w późniejszym czasie<sup>17</sup>.

**!** **Oddalenie prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego skargi na decyzję administracyjną powinno w sposób generalny wykluczać dopuszczalność prowadzenia postępowania administracyjnego w jednym z nadzwyczajnych trybów, którego celem byłoby doprowadzenie do stwierdzenia nieważności bądź uchylecia tej decyzji**<sup>18</sup>. Jedynie w wyjątkowych wypadkach dotyczących niektórych spośród przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego, które – obiektywnie rzecz biorąc – mogą zostać ujawnione albo zaistnieć po wydaniu prawomocnego wyroku przez sąd administracyjny<sup>19</sup>, oraz podstaw uchylecia bądź zmiany decyzji uregulowanych w art. 154, 155, 161 § 1, art. 162 § 1 k.p.a.<sup>20</sup>, oddalenie skargi przez sąd administracyjny nie powinno stanowić przeszkody w zainicjowaniu nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego.

13

Decyzja administracyjna, w stosunku do której sąd administracyjny oddalił skargę, potwierdzając tym samym jej zgodność z prawem, określana mianem **decyzji**

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

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


<sup>18</sup> Znaczenie sądownoadministracyjnej kontroli decyzji również przez przedstawicieli doktryny postępowania karnego rozumiane jest w ten sposób, że wyrok oddalający skargę jest potwierdzeniem tego, że zaskarżona decyzja nie jest dotknięta wadą skutkującą jej nieważnością, zob. O.M. Piaskowska, *Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym*, Warszawa 2014, s. 149, 228–229; zob. też T. Gardocka, *Prejudycjalność w polskim procesie karnym*, Warszawa 1987, s. 158.

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


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

**prawomocnej**, powinna korzystać z wyższego poziomu trwałości niż **decyzja ostateczna**, która nie przeszła kontroli sądowej ze względu na to, że nie została w ogóle wniesiona od niej skarga do sądu administracyjnego.

### 3. Administracyjne postępowanie ogólne a administracyjne postępowanie egzekucyjne

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

Przymusowej realizacji w trybie egzekucyjnym podlegają jedynie **decyzje nakładające na adresata obowiązek** i to tylko w sytuacji, gdy adresat tego obowiązku nie wykonuje dobrowolnie. Wykonaniu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji nie podlegają decyzje odmowne, np. decyzja o odmowie ustalenia warunków zabudowy czy też o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę. Realizacji w analizowanym trybie nie podlegają ponadto decyzje przyznające stronie uprawnienie, np. 300 zł zasiłku celowego na zakup opału na zimę. O tym, czy dany podmiot skorzysta z przysługującego mu uprawnienia, decyduje on sam.


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

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

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie jest aktem prawnym regulującym postępowanie egzekucyjne w sposób kompleksowy. W sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odpowiednie zastosowanie, na mocy art. 18 u.p.e.a., znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Dzięki temu między

tymi dwoma postępowaniami istnieje łączność będąca kolejnym dowodem istnienia jednej procedury administracyjnej, w obrębie której mieści się także procedura wykonawcza.


## 4. Administracyjne postępowanie egzekucyjne a postępowanie sądownoadministracyjne

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

15

Poszukując dalszych zależności między ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji a prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy zauważyć, że niewątpliwie należy do nich **weryfikacja przez sąd administracyjny tych postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie** (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.). W ten sposób kontrolą sądową objęte zostały najważniejsze rozstrzygnięcia zapadające w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Innymi słowy, orzecznictwo sądów administracyjnych wywiera istotny wpływ na przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

## EUROPEIZACJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

- 16  Począwszy od 1.05.2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Prawo tworzone w ramach tej organizacji w coraz szerszym zakresie oddziałuje na całe prawo administracyjne, w tym także na postępowanie administracyjne. Mówiąc o europeizacji prawa procesowego, w doktrynie wskazuje się na istniejącą w tym obrębie tzw. **autonomię proceduralną państw członkowskich**, która oznacza, że **prawo europejskie, szeroko ingerując w normy prawa materialnego, pozostawia państwom członkowskim autonomię zarówno w zakresie konstruowania systemu organów administracji publicznej, jak i określania procedur obowiązujących w postępowaniach przez nie prowadzonych**. Autonomia proceduralna dotyczy relacji występującej między prawem unijnym i krajowym. Pojęcie autonomii proceduralnej odnoszone jest przede wszystkim do obszaru postępowań sądowych<sup>1</sup>, jednakże tradycyjnie stosuje się je również na określenie sytuacji prawnej obowiązującej na obszarze ogólnego postępowania administracyjnego<sup>2</sup>.

