

**POSTĘPOWANIE
ADMINISTRACYJNE
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE
W ADMINISTRACJI
I POSTĘPOWANIE
SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

6

**POSTĘPOWANIE
ADMINISTRACYJNE
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE
W ADMINISTRACJI
I POSTĘPOWANIE
SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

6

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegat przystępujących 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.

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-234-8

6. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

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

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Geneza i rozwój postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego.....

1. Europa	23
2. Polska.....	27
2.1. Okres międzywojenny	27
2.2. Okres po II wojnie światowej.....	30

Rozdział II

Pojęcie postępowania administracyjnego

1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu	41
2. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu.....	44
2.1. Pojęcie	44
2.2. Rodzaje.....	47
3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego.....	53
4. Zakres regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego	55

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje	59
2. Katalog zasad.....	62

Część druga
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W ŚCISŁYM ZNACZENIU
(TZW. JURYSDYKCYJNE)

Rozdział I

Organy prowadzące postępowanie.....	81
1. Charakterystyka	81
1.1. Uwagi ogólne.....	81
1.2. Organy administracji rządowej.....	81
1.2.1. Naczelnne organy administracji rządowej	82
1.2.2. Inne centralne organy administracji rządowej	82
1.2.3. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej.....	85
1.2.4. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej	86
1.3. Organy samorządu terytorialnego.....	87
1.4. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym.....	88
2. Właściwość organów.....	90
2.1. Pojęcie właściwości.....	90
2.2. Spory o właściwość.....	96
3. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegialnego.....	98

Rozdział II

Uczestnicy postępowania administracyjnego	103
1. Strona	103
1.1. Pojęcie strony	103
1.2. Zdolność procesowa.....	108
1.3. Pełnomocnictwo strony.....	110
1.4. Następstwo proceduralne.....	113
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony.....	113
2.1. Pojęcie	113
2.2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu	115
2.3. Udział prokuratora w postępowaniu.....	117
2.4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu.....	121
2.5. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu.....	123
2.6. Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu	124
3. Osoby zainteresowane	124
4. Inni uczestnicy.....	125

Rozdział III

Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań.....	127
1. Wnoszenie podań	127

2. Doręczanie dokumentów i inne formy zawiadomienia.....	130
3. Wezwania.....	137

Rozdział IV

Terminy	141
1. Rodzaje terminów.....	141
2. Obliczanie terminów.....	143
3. Terminy załatwiania spraw.....	145

Rozdział V

Postępowanie przed organami I instancji	153
1. Wszczęcie postępowania.....	153
1.1. Tryb wszczęcia.....	153
1.2. Współuczestnictwo stron.....	157
2. Postępowanie wyjaśniające.....	159
2.1. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe.....	159
2.2. Inicjatywa dowodowa.....	161
2.2.1. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia.....	161
2.2.2. Żądanie dowodowe strony.....	166
2.3. Dowody.....	167
2.3.1. Pojęcie.....	167
2.3.2. Dokumenty.....	168
2.3.3. Świadkowie.....	170
2.3.4. Opinie biegłych.....	176
2.3.5. Oględziny.....	177
2.3.6. Przesłuchanie strony.....	177
2.4. Formy postępowania dowodowego.....	178
2.4.1. Rozprawa.....	178
2.4.2. Postępowanie gabinetowe.....	180
2.5. Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo.....	180
2.6. Domniemania i fikcje prawne.....	182
3. Mediacja.....	184
4. Zawieszenie postępowania.....	187
5. Umorzenie postępowania.....	189
6. Uгода.....	192
7. Decyzja administracyjna.....	194
7.1. Istota decyzji.....	194
7.2. Elementy decyzji.....	196
7.3. Podstawa prawna decyzji.....	197
7.4. Uzasadnienie decyzji.....	202
7.5. Uzupełnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji.....	204
7.6. Wykonanie decyzji organu I instancji.....	205

7.7. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji	207
7.7.1. Pojęcie aktu administracyjnego	207
7.7.2. Rodzaje aktów administracyjnych	209
7.7.3. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	213
8. Milcząca załatwienie sprawy	215
9. Postanowienia	217
10. Udostępnianie akt sprawy	219
11. Postępowanie uproszczone	223

Rozdział VI

Postępowanie odwoławcze i zażaleniewe	225
1. Istota i rodzaje środków prawnych	225
2. Odwołanie	228
2.1. Istota postępowania odwoławczego	228
2.2. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania	231
2.3. Postępowanie przed organem odwoławczym	233
2.4. Zasady orzekania w II instancji	235
2.5. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego	238
3. Zażalenie	240
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	242

Rozdział VII

Postępowania nadzwyczajne	245
1. Uwagi ogólne	245
2. Wznowienie postępowania	247
2.1. Przesłanki wznowienia postępowania	247
2.2. Właściwość organów	249
2.3. Tryb i termin do wniesienia żądania wznowienia	250
2.4. Suspensywność	251
2.5. Przebieg postępowania wznowieniowego	251
2.6. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym	252
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	253
3.1. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	253
3.2. Właściwość organów	254
3.3. Przedawnienie dopuszczalności wszczęcia postępowania	255
3.4. Suspensywność	255
3.5. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	255
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień	256
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych	257
5.1. Uwagi ogólne	257
5.2. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	258

5.3. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.).....	259
5.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.).....	259
5.5. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.).....	262
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych.....	263

Rozdział VIII

Oplaty i koszty postępowania	269
1. Uwagi ogólne.....	269
2. Opłaty administracyjne.....	270
3. Koszty postępowania	271

Rozdział IX

Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji	275
---	-----

Część trzecia

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH WYDAWANIA ZAŚWIADCZEŃ

Rozdział I

Istota zaświadczenia	281
-----------------------------------	-----

Rozdział II

Przebieg postępowania	287
------------------------------------	-----

Część czwarta

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	293
---------------------------------	-----

Rozdział II

Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków	297
---	-----

Rozdział III

Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego	301
---	-----

Część piąta
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	305
1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej	305
2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	307
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	312
3.1. Organ egzekucyjny	312
3.2. Wierzyciel	315
3.3. Zobowiązany	318
3.4. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	319
3.5. Inni uczestnicy	321