Wydaje się jednak, że współcześnie autonomia proceduralna państw członkowskich ulega stopniowemu ograniczeniu. Z tego względu w doktrynie zaproponowano po-  
sługiwanie się sformułowaniem **względnej autonomii proceduralnej** państw członkowskich<sup>3</sup>. Prawo unijne w coraz szerszym zakresie wkracza na dotąd nieznanne sobie płaszczyzny regulacji, czego dowodem w ostatnim czasie są działania zmierzające do wprowadzenia **jednolitego modelu postępowania administracyjnego**. Zo-


---

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


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

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

stały one zapoczątkowane powołaniem w dniu 23.03.2010 r. przez Komisję do spraw prawnych Parlamentu Europejskiego grupy roboczej prawa administracyjnego UE w celu przeprowadzenia ogólnego przeglądu istniejącego w UE prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego. Rezultatem prac grupy roboczej było przedstawione 21.06.2012 r. sprawozdanie zawierające zalecenia dla Komisji Europejskiej, którymi powinna się kierować w przyszłych pracach legislacyjnych dotyczących postępowania administracyjnego w UE. Parlament Europejski uchwalił rezolucję zawierającą te zalecenia 15.01.2013 r.<sup>4</sup>

 Odpowiedzią ze strony świata nauki na powstałe zapotrzebowanie są prace podjęte przez Grupę Naukowo-Badawczą ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego (**ReNEUAL**), która przygotowała Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej w sposób umożliwiający jego przekształcenie w rozporządzenie Unii Europejskiej. Opracowany projekt składa się z sześciu ksiąg, spośród których księga I określa ogólny zakres zastosowania postępowania administracyjnego, obejmujący wszystkie organy administracji UE wdrażające prawo unijne w drodze czynności administracyjnych. Pozostałe księgi przedstawiają szczegółowo konkretne postępowania administracyjne w UE, które mogą bezpośrednio wpływać na interesy i prawa jednostek, w tym wydawanie przepisów przez organy administracji (księga II), wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych (księga III), umowy (księga IV), procedurę wzajemnej pomocy (księga V) oraz zarządzanie informacją (księga VI). Głównym celem projektu grupy ReNEUAL było wypracowanie w warunkach akademickich metod usprawnienia procesu wdrażania prawa UE. Aktualnie istotnym zagadnieniem politycznym oraz prawnym pozostaje to, czy przy obecnym brzmieniu traktatów unijnych istnieje podstawa prawna kodyfikacji postępowania administracyjnego, która obejmowałaby instytucje, organy, urzędy i agencje UE, nakładając równocześnie uprawnienia i obowiązki na organy państw członkowskich w taki sam sposób, w jaki czynią to uregulowania sektorowe czy dyrektywy<sup>5</sup>.

17

 Na osobną uwagę zasługuje także stopniowo zacieśniająca się **współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wierzytelności publiczno-prawnych**, której aktualne ramy wyznaczone zostały w dyrektywie Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń<sup>6</sup> oraz w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1189/2011 z 18.11.2011 r. ustalającym szczegółowe przepisy dotyczące niektórych przepisów dyrektywy Rady 2010/24/UE w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych ob-



18

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

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

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 84, s. 1.

ciążeń<sup>7</sup>. Dyrektywa 2010/24/UE została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych<sup>8</sup>, która w art. 4 ust. 1 odsyła w zakresie dochodzenia oraz zabezpieczenia należności państw członkowskich lub państw trzecich do postępowania uregulowanego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>9</sup>. Zagadnienia łączące się z postępowaniem prowadzonym w przedmiocie udzielania wzajemnej pomocy zostaną przedstawione w drugiej części niniejszego opracowania.