Rozdział II

Przebieg postępowania egzekucyjnego	327
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego i przystąpienie do egzekucji	327
2. Egzekucja z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego	332
3. Zmiany podmiotowe i przedmiotowe	334
4. Przerwanie toku postępowania	335
4.1. Zawieszenie postępowania	335
4.2. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz wstrzymanie czynności egzekucyjnych	337
4.3. Umorzenie postępowania	338
5. Postępowanie uproszczone	340
6. Zbieg egzekucji	341
7. Zakończenie postępowania	345

Rozdział III

Środki egzekucyjne	347
1. Egzekucja należności pieniężnych	347
1.1. Egzekucja z pieniędzy	347
1.2. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych	348
1.2.1. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	348
1.2.2. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego	349
1.2.3. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	350
1.2.4. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	353
1.3. Egzekucja z innych praw majątkowych	354

1.3.1. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	354
1.3.2. Egzekucja z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy.....	355
1.3.3. Egzekucja z tzw. zmaterializowanych papierów wartościowych	358
1.3.4. Egzekucja z weksła.....	359
1.3.5. Egzekucja z praw własności intelektualnej	360
1.3.6. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	361
1.3.7. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych.....	362
1.4. Egzekucja z ruchomości	362
1.4.1. Etapy	362
1.4.2. Zajęcie i oszacowanie	362
1.4.3. Sprzedaż	365
1.5. Egzekucja z nieruchomości.....	369
1.5.1. Uwagi ogólne.....	369
1.5.2. Zajęcie i oszacowanie	369
1.5.3. Sprzedaż	371
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	375
2.1. Grzywna w celu przymuszenia.....	375
2.2. Wykonanie zastępcze.....	376
2.3. Odebranie rzeczy ruchomej.....	377
2.4. Odebranie nieruchomości.....	377
2.5. Przymus bezpośredni	379

Rozdział IV

Postępowanie zabezpieczające	381
1. Tryb ogólny.....	381
2. Tryb szczególny.....	386

Rozdział V

Środki prawne.....	389
1. Środki administracyjne	389
1.1. Skarga na bezczynność wierzyciela	389
1.2. Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej.....	389
1.3. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji.....	391
1.4. Skarga na czynność egzekucyjną	393
1.5. Uchylenie czynności egzekucyjnej.....	394
1.6. Skarga na przewlekłość postępowania	395
1.7. Zażalenie.....	396
1.8. Szczególne środki prawne	397

1.9. Środki prawne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego.....	398
2. Środki sądowe	398
2.1. Powództwo ekscydencyjne.....	398
2.2. Powództwo opozycyjne	400
2.3. Powództwo odszkodowawcze.....	400
2.4. Skarga do sądu administracyjnego	401

Rozdział VI

Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych.....

1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy	403
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa.....	407
2.1. Uwagi ogólne.....	407
2.2. Wniosek o udzielenie informacji.....	408
2.3. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu	409
2.4. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych	409
2.5. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych	411
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu	411
3.1. Uwagi ogólne.....	411
3.2. Udzielanie informacji	413
3.3. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu	413
3.4. Odzyskiwanie należności pieniężnych.....	415
3.5. Zabezpieczenie należności pieniężnych	416

Część szósta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział I

Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce.....	421
1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa	421
1.1. Uwagi ogólne.....	421
1.2. Sądy administracyjne a Prezydent RP.....	421
1.3. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa	422
1.4. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej ...	424
2. Struktura sądów administracyjnych	424
2.1. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych.....	424
2.2. Struktura Naczelnego Sądu Administracyjnego	425
3. Organy sądów administracyjnych	426
3.1. Organy Naczelnego Sądu Administracyjnego	426
3.2. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych.....	427
4. Sędziowie, asesorzy, referendarze i asystenci sędziów	428

4.1. Sędziowie	428
4.2. Asesorzy.....	431
4.3. Referendarze.....	432
4.4. Asystenci sędziów.....	433
Rozdział II	
Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.....	435
1. Uwagi ogólne.....	435
2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne.....	435
Rozdział III	
Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego	447
1. Zasada dostępu do sądu.....	447
2. Zasada dwuinstancyjności.....	448
3. Zasada legalności.....	449
4. Zasada pisemności.....	449
5. Zasada równości stron	450
6. Zasada udzielania pomocy stronom.....	451
7. Zasada jawności.....	452
8. Zasada szybkości postępowania.....	453
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności	454
Rozdział IV	
Podmioty i uczestnicy postępowania	457
1. Sąd.....	457
1.1. Właściwość sądu.....	457
1.2. Wyłączenie sędziego	459
2. Strony	461
2.1. Pojęcie strony	461
2.2. Współuczestnictwo stron.....	462
3. Uczestnicy postępowania	462
4. Pełnomocnictwo	464
Rozdział V	
Doręczenia i terminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym.....	467
1. Doręczenia.....	467
1.1. Ogólne zasady doręczania pism	467
1.2. Doręczanie pism osobom fizycznym.....	468
1.3. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym	470
1.4. Fikcja prawna doręczenia.....	471

1.5. Doręczenie elektroniczne	471
2. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	472
2.1. Rodzaje terminów	472
2.2. Warunki przywrócenia terminu.....	474

Rozdział VI

Przebieg postępowania	475
1. Tryb i skutki wniesienia skargi.....	475
2. Czynności wstępne.....	476
2.1. Czynności podstawowe	476
2.2. Badanie dopuszczalności zaskarżenia.....	477
3. Postępowanie rozpoznawcze.....	482
3.1. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym	482
3.2. Postępowanie mediacyjne	482
3.3. Postępowanie uproszczone	485
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego.....	485
4.1. Typy przeszkód	485
4.2. Odroczenie posiedzenia	486
4.3. Zawieszenie postępowania.....	486
4.3.1. Uwagi ogólne.....	486
4.3.2. Zawieszenie z mocy prawa	486
4.3.3. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu	487
4.4. Umorzenie postępowania.....	489
5. Orzekanie.....	490
5.1. Ogólna charakterystyka wyroku.....	490
5.2. Zasady orzekania.....	492
5.3. Uwzględnienie skargi	494
5.4. Oddalenie skargi.....	499
5.5. Skutki prawne wyroku.....	499