- 19  Traktując o europeizacji szeroko pojmowanego postępowania administracyjnego, nie sposób pominąć wskazanych już powyżej **rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy – Prawo do dobrej administracji** oraz **art. 41 i 47 Karty**. Należy w tym miejscu zauważyć, że zasady sformułowane w art. 41 Karty doznały rozwinięcia w uchwalonym przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. **Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej**, nazwanym także **Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji**<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Kodeksu obowiązuje on wszystkich urzędników oraz innych pracowników objętych statusem urzędnika w zakresie ich kontaktów z jednostkami. Stosownie do art. 3 ust. 1 Kodeksu zostały w nim zawarte ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, znajdujące zastosowanie w odniesieniu do wszystkich kontaktów instytucji z jednostką, chyba że podlegają one odrębnym przepisom. Należą do nich m.in. zasady: praworządności, niedyskryminowania, współmierności, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywizmu, ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, uczciwości, uprzejmości oraz odpowiadania na pisma w języku obywatela, podejmowania decyzji w stosownym terminie, informowania o możliwościach odwołania.
- 20  Z perspektywy sądowej podstawową rolę w analizowanym obszarze europeizacji odgrywa **rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy (2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych**. Odwołując się do art. 6 EKPCz, uznaje prawo każdego do rzetelnej kontroli aktów administracyjnych za podstawowy element systemu praw człowieka. Określa ona pojęcia aktu administracyjnego oraz kontroli sądowej. Akt administracyjny obejmuje akty indywidualne, normatywne, czynności faktyczne podjęte w wykonaniu władzy publicznej, mogące naruszać prawa lub interesy osób fizycznych i prawnych oraz bezczynność organu administracji w sytuacji, w której był zobowiązany do działania, albo odmowy podjęcia czynności na żądanie. Natomiast kontrola sądowa jest rozumiana jako ocena zgodności aktu administracyjnego z prawem i zastosowanie od-

<sup>7</sup> Dz.Urz. UE L 302, s. 16, ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 765 ze zm.


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

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




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

## ZAKOŃCZENIE

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

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

- 22  Współcześnie istnieje co najmniej kilka ośrodków decyzyjnych upoważnionych do stanowienia prawa o postępowaniu administracyjnym. Zjawisko to określane jest mianem **multicentryczności** współczesnych systemów prawnych<sup>1</sup>. Jego istnienie powoduje konieczność nie tylko znajomości ponadkrajowych regulacji prawnych odnoszących się do szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, lecz przede wszystkim posiadania wiedzy o istniejących technikach harmonizujących wieloszczeblowy porządek prawny, które w istotnym zakresie wywodzone są z orzecznictwa sądów i trybunałów, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.

---

<sup>1</sup> E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–4.

Część II


**ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE**



## ŹRÓDŁA I ZAKRES STOSOWANIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

### Pytania wstępne

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

 W Polsce postępowanie administracyjne jest skodyfikowane, a najważniejszym aktem prawnym regulującym postępowanie administracyjne jest oczywiście obowiązująca od 1.01.1961 r. ustawa z 14.06.1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego**, normująca przede wszystkim tzw. ogólne postępowanie administracyjne (zwane też postępowaniem jurysdykcyjnym; uregulowane w działach I–IV i IX). **Z dniem 1.06.2017 r. weszła w życie obszerna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, która oprócz znaczących zmian w istnieją-**

23

---

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

cych już działach ustawy dodała dwa nowe: dział IVa „Administracyjne kary pieniężne” oraz dział VIIIa „Europejska współpraca administracyjna”.

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

**⚖** W orzecznictwie przyjmuje się, iż np. uchwała komisji egzaminacyjnej szkoły wyższej, stwierdzająca złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiająca o wydaniu dyplomu magisterskiego, jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a., gdyż przyznaje stronie (adresatowi) uprawnienia w sferze prawa powszechnie obowiązującego<sup>3</sup>.