Rozdział VII

Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych	505
1. Środki zwyczajne	505
1.1. Skarga kasacyjna.....	505
1.2. Zażalenie	511
1.3. Sprzeciw od rozstrzygnięć referendarza	512
2. Środki nadzwyczajne	513
2.1. Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.....	513
2.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego.....	517
2.3. Unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego	519

Rozdział VIII	
Skarga na przewlekłość postępowania	521
Rozdział IX	
Sprzeciw od decyzji	525
Rozdział X	
Koszty postępowania	527
1. Rodzaje kosztów postępowania	527
1.1. Koszty sądowe.....	527
1.1.1. Wpis	527
1.1.2. Opłata kancelaryjna	528
1.1.3. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony	529
1.1.4. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych	530
1.2. Koszty udziału strony	531
2. Zwolnienie od kosztów postępowania.....	531
2.1. Uwagi ogólne.....	531
2.2. Zwolnienie z mocy prawa.....	531
2.3. Prawo pomocy	532
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami	534
Rozdział XI	
Rozstrzygnięcie sporów o własność	537
Bibliografia	539

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 859 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)

- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 324)
- r.o.n.z. – rozporządzenie Rady Ministrów z 6.05.2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 861 ze zm.) – uchylone
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) – do 31.10.1993 r. – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25.03.1957 r.; od 1.11.1993 r. do 30.11.2009 r. – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7.02.1992 r. (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.c. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
- u.d.e. – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 27.01.2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. poz. 350 ze zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1125)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
- u.r.t. – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
- u.s.n.p.s. – ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
- ustawa o KRS – ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269)
- ustawa o PSP – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1940 ze zm.)
- ustawa styczeniowa – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – uchylona
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)

u.ś.u.d.e.	-	ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.w.a.r.w.	-	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.w.p.	-	ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2157)
u.w.t.p.a.	-	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.)
u.z.s.z.	-	ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2017 ze zm.)
u.z.z.z.ch.	-	ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.)

Instytucje

ABW	-	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	-	Agencja Wywiadu
CBA	-	Centralne Biuro Antykorupcyjne
EFTA	-	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
GUS	-	Główny Urząd Statystyczny
KRS	-	Krajowa Rada Sądownictwa
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	-	Najwyższy Trybunał Administracyjny
PIP	-	Państwowa Inspekcja Pracy
RMŚP	-	Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
RPD	-	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	-	Rzecznik Praw Obywatelskich
SKW	-	Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	-	Sąd Najwyższy
SOP	-	Służba Ochrony Państwa
SWW	-	Służba Wywiadu Wojskowego
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	-	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	-	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
M. Praw.	-	Monitor Prawniczy
OMT	-	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	-	Państwo i Prawo
PS	-	Przegląd Sądowy
RNGA	-	Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	-	Samorząd Terytorialny
SIL	-	Studia Iuridica Lublinensia

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

GENEZA I ROZWÓJ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Europa

❶ Termin „administracja publiczna” w języku prawnym i prawniczym jest używany do oznaczenia dwóch różnych pojęć. Może oznaczać jedną z funkcji państwa (administracja w znaczeniu przedmiotowym) i jedną z władz państwa, pełniącą tę funkcję (administracja w znaczeniu podmiotowym).

pojęcie admini-
stracji publicznej

Administracja rozumiana jako funkcja to jedna z podstawowych form działania państwa, polegająca na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji jego zadań. Innymi słowy, jest to ogół czynności zarządzania państwem¹.

Administracja rozumiana jako jedna z władz to ogół organów i jednostek organizacyjnych tworzących aparat wykonawczy państwa, odrębny od władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości).

Administracja w znaczeniu przedmiotowym jest tak dawna jak samo państwo; administracja w znaczeniu podmiotowym wyodrębniła się z sądownictwa stosunkowo niedawno.

Ostateczny rozdział administracji od sądownictwa nastąpił w ciągu XVII–XVIII w., w okresie tzw. **państwa policyjnego**. Wtedy też wytworzyło się oddzielne od prawa sądowego prawo regulujące działalność aparatu administracyjnego podległego panującemu monarsze. Prawo to różniło się jednak w sposób zasadniczy od współczesnego prawa administracyjnego.

¹ M. Jaroszyński [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 22–32.

system prawa administracyjnego w państwie policyjnym

Cechy charakterystyczne ówczesnego systemu prawa administracyjnego można ująć w skrócie następująco:

- 1) źródłem prawa jest wola panującego (monarchy absolutnego);
- 2) przepisów materialnych w zasadzie nie ma, z wyjątkiem jednej najogólniejszej normy kompetencyjnej, stanowiącej, że władza administracyjna ma działać w interesie publicznym (organy orzekają zatem według swobodnego uznania); przepisy proceduralne mają charakter instrukcji wewnętrznych dla urzędników i nie dają poddanym żadnych praw podmiotowych;
- 3) decyzje administracyjne mają charakter aktów wiążących jednostronnie;
- 4) brak instytucji odwołania; ewentualny „rekurs hierarchiczny” polega tylko na możliwości doniesienia do władzy wyższej i prośby o zmianę decyzji (tzw. *via gratiae*);
- 5) brak kontroli zewnętrznej administracji.

Zasadnicze zmiany w kontekście prawa administracyjnego (w tym także proceduralnego) dokonały się w Europie w liberalnym **państwie praworządym** XIX w. O ile państwo policyjne było odzwierciedleniem realiów politycznych monarchii absolutnej, o tyle założenia państwa praworządnego wyrażały stosunki panujące w monarchii konstytucyjnej.

Rozwój tego prawa nie przebiegał jednak wszędzie jednakowo. Inaczej dokonywał się we Francji, w której trzon prawa administracyjnego tworzył się w drodze orzecznictwa Rady Stanu (zob. niżej), inaczej w państwie prawnym (*Rechtsstaat*) powstałym na terytorium austriackim i niemieckim; inaczej wreszcie w Anglii, gdzie pojęcie prawa administracyjnego jest znacznie węższe niż na kontynencie².

system prawa administracyjnego w państwie praworządym

Cechy charakterystyczne systemu prawa administracyjnego w państwie praworządym można ująć w skrócie następująco:

- 1) źródłem prawa są ustawy parlamentu;
- 2) przepisy prawa administracyjnego (materialne i proceduralne) mają charakter norm prawnych, które stwarzają dla obywateli prawa podmiotowe (wobec państwa):
 - materialne (dające obywatelowi możliwość uzyskania pewnych korzyści, np. prawo do wybudowania domu),
 - formalne (dające możliwość dochodzenia swych praw materialnych, np. prawo do czynnego udziału w postępowaniu czy prawo do zaskarżenia decyzji odmawiającej wydania pozwolenia na budowę);
- 3) decyzja władzy administracyjnej staje się aktem administracyjnym – aktem prawnym (dwustronnie wiążącym, tzn. zarówno obywatela, jak i organ prowadzący postępowanie);

² Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 97–111.

- 4) zamiast „rekursu hierarchicznego” i *viae gratiae* powstaje instytucja odwołania;
- 5) pojawia się kontrola zewnętrzna administracji sprawowana przez sądy administracyjne³.

2 Sądownictwo administracyjne utworzono w państwie praworządym do ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego. Chodziło mianowicie o powołanie instytucji, wobec której pozycje organu administracji i obywatela byłyby równorzędne. W toku postępowania administracyjnego bowiem organ administracji, wydając decyzje, jest wprawdzie związany ustawami, jednak orzeka o uprawnieniach czy obowiązkach obywatela wobec tej administracji – jest zatem sędzią we własnej sprawie.

**geneza
sądownictwa
administracyjnego**

Nierównorzędność ta ustaje dopiero przed sądem administracyjnym, w którym niezawisły sędzia rozstrzyga spór między jednostką a administracją. Dopiero utworzenie sądownictwa administracyjnego daje zatem gwarancję, że podporządkowanie działalności administracji państwowej ustawom będzie rzeczywiście realizowane⁴.

W pierwszym okresie działalności sądownictwa administracyjnego poza jego kontrolą pozostawała sfera swobodnego uznania, będąca reliktem państwa policyjnego.

Pierwowzorem sądów administracyjnych była wspomniana już francuska Rada Stanu (*Conseil d'Etat*), powołana do życia wraz z radami prefekturalnymi przez Napoleona Bonapartego w latach 1799–1800.

Rada Stanu

Rada Stanu oraz rady prefekturalne w początkowym okresie pełniły w administracji przede wszystkim funkcje opiniodawcze. Z czasem w ramach Rady Stanu wyodrębniły się sekcje rozstrzygające spory administracyjne, przez co faktycznie stała się ona sądem administracyjnym. W większości spraw Rada Stanu orzekała zarówno w I, jak i w II instancji, jedynie w niektórych, wyraźnie oznaczonych sprawach, sądownictwo w I instancji wykonywały rady prefekturalne.

Formalne nadanie Radzie Stanu charakteru sądowego nastąpiło dopiero w 1872 r., chociaż nadal pozostawiono jej pewne funkcje doradcze.

³ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 17–20; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 45–49; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 16; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 8–12.

⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 20; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 12–13.

pierwsze sądy administracyjne

W drugiej połowie XIX w. sądownictwo administracyjne zaczęło powstawać także w innych krajach europejskich:

- Trybunał Administracyjny (Verwaltungsgerichtshof) w Badenii (1863 r.),
- Wyższy Sąd Administracyjny (Oberverwaltungsgericht) w Prusach (1875 r.),
- Trybunał Administracyjny (Verwaltungsgerichtshof) w Austrii (1876 r.).

Już pod koniec XIX w. niemal wszystkie państwa europejskie miały sądownictwo administracyjne, jednak na ogół – w przeciwieństwie do wyżej wymienionych – sprawowane przez sądy powszechne.

Obecnie sądową kontrolę administracji wykonuje sądownictwo powszechne w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, niektórych krajach skandynawskich (Dania, Norwegia, Islandia) oraz części byłych krajów tzw. demokracji ludowej; w pozostałych państwach Europy kontrolę sprawuje sądownictwo odrębne (administracyjne).

wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na rozwój postępowania administracyjnego

3 Działalność orzecznicza sądów administracyjnych odegrała istotną rolę w rozwoju procedury administracyjnej.

Sądy administracyjne, badając prawidłowość postępowania organów administracji państwowej przy wydawaniu aktów indywidualnych (decyzji), określały pewne reguły procedury, których organy te powinny przestrzegać. Reguły te, rozwijane często przez naukę prawa (doktrynę), uzyskiwały następnie sankcję ustawodawcy, stając się normami prawnymi. Doprowadziło to do znacznego rozwoju przepisów postępowania administracyjnego, a w konsekwencji do skodyfikowania tego postępowania⁵.

pierwsze kodyfikacje

Pierwszą kodyfikacją postępowania administracyjnego była ramowa **ustawa hiszpańska** z 1889 r. Jej znaczenie dla procesu unifikacji postępowania administracyjnego było jednak niewielkie, właśnie ze względu na ramowy charakter; liczne przepisy wykonawcze wydane w poszczególnych resortach doprowadziły do rozbicia zamierzonej w ustawie jednolitości postępowania.

inne kodyfikacje przedwojenne

Wydarzeniem przełomowym w dziejach kodyfikacji postępowania administracyjnego stała się dopiero **ustawa austriacka** z 1925 r. Wkrótce potem, wzorując się zresztą na niej, skodyfikowały postępowanie administracyjne państwa, które powstały na gruzach Cesarstwa Austro-Węgierskiego, a więc pozostające długo pod wpływem prawa austriackiego:

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 22.

- Polska (1928 r.),
- Czechosłowacja (1928 r.),
- Jugosławia (1930 r.).

W okresie międzywojennym powstały też:

- kodyfikacja ukraińska (częściowa, 1927 r.),
- kilka kodyfikacji landów niemieckich: ustawa turyngska (1926 r., tekst jedn. 1930 r.), ustawa bremeńska (1934 r., tekst jedn. 1960 r.), projekt wirtemberski (niezrealizowany, 1931 r.).