**Np.** Żądanie od organu administracji oddania nieruchomości w wieczyste użytkowanie nie jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 k.p.a., podlegającą załatwieniu przez wydanie decyzji<sup>4</sup>.

24 **!** Zasadniczą **funkcją** ogólnego postępowania administracyjnego jest zapewnienie **realizacji materialnego prawa administracyjnego**<sup>5</sup>. Prawo procesowe ma więc charakter służebny wobec norm prawa materialnego. Oczywiście, i należy to mocno podkreślić, owa służebność norm prawa procesowego nie stanowi o ograniczeniu roli prawa procesowego. To właśnie normy tego prawa tworzą dopiero podstawy do tego, aby określenie praw i obowiązków w ramach stosunku administracyjnoprawnego odpowiadało regułom demokratycznego państwa prawnego. Przepisy prawa procesowego w określonych sytuacjach mogą też mieć korzystny wpływ na kształtowanie stosunków administracyjnoprawnych, zwłaszcza wówczas, gdy regulacja materialnoprawna stała się nieaktualna w zmienionych warunkach społecznych, gospodarczych i ekonomicznych. Takie znaczenie mają przede wszystkim zasady postępowania administracyjnego<sup>6</sup>.

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

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

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

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

<sup>6</sup> R. Hauser, *Rola...*, s. 24; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1992, s. 16 i n.

! W Kodeksie postępowania administracyjnego unormowane jest ponadto rozstrzyganie **sporów o własność** między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami administracji a innymi podmiotami powołanymi z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych<sup>7</sup>. Kodeks normuje więc spory o własność zachodzące w obrębie administracji publicznej (czyli tzw. spory wewnętrzne)<sup>8</sup>.

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

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

! Ogólnego postępowania administracyjnego **nie stosuje się** do postępowania w sprawach: 25

- 1) karnoskarbowych,
- 2) uregulowanych w Ordynacji podatkowej (z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII),
- 3) należących do własności polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz

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

<sup>8</sup> K. Defecińska, *Spory o własność organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 45.

<sup>9</sup> Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. poz. 730.

- 4) w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, a także podległości służbowej pracowników tych organów i jednostek organizacyjnych.



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

26



W wielu ustawach szczególnych przewiduje się również **odpowiednie stosowanie** przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. np. art. 18 u.p.e.a.).

27



„**Odpowiedniość**” stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza stosowanie niektórych przepisów wprost, bez żadnych modyfikacji lub zmian, stosowanie niektórych z nich z dostosowaniem do charakteru rozpatrywanej sprawy, niestosowanie w ogóle – w tej sytuacji przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą być stosowane, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność (a więc z przepisami ustanowionymi dla normowania tych stosunków, do których miałyby one być stosowane „odpowiednio”)<sup>12</sup>. Natomiast zwrot, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie w **zakresie nieuregulowanym** w powołanej ustawie, wskazuje, że jeżeli ustawa ta reguluje daną procedurę, to nie ma podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.



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

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

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



## Rozdział II


# PODMIOTY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO




### Pytania wstępne


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


## 1. Organ prowadzący postępowanie

28  Organami powołanymi do prowadzenia postępowania administracyjnego, a więc przede wszystkim do rozpatrywania i rozstrzygania (załatwiania) spraw, są organy administracji publicznej<sup>1</sup>.

 Zgodnie z kodeksową definicją **organami administracji publicznej** są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 5 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>2</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się, iż normatywne określenie organu administracji publicznej zawarte w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. stanowi o zrównaniu w zakresie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wszystkich organów należących do struktury administracji publicznej, jak i o zrównaniu z nimi podmiotów wykonujących tylko zlecone funkcje administracji publicznej (z mocy prawa lub na podstawie porozumień), o jakich mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.

 Zarówno komisja egzaminacyjna, jak i Krajowa Rada Rzeczników Patentowych (w zakresie rozpatrywania odwołania od uchwały komisji w sprawie wyniku egzaminu kwalifikacyjnego) są podmiotami, o jakich mowa w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., gdyż przepisy ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych<sup>3</sup> uprawniają je do przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego i wyposażają w uprawnienia władcze w postaci uchwały ustalającej wynik egzaminu. Organ samorządu zawodowego są organami administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym<sup>4</sup>.