Intensywny nurt kodyfikacyjny nastąpił w Europie po II wojnie światowej (zwłaszcza w latach 50., 60. i 70. XX w.). Powstały wtedy m.in.:

- 1) nowe kodyfikacje:
 - w Czechosłowacji (1955, 1960, 1967 r.),
 - w Jugosławii (1956 r.),
 - w Hiszpanii (1958 r.),
 - w Polsce (1960 r.);
- 2) pierwsze kodyfikacje:
 - na Węgrzech (1957 r.),
 - w Holandii (1963 r., kodyfikacja częściowa),
 - w Rumunii (lata 1966–1967, kodyfikacja częściowa),
 - w Norwegii (1967 r.),
 - w Szwajcarii (kodyfikacje poszczególnych kantonów – od lat 40.; kodyfikacja federalna – 1968 r.),
 - w Bułgarii (1970 r.),
 - w Szwecji (1971 r.),
 - w RFN (kodyfikacja federalna – 1976 r., przyjęta następnie przez kodyfikacje poszczególnych landów).

**kodyfikacje
powstałe
po II wojnie
światowej**

Znacznie później dokonano kodyfikacji postępowania administracyjnego we Włoszech (1990 r.).

2. Polska

2.1. Okres międzywojenny

❶ Odrodzone po I wojnie światowej państwo polskie odziedziczyło po trzech państwach zaborczych różne systemy prawne. Od pierwszych lat niepodległości podjęto zatem kroki zmierzające do unifikacji konglomeratu systemów prawnych, w tym oczywiście także przepisów prawa administracyjnego.

**unifikacja
przepisów postę-
powania admini-
stracyjnego**

Unifikację przepisów postępowania administracyjnego rozpoczęto w zasadzie od wydania dwóch aktów regulujących pewne kwestie odwoławcze:

- ustawy z 1.08.1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych⁶;
- ustawy z 31.07.1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych⁷.

Aktem o charakterze przełomowym w dziejach polskiej procedury administracyjnej było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸ – pierwsza kodyfikacja tego postępowania na naszym gruncie i w ogóle jedna z pierwszych w świecie, oparta na ustawie austriackiej. Na szczególną uwagę zasługują jej przepisy normujące:

- uprawnienia strony w postępowaniu wyjaśniającym,
- wyłączenie urzędnika od udziału w postępowaniu,
- odwołanie od decyzji,
- wznowienie postępowania,
- nieważność decyzji⁹.

W dniu 22.03.1928 r. wydano także dwa inne akty prawne regulujące szeroko rozumianą procedurę administracyjną:

- 1) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu przymusowym w administracji¹⁰;
- 2) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu karno-administracyjnym¹¹.

Rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w zakresie egzekucji świadczeń pieniężnych obowiązywało do czasu wejścia w życie dekretu z 28.01.1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych¹², a w zakresie egzekucji świadczeń niepieniężnych – do 31.12.1966 r., tj. do chwili wejścia w życie ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Rozporządzenie o postępowaniu karno-administracyjnym obowiązywało do 31.03.1952 r., tj. do momentu wejścia w życie ustawy z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹³, a w zakresie postępowania przed organami ad-

⁶ Dz.U. Nr 91, poz. 712.

⁷ Dz.U. Nr 76, poz. 748.

⁸ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

⁹ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 35.

¹⁰ Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 21, poz. 84 ze zm.

¹³ Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.

ministracji morskiej i górniczej – aż do 31.12.1971 r., tj. do chwili wejścia w życie ustawy z 20.05.1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁴.

② Jednym z podstawowych celów w ramach tworzenia własnych instytucji prawnych było utworzenie sądownictwa administracyjnego, którego powołanie zapowiadała już konstytucja marcowa z 1921 r.¹⁵

Ustawą z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁶ utworzono Najwyższy Trybunał Administracyjny – wyodrębniony z sądownictwa powszechnego sąd powołany do orzekania o legalności aktów administracyjnych (a więc aktów indywidualnych) wydawanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Właściwość rzeczową NTA określała klauzula generalna ograniczona enumeracją negatywną, co oznacza, że kontroli sądu podlegały wszystkie sprawy administracyjne z wyjątkiem bardzo nielicznych wymienionych w ustawie (np. dyplomatycznych i konsularnych, obrony państwa, dyscyplinarnych). Wyłączone były także sprawy rozstrzygane według swobodnego uznania.

NTA

Ustrój NTA został zmieniony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁷. Zmiany polegały przede wszystkim na wzmocnieniu wpływu czynnika rządowego na skład sądu, np.:

zmiany w ustroju
NTA

1) według ustawy z 1922 r.:

- przynajmniej połowa liczby sędziów NTA powinna była mieć kwalifikacje sędziowskie,
- Prezydent mógł mianować sędziów (na wniosek Rady Ministrów) tylko spośród kandydatów wybranych przez Ogólne Zgromadzenie Trybunału,
- nadzór ogólny nad NTA sprawował Pierwszy Prezes NTA;

2) według rozporządzenia z 1932 r.:

- przynajmniej 1/3 sędziów NTA powinna była mieć kwalifikacje wymagane od sędziów sądów powszechnych,
- Prezes Rady Ministrów mógł przedstawić Prezydentowi do mianowania także kandydata niewskazanego przez kolegium administracyjne,
- Pierwszy Prezes NTA sprawował jedynie bezpośredni nadzór nad NTA, nadzór naczelny natomiast sprawował Prezes Rady Ministrów.

¹⁴ Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm. Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 19–20.

¹⁵ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

¹⁶ Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.

Rozporządzenie z 1932 r. rozszerzyło ponadto kompetencje NTA na wyjaśnianie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub powodujących rozbieżności w orzecznictwie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny pozostał przez cały okres przedwojenny jedynym ogólnym sądem administracyjnym, mimo zapowiedzi powołania sądownictwa niższej instancji.

sądownictwo niższych instancji

Swoiste sądownictwo administracyjne niższych instancji (wykonywane przez kolegalne organy administracji) istniało na terenie byłej dzielnicy pruskiej, tj. w województwach pomorskim, poznańskim i śląskim. W I instancji były to wydziały powiatowe i wydziały miejskie, w II instancji – wydziały obwodowe, przekształcone następnie w wojewódzkie sądy administracyjne.

Inwalidzki Sąd Administracyjny

Specjalne sądownictwo administracyjne reprezentował przed wojną Inwalidzki Sąd Administracyjny, powołany do życia ustawą z 26.03.1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym¹⁸. Orzekał on o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzenia inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, a także po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Inwalidzki Sąd Administracyjny – w przeciwieństwie do NTA – był sądem kasacyjno-merytorycznym, o charakterze zawodowo-obywatelskim (czynnik obywatelski reprezentowali ławnicy inwalidzi).

2.2. Okres po II wojnie światowej

1 W pierwszym okresie po zakończeniu II wojny światowej w zakresie postępowania administracyjnego nadal obowiązywało w Polsce rozporządzenie Prezydenta z 1928 r. Co więcej, obowiązywało ono bez formalnej nowelizacji, mimo zmian, jakie *de facto* wprowadziły w tym postępowaniu ustawodawstwo o radach narodowych oraz – przede wszystkim – instytucja skarg i zażaleń.

instytucja skarg i zażaleń

Instytucja ta, wzorowana na radzieckiej i wprowadzona u nas na przełomie lat 1950/1951 (a następnie usankcjonowana przez Konstytucję PRL¹⁹), odegrała niewątpliwie pozytywną rolę w dziele poszerzania kontroli nad administracją. Nie zharmonizowano jej jednak z przepisami normującymi jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (zawartymi w rozporządzeniu z 1928 r.). Przy nieograniczonej właściwie możliwości składania skarg i zażaleń do wszelkich organów, bez względu na instancję (w interesie zarówno własnym, innej osoby,

¹⁸ Dz.U. Nr 26, poz. 177.

¹⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

jak i społecznym), podważało to zasadę trwałości decyzji ostatecznych, a przez to obniżało poczucie bezpieczeństwa prawnego. Zdarzały się bowiem przypadki uchylania lub zmiany na skutek złożenia skargi (lub zażalenia) na decyzje, do których uchylenia czy zmiany brakowało podstaw w przepisach rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym²⁰.

Jednocześnie pojawiały się poglądy kwestionujące przydatność, a nawet moc obowiązującą rozporządzenia z 1928 r. jako aktu pochodzącego z okresu innej formacji państwowej.

Sprawę reformy postępowania administracyjnego, która uwzględniłaby instytucję skarg i zażaleń, a także inne nowe instytucje (jak kontrola prokuratorska czy udział organizacji społecznych), podjęto po wydarzeniach politycznych z 1956 r. Zwyciężyła przy tym koncepcja opracowania nowej kodyfikacji, nie zaś nowelizacji rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

W 1957 r. Komisja Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich opracowała wstępny projekt kodeksu. Ósma z kolei jego redakcja stała się podstawą projektu rządowego.

Kodeks postępowania administracyjnego został uchwalony przez Sejm 14.06.1960 r. i wszedł w życie 1.01.1961 r.

Kodeks postępowania administracyjnego

Wśród nowych uregulowań wprowadzonych tą ustawą, uważaną za kolejny „kamień milowy” w rozwoju naszej procedury administracyjnej, na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza:

- sformułowanie zasad ogólnych postępowania,
- rozszerzenie gwarancji procesowych strony,
- wprowadzenie do postępowania organizacji społecznej jako rzeczownika interesu społecznego,
- unormowanie udziału prokuratora w postępowaniu,
- włączenie w ramy kodeksu instytucji skarg i wniosków, a tym samym likwidacja dwoistości postępowania administracyjnego²¹.

2 Po zakończeniu wojny ogólne sądownictwo administracyjne nie zostało reaktywowane. Na tle tezy o rzekomym braku sprzeczności między interesami państwa i jednostki w ustroju socjalistycznym podawano w wątpliwość przydatność sądowej kontroli administracji.

²⁰ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 37–38; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 16.

²¹ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 44.

**Trybunał
Ubezpieczeń
Społecznych
i okręgowe sądy
ubezpieczeń
społecznych**

W 1945 r. rozpoczęły natomiast działalność specjalne sądy administracyjne, tj. Trybunał Ubezpieczeń Społecznych i okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, powołane do życia jeszcze przed wojną ustawą z 28.07.1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych²². Było to wynikiem związania państwa w tej dziedzinie odpowiednimi konwencjami międzynarodowymi.

Po kilku reorganizacjach (Trybunał Ubezpieczeń Społecznych działał do połowy lat 70) sądową kontrolę decyzji administracyjnych z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują obecnie sądy powszechne (działające jako sądy ubezpieczeń społecznych) oraz Sąd Najwyższy.

Sprawa reaktywowania ogólnego sądownictwa administracyjnego wyniknęła po 1956 r. z inicjatywy Komisji Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich. W 1957 r. został opracowany i przedyskutowany projekt ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym. Po tym jednak prace nad ustawą zostały przerwane.

W 1972 r. ponownie podjęto próbę zorganizowania sądownictwa administracyjnego, jednak prace nad projektem odpowiedniej ustawy przerwano jeszcze we wstępnym stadium.

**reforma
podziału
administracyjnego
państwa
oraz systemu
terenowych
organów władzy
i administracji
państwowej**

③ W latach 1972–1975 przeprowadzono w trzech etapach reformę podziału administracyjnego państwa oraz wiążącą się z nią reformę terenowych organów władzy i administracji państwowej.

- Reforma podziału administracyjnego państwa polegała na tym, że:
 - 1) zniesiono gromady, tworząc na ich miejsce gminy;
 - 2) zniesiono powiaty, wprowadzając dwustopniowy podział administracyjny państwa;
 - 3) zwiększono liczbę województw z 17 do 49.
- Reforma terenowych organów władzy i administracji państwowej polegała na tym, że:
 - 1) powołano nowe, monokratyczne (jednoosobowe) terenowe organy administracji państwowej: naczelników gmin i dzielnic, naczelników i prezydentów miast oraz wojewodów;
 - 2) dotychczasowe terenowe organy administracji państwowej (wydziały rad narodowych) stały się częścią urzędów nowych terenowych organów administracji państwowej, a więc urzędów wojewódzkich, miejskich itd.;

²² Dz.U. z 1961 r. Nr 41, poz. 215 ze zm.

- 3) prezydium rad narodowych przestały być organami wykonawczymi i zarządzającymi swoich rad, stając się ich organami wewnętrznymi (podobnie jak przed 1950 r.);
- 4) zniesiono „podwójne podporządkowanie” w administracji (od 1958 r. wydziały podporządkowane były w układzie pionowym wytycznym wydziałów wyższego stopnia, w układzie poziomym działały zaś zgodnie z wytycznymi i zarządzeniami własnej rady narodowej i jej prezydium).