29  Przez pojęcie **ministra** Kodeks postępowania administracyjnego rozumie Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych.

<sup>1</sup> Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 31.

<sup>2</sup> W. Sawczyn, *Błędy dotyczące rozumienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych – wynik wadliwej wykładni czy złej jakości prawa* [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 278.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 944 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. postanowienie NSA z 9.07.2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989.

**!** **Organami jednostek samorządu terytorialnego** w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są natomiast: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

Niezwykle istotne znaczenie ma ustalenie właściwości organów administracji. Właściwość organu administracji to zdolność prawna organu do załatwiania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym<sup>5</sup>. Organy administracji mają obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości (art. 19 k.p.a.). Różni się właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną.

**!** **Właściwość rzeczowa** organu administracji publicznej określona jest na podstawie przepisów prawa materialnego, wyznaczających zakres działania organów administracyjnych (art. 20 k.p.a.)<sup>6</sup>.

**!** **Właściwość miejscowa** organu to zdolność do załatwiania spraw indywidualnych należących do jego właściwości rzeczowej na określonym obszarze działania<sup>7</sup>. Właściwość miejscowa wyznacza więc terytorialny zasięg działania danego organu administracji publicznej<sup>8</sup>, który ustala się na podstawie przepisów prawa ustrojowego<sup>9</sup>. Właściwość miejscową oraz instancyjną organów administracji wyznacza się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (odmienne reguły jej ustalania w niektórych sprawach mogą wynikać z przepisów odrębnych).

**!** **Właściwość instancyjna** (będąca rodzajem właściwości rzeczowej) oznacza zdolność prawną do weryfikacji rozstrzygnięć na drodze administracyjnej<sup>10</sup>. Dla określenia właściwości instancyjnej organu administracji niezwykle istotne jest ustalenie organu wyższego stopnia nad organem prowadzącym postępowanie. Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje bowiem (co do zasady) konstrukcję, w której zdolność prawna do weryfikacji decyzji lub postanowień w toku instancji (tzn. w wyniku wniesienia odwołania lub zażalenia) została przyznana

<sup>5</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 103.

<sup>6</sup> J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź 1997, s. 132.


<sup>7</sup> Zob. R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 99; C. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 49, oraz powoływana tam literatura.

<sup>8</sup> J. Borkowski, *Nieważność...*, s. 78.


<sup>9</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 174.

<sup>10</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie...*, 1999, s. 81.


organowi bezpośrednio wyższego stopnia względem tego, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie<sup>11</sup>.

- 31  **Organami wyższego stopnia** w rozumieniu art. 17 k.p.a. są:
- 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze<sup>12</sup>;
  - 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie;
  - 3) w stosunku do innych organów administracji publicznej – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
  - 4) w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.

## 2. Strona

- 32  **Stroną postępowania administracyjnego** jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.).

Stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.)<sup>13</sup>. Osoba fizyczna nieposiadająca zdolności do czynności prawnych musi działać przez przedstawiciela ustawowego. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli.

 **Konsorcjum jako strona postępowania administracyjnego.** Termin „konsorcjum” nie określa podmiotu prawa, lecz grupę niezależnych podmiotów – stron umowy konsorcjum, która to umowa kształtuje stosunek obligacyjny, a nie organizacyjny. Tak więc konsorcjum nie posiada własnej osobowości prawnej, nie jest odrębnym podmiotem gospodarczym prowadzącym samodzielną działalność, nie może być podmiotem praw i obowiązków, zatem niewątpliwie nie może w postępowaniu administracyjnym występować w charakterze strony w rozumieniu art. 28 i 29 k.p.a.<sup>14</sup> W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w przypadku zbycia prawa lub śmierci strony podczas

<sup>11</sup> Szerzej zob. K. Defecińska, *Spory...*, s. 30; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 1996, s. 560; por. też M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 701; W. Chrościelewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 76, a także s. 69.