● Wprowadzono również istotną zmianę w postępowaniu administracyjnym – decyzje administracyjne wydawane w I instancji przez wojewodów (a także prezydentów miast wyłączonych z województw) uznano za ostateczne, eliminując tym samym z toku postępowania instancyjnego ministrów. Stan taki – sprzeczny z zasadą dwuinstancyjności postępowania – trwał do 1980 r.

Reformy te dały impuls do podjęcia przez odpowiednie komisje sejmowe prac nad oceną i aktualizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozpoczęto je z początkiem 1977 r.

Poza dostosowaniem kodeksu do nowego podziału administracyjnego państwa i nowego modelu administracji terenowej, celem tych prac stało się przywrócenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

W rezultacie 31.01.1980 r. Sejm uchwalił ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, tzw. ustawę styczniową. Weszła w życie 1.09.1980 r.

**ustawa
z 31.01.1980 r.
o NSA oraz
o zmianie
Kodeksu postę-
powania admini-
stracyjnego**

W obrębie kompetencji NSA znalazło się badanie zgodności z prawem decyzji administracyjnych oraz rozpatrywanie skarg na niewydanie decyzji w określonym prawem terminie. Właściwość rzeczowa Sądu wyznaczona była metodą enumeracji pozytywnej, tzn. wyszczególnione były te sprawy administracyjne, które podlegały kontroli Sądu. Naczelnny Sąd Administracyjny mógł orzekać wyłącznie kasacyjnie.

Przepisy regulujące postępowanie przed NSA włączono w ramy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto unormowano w kodeksie:

- zasady wydawania zaświadczeń,
- rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami,

- zakres stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym do postępowań w sprawach zobowiązań podatkowych oraz w sprawach ubezpieczeń społecznych²³.

reaktywowanie samorządu terytorialnego

④ W 1990 r. w ramach realizowania transformacji ustrojowej reaktywowano samorząd terytorialny, zniesiony *de facto* 40 lat wcześniej²⁴.

Podstawową jednostką samorządu jest gmina (dotyczy to zarówno gminy o charakterze wiejskim, jak i miasta). Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (miasta), pochodząca z wyborów ludności. Organem wykonawczym gminy był do 2002 r. zarząd, wybierany przez radę. Obecnie organem wykonawczym jest wójt, natomiast w miastach – burmistrz lub prezydent²⁵, wybierani bezpośrednio przez ludność.

Pomocniczymi jednostkami samorządu są sołectwa oraz dzielnice miejskie i osiedla. Ich utworzenie nie jest obligatoryjne – decyduje o tym rada gminy (miasta) po konsultacji z mieszkańcami. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, a wykonawczym – zarząd (statut osiedla może ustalić, że organem uchwałodawczym w osiedlu jest ogólne zebranie mieszkańców). Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Gmina może tworzyć także inne jednostki pomocnicze.

Gminy znajdujące się na obszarze danego województwa wyłaniały (obligatoryjnie) sejmik samorządowy, który był ich wspólną reprezentacją. Do głównych zadań sejmiku należało:

- spełnianie funkcji nadzorczych w stosunku do gmin;
- reprezentowanie gmin i ich interesów na zewnątrz, zwłaszcza przed organami administracji rządowej w województwie (zarówno ogólnej, jak i specjalnej);

²³ J. Boć, *Z historii samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 191–192; L. Jastrzębski, *Kształtowanie się i rozwój terenowych organów władzy i administracji państwowej w latach 1944–1990* [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992, s. 119–126; Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 46–51.

²⁴ Zob. ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

²⁵ W myśl art. 26 ust. 4 u.s.g. prezydent miasta jest organem wykonawczym: 1) w miastach powyżej 100 000 mieszkańców; 2) w miastach, w których do dnia wejścia w życie teże ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym, tj. – zgodnie z art. 125 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.) – w miastach powyżej 50 000 mieszkańców oraz ówczesnych miastach wojewódzkich (niezależnie od liczby mieszkańców). W miastach, których ludność przekroczyła (lub przekroczy) liczbę 50 000 po wejściu w życie ustawy o samorządzie gminnym, organem wykonawczym pozostaje zatem burmistrz.

- powoływanie członków kolegium odwoławczego, orzekającego w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych wydanych przez organy gminy (wójta, burmistrza, prezydenta).

W 1990 r. zreformowano też system terenowych organów rządowej administracji ogólnej²⁶, w skład którego weszli wojewodowie oraz podporządkowani im kierownicy urzędów rejonowych.

Utworzenie samorządu terytorialnego i budowa nowego systemu terenowych organów administracji rządowej (ogólnej) pociągnęły za sobą istotne zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Wprowadziła je ustawa z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷. Oprócz zmian wynikających z reformy administracji ustawa ta dokonała dalszej unifikacji postępowania administracyjnego, a także rozszerzyła zakres kontroli i kompetencje NSA.

● Dalsza unifikacja postępowania administracyjnego polegała na tym, że rozszerzono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego na – unormowane do tej pory odrębnymi przepisami – postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony oraz w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej.

● Rozszerzenie zakresu kontroli sprawowanej przez NSA polegało na tym, że:

- 1) rozszerzono właściwość rzeczową NSA (czyli zakres rodzajowo określonych spraw podlegających kontroli NSA), co znalazło swój wyraz w sposobie jej wyznaczenia (w miejsce enumeracji pozytywnej wprowadzono klauzulę generalną ograniczoną nielicznymi wyjątkami);
- 2) poddano kontroli NSA:
 - niektóre (enumeratywnie wyliczone) postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym,
 - uchwały organów gminy (w tym również uchwały stanowiące tzw. przepisy gminne),
 - akty nadzoru nad działalnością organów gmin.

● Rozszerzenie kompetencji NSA polegało na tym, że dodano do nich rozstrzyganie sporów o właściwość między terenowymi organami administracji rządowej a organami samorządu terytorialnego.

²⁶ Zob. nieobowiązująca już ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

²⁷ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

**reforma systemu
terenowych
organów
rządowej admi-
nistracji ogólnej**

**ustawa
z 24.05.1990 r.
o zmianie
Kodeksu postę-
powania admi-
stracyjnego**

**ustawa
z 11.05.1995 r.
o NSA**

5 Dnia 11.05.1995 r. Sejm uchwalił nową ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁸, która jeszcze bardziej rozszerzyła zakres kontroli sprawowanej przez ten Sąd oraz jego uprawnienia w zakresie orzekania.