<sup>12</sup> Szerzej zob. A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 131.

<sup>13</sup> Oznacza to, iż przyznaje się zdolność procesową również państwowym i komunalnym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym niemającym osobowości prawnej – zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie...*, 1996, s. 286.

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Opolu z 27.10.2011 r., II SA/Op 296/11, LEX nr 1153028.

trwania postępowania administracyjnego na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni (art. 30 § 4 k.p.a.)<sup>15</sup>.

Dla ustalenia, kto w konkretnym postępowaniu jest stroną, podstawowe znaczenie ma kwestia istnienia interesu prawnego.

**!** **Interes prawny** w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza występowanie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której może nastąpić konkretyzacja tych uprawnień i obowiązków. Konkretyzacja ta następuje najczęściej w decyzji administracyjnej wydanej w następstwie rozstrzygnięcia sprawy<sup>16</sup>.

33

**!** Stroną jest więc podmiot, który swoje żądanie opiera na konkretnej normie prawa materialnego, którą można wskazać jako **podstawę interesu prawnego**<sup>17</sup>. Norma ta pozwala podmiotowi wywodzącemu z niej interes prawny domagać się ochrony przed jego naruszeniem i uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony.

Interesem prawnym można więc nazywać złożoną relację „między oceną stanu obiektywnego a tym stanem oraz między tym stanem a korzyścią”. Przybiera on charakter subiektywny, gdy istnieje tylko w przekonaniu osoby występującej w tej relacji jako podmiot korzyści, natomiast ma charakter obiektywny, gdy istnieje niezależnie od tej osoby<sup>18</sup>.

**⚖** Kwintesencją powyższych poglądów może być teza zawarta w uchwale NSA (7) z 13.10.2003 r., OPS 6/03, ONSA 2004/1, poz. 10<sup>19</sup>, w świetle której źródłem interesu prawnego określonego podmiotu do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony jest przepis prawa materialnego kształtujący sytuację prawną tego podmiotu w zakresie stosunku prawnego regulowanego tym przepisem. To właśnie z prawa materialnego wypływa legitymacja prawna do udziału w postępowaniu administracyjnym – bycia stroną tego postępowania, o której mowa w art. 28 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny, stosując ten pogląd w praktyce, na podstawie art. 28 k.p.a. w zw. z art. 138 ust. 2 u.g.n. uznał, iż: „Najemca, który na

<sup>15</sup> Szerzej zob. R. Hauser, A. Skoczylas, *Strona w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (zagadnienia wybrane) – materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 16–18 października 2000 r.*, Warszawa 2000, s. 18–25; por. też wyrok NSA z 27.09.1999 r., IV SA 1285/98, LEX nr 47898.


<sup>16</sup> Zob. uchwała NSA z 26.11.2001 r., OPK 19/01, ONSA 2002/2, poz. 68, oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 1996, s. 202.

<sup>17</sup> Zob. R. Hauser, A. Skoczylas, *Strona...*, s. 6–29.


<sup>18</sup> W. Jakimowicz, *Interes indywidualny w prawie administracyjnym*, „Casus” 1999/14, s. 45; różnice między obiektywną i subiektywną koncepcją strony omawia A. Gill, *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, Sam. Teryt. 2000/1–2, s. 68–72.


<sup>19</sup> Zgodnie z którym: „Najem, dzierżawa lub użyczenie zwracanej nieruchomości wygasa z upływem trzech miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna”.

podstawie umowy najmu zawartej z nowym właścicielem wyłączonej nieruchomości, tj. Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, używa lokal (budynek) znajdujący się na tej nieruchomości, ma przymiot strony w postępowaniu administracyjnym o zwrot wyłączonej nieruchomości”.

- 34  Interes prawny musi być **bezpośredni, realny i własny**. Oznacza to, że nie można opierać go wyłącznie na sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie charakter związków tych podmiotów byłby nie tylko faktyczny, ale też prawny (interes prawny nie może wynikać tylko z interesów i uprawnień innych podmiotów)<sup>20</sup>. Nie można więc stać się stroną postępowania administracyjnego wyłącznie na podstawie stosunków prawnych z innym podmiotem (np. stroną postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy jest właściciel nieruchomości, np. spółdzielnia mieszkaniowa, a nie podmioty związane z nią określonymi stosunkami prawnymi, np. członek spółdzielni, któremu przysługuje własnościowe prawo do lokalu)<sup>21</sup>.

Warto zauważyć, że interes prawny może się też przejawiać w poddaniu kontroli działań administracji publicznej, należy go traktować jako interes w uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności aktów lub czynności<sup>22</sup>.

- 35  Pojęciu interesu prawnego przeciwstawiane jest pojęcie interesu faktycznego. **Interes faktyczny** tym się różni od interesu prawnego, że nie jest wzięty pod ochronę przez obowiązujące normy prawne – a więc nie ma możliwości jego ochrony w sformalizowanym postępowaniu<sup>23</sup> (np. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, iż żona, której mąż utrzymuje stosunki intymne z pomocą domową zameldowaną i zatrudnioną u osoby trzeciej, nie jest stroną postępowania w sprawie ustalenia charakteru pobytu pomocy domowej u osoby trzeciej – ze względu na brak po jej stronie interesu prawnego lub obowiązku przewidzianego w przepisach prawa)<sup>24</sup>.

 Strona postępowania może działać osobiście lub przez pełnomocnika, chyba że charakter danej czynności wymaga jej osobistego działania. **Pełnomocnikiem** strony może być jedynie osoba fizyczna mająca zdolność do czynności praw-

<sup>20</sup> Cechy interesu prawnego oraz ich przykłady omawia szczegółowo J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 2.02.1996 r., IV SA 846/95, OSP 1997/4, poz. 83*, oraz J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 610.

<sup>21</sup> Zob. np. wyroki NSA: z 16.09.1999 r., IV SA 1262/97, LEX nr 48701, i z 10.12.1999 r., IV SA 1925/97, LEX nr 48709.

<sup>22</sup> Zob. J. Zimmermann, *Konstrukcja...*, s. 614; T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 105.

<sup>23</sup> W. Jakimowicz, *Interes...*, s. 45 i 48.

<sup>24</sup> Zob. wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1452/81, cyt. za: E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 107.

nych, a pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone ustnie do protokołu. Strona nie może więc ustanowić jako pełnomocnika osoby prawnej, np. działającej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej<sup>25</sup>. Ustawodawca jednoznacznie bowiem sformułował dyspozycję normy zawartej w art. 33 § 1 k.p.a., a taka regulacja ustawowa wyłącza kategorycznie z kręgu potencjalnych pełnomocników osoby prawne, choćby nawet były pełnomocnikami strony na gruncie art. 95 k.c.<sup>26</sup> Należy zauważyć, iż generalnie w postępowaniach o charakterze administracyjnym osoby prawne nie mogą być pełnomocnikami strony<sup>27</sup>.



Z treści przepisu art. 33 § 1 k.p.a. nie wynika, że pełnomocnikiem strony może być jedynie osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. W związku z tym przyjmuje się, że aby być pełnomocnikiem strony, wystarczy ograniczona zdolność do czynności prawnych<sup>28</sup>.



Omawiając zagadnienia dotyczące strony, nie można pominąć również problematyki **następstwa procesowego** w postępowaniu administracyjnym<sup>29</sup>. Artykuł 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Przepis ten nie stanowi więc podstawy prawnej przeniesienia praw lub obowiązków administracyjnoprawnych, umożliwia jedynie kontynuowanie postępowania, gdy skutek zbycia lub dziedziczenia następuje zmiana podmiotu stosunku materialnoprawnego<sup>30</sup>. Podkreśla się, że w razie zbycia prawa lub śmierci strony na podstawie art. 30 § 4 k.p.a. na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni – czyli np. wtedy, gdy w toku postępowania wywłaszczeniowego umiera właściciel nieruchomości, która jest przedmiotem tego postępowania, na miejsce tego właściciela wstępują jego spadkobiercy<sup>31</sup>. W postępowaniu administracyjnym, inaczej niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym, **nie występuje** następstwo procesowe w czystej postaci<sup>32</sup>.

36



W nauce prawa administracyjnego **następstwo prawne** traktuje się jako instytucję o wyjątkowym charakterze<sup>33</sup>, a zatem prawa i obowiązki o charakterze

37

<sup>25</sup> Por. np. M. Nowosielska, R. Pasternak, *Doręczenie w postępowaniu podatkowym*, M. Pod. 2000/6, s. 25 i n.; G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 241.

<sup>26</sup> Por. W. Wąsowicz, *Osoba prawna jako pełnomocnik*, PiP 1998/4, s. 52 i n.

<sup>27</sup> Poza pewnymi wyjątkami – por. A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 163.

<sup>28</sup> A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2013, kom. do art. 33.

<sup>29</sup> Por. R. Hauser, A. Skoczylas, *Strona...*, s. 19–22.


<sup>30</sup> Wyroki NSA: z 5.11.1997 r., I SA/Lu 1373/96, LEX nr 34642; z 28.11.1996 r., SA/Ka 2224/95, LEX nr 28946; z 27.05.1999 r., II SA/Łd 2484/98, LEX nr 3023575, i z 30.08.1984 r., SA/Lu 250/84, GAP 1986/7, s. 44.

<sup>31</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 123.


<sup>32</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie...*, 1999, s. 103.

<sup>33</sup> M. Miemieć, *Następstwo procesowe w prawie administracyjnym*, PPIA 1990/26, s. 33.

terze publicznoprawnym są zwykle ściśle związane z podmiotem, na rzecz którego je ustanowiono, i wygasają wraz z jego śmiercią. Wyjątki od tej zasady dopuszcza się jedynie z mocy wyraźnych przepisów prawa, które są w zasadzie zgodne z obowiązkami administracyjnoprawnymi o charakterze rzeczowym<sup>34</sup>. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że art. 30 § 4 k.p.a. stanowi swoisty „łącznik pomiędzy regulacjami publicznoprawnymi i prywatnoprawnymi”. Uważa się ponadto, że przepis ten zawiera również odesłanie do regulacji prawa zobowiązań i spadkowego w zakresie przedstawicielstwa strony w postępowaniu, w toku którego doszło do zbycia prawa lub śmierci strony<sup>35</sup>. Jednocześnie zaznacza się, że przeniesienie praw zbywalnych może dotyczyć zarówno wartości majątkowych, jak i uprawnień<sup>36</sup>.

 Od 25.11.2018 r., zgodnie z art. 30 § 4a w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa strony, w razie jej śmierci w toku postępowania, jeżeli został ustanowiony zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem strony, na jej miejsce wstępuje zarządca sukcesyjny. W przypadku wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego do postępowania toczącego się z udziałem zarządcy sukcesyjnego na jego miejsce wstępują następcy prawni zmarłego.

### 3. Uczestnicy postępowania na prawach strony

38  Uczestnicy postępowania na prawach strony to podmioty **nieposiadające legitymacji procesowej** w danej sprawie (ponieważ postępowanie dotyczy interesów prawnych innych podmiotów), którym z mocy prawa przysługują wszystkie **uprawnienia procesowe strony**<sup>37</sup>.

O ile stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, o tyle podmiot występujący w postępowaniu na prawach strony nie ma w nim ani własnego interesu prawnego, ani obowiązku. Działanie na prawach strony oznacza, że uczestnik postępowania uprawniony jest do podejmowania czynności procesowych w sprawach innych osób, ale przesłanką jego działania nie jest interes indywidualny, lecz **interes publiczny**, który przejawia się w dążeniu do ochrony określonych wartości, którym szczególne znaczenie nadaje ustawodawca.

Uczestnicy postępowania na prawach strony nie występują w postępowaniu zamiast strony, lecz w sposób **niezależny** od niej. Ze względu na to, że nie przysługują im

<sup>34</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 135; M. Miemiec, *Następstwo...*, s. 30.

<sup>35</sup> *Postępowanie...*, red. M. Wierzbowski, s. 55.

<sup>36</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 1996, s. 219.

<sup>37</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, s. 57.