● Rozszerzenie zakresu kontroli NSA polegało na tym, że objęto nią kolejne kategorie działań organów administracji publicznej, a mianowicie:

- wszystkie postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, które są zaskarżalne w drodze zażalenia, kończą postępowanie lub rozstrzygają sprawę co do istoty;
- wszystkie zaskarżalne w drodze zażalenia postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym;
- inne niż decyzje i postanowienia akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa;
- akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej.

● Nowe uprawnienia w zakresie orzekania, jakie uzyskał (w pewnych przypadkach) NSA, to:

- 1) prawo orzekania „kreacyjnego” (tj. o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia albo obowiązku – a więc co do meritum sprawy administracyjnej):
 - w razie uwzględnienia skargi na odmowę uznania przez organ uprawnienia lub obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa i niewymagającego konkretyzacji w formie aktu administracyjnego,
 - w razie stwierdzenia, że organ, którego działania lub bezczynności dotyczy orzeczenie Sądu, nie wykonał tego orzeczenia; w tym przypadku NSA przyznano ponadto prawo ukarania organu grzywną, a osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia Sądu – prawo dochodzenia od organu odszkodowania²⁹;
- 2) możliwość wydania orzeczenia w sprawie jedynie na podstawie stanu (faktycznego i prawnego) przedstawionego w skardze – w razie nienadesłania w terminie przez organ administracji publicznej odpowiedzi na skargę i akt sprawy.

zmiany w k.p.a.

Ustawa ta wprowadziła ponadto zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego, rozszerzając stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania i o stwierdzeniu nieważności decyzji na postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

²⁸ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

²⁹ Później, tj. po reformie sądownictwa administracyjnego (zob. niżej), prawo orzekania kreacyjnego przyznano sądom administracyjnym także w razie uwzględnienia skargi na bezczynność organa lub przewlekłość postępowania (zob. część szósta rozdział VI pkt 5.3 i 5.5).

Nowa ustawa o NSA weszła w życie 1.10.1995 r.

6 W 1999 r. wprowadzono trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa³⁰, tworząc powiaty. Jednostkami takiego podziału są więc obecnie gminy, powiaty i województwa. Liczbę województw zmniejszono do 16. Jednocześnie dokonano dalszej decentralizacji kraju, wprowadzając, obok istniejącego już samorządu gminnego, samorząd na szczeblu powiatu i województwa.

reforma podziału terytorialnego państwa

Organami powiatu są – podobnie jak dawniej w przypadku gminy – rada powiatu (jako organ stanowiący i kontrolny) i zarząd powiatu (jako organ wykonawczy). Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, który wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Zarząd powiatu wydaje decyzje administracyjne tylko wtedy, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

samorząd powiatowy i wojewódzki

Organami samorządu województwa są sejmik województwa (jako organ stanowiący i kontrolny) i zarząd województwa (jako organ wykonawczy). Przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa, który wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

W związku z utworzeniem sejmików wojewódzkich zlikwidowano dotychczasowe sejmiki samorządowe, do których kompetencji należało m.in. powoływanie członków samorządowych kolegiów odwoławczych, będących organami II instancji w indywidualnych sprawach administracyjnych załatwianych przez organy samorządu terytorialnego (zob. uwaga 4). Obecnie członków samorządowych kolegiów odwoławczych powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, spośród kandydatów wyłanianych w drodze konkursu ogłoszanego przez prezesa kolegium.

Administrację rządową w terenie reprezentują:

- 1) wojewoda,
- 2) kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży,
- 3) organy administracji niezespolonej.

terenowa administracja rządowa

W rezultacie utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego poddano kontroli NSA:

- uchwały organów powiatu i uchwały sejmiku województwa (w tym również uchwały stanowiące przepisy prawa miejscowego),
- akty nadzoru nad działalnością organów powiatu i samorządu województwa.

rozszerzenie zakresu kontroli NSA

³⁰ Zob. ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

Jednocześnie rozszerzono katalog przypadków, w których NSA rozstrzyga spory kompetencyjne między organami administracji.

7 W 1997 r. uchwalono nową Konstytucję RP, która wprowadziła zasadę dwuinstancyjnego postępowania jako podstawową zasadę całego wymiaru sprawiedliwości (art. 176 ust. 1). Zaistniała zatem konieczność reorganizacji sądownictwa administracyjnego, które do tej pory sprawował tylko NSA.

wprowadzenie dwiinstancyj- nego sądowni- ctwa administra- cyjnego

Zmiany wprowadzające dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego uchwalono w 2002 r., weszły zaś w życie 1.01.2004 r.³¹ Jednocześnie zniesiono nadzór judykacyjny SN nad sądownictwem administracyjnym, który sprawowany był przez rozpatrywanie rewizji nadzwyczajnych od wyroków NSA.

W I instancji orzekają obecnie wojewódzkie sądy administracyjne (w większości województw powstały one z przekształcenia dotychczasowych ośrodków zamiejscowych NSA). Skargę wnosi się do WSA za pośrednictwem organu administracji, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi.

Środkiem zaskarżenia przysługującym od orzeczeń wydawanych przez WSA jest skarga kasacyjna do NSA.

kompetencje NSA

Oprócz pełnienia funkcji sądu administracyjnego II instancji do kompetencji NSA należy:

- 1) podejmowanie tzw. uchwał ogólnych, czyli uchwał wyjaśniających przepisy powodujące rozbieżności w orzecznictwie (na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej RP, RPO, RPD lub RMŚP);
- 2) podejmowanie tzw. uchwał szczegółowych, tj. uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie (na wniosek składu orzekającego);
- 3) rozstrzyganie sporów o właściwość między niektórymi kategoriami organów administracji publicznej.

Wprowadzono również nowe tryby postępowania przed sądami administracyjnymi, tj. postępowanie mediacyjne i postępowanie uproszczone.

³¹ Zob. ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Utraciła w związku z tym moc ustawa o NSA z 1995 r.

8 Najwięcej od 1980 r. nowych uregulowań wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r.³² Głównym motywem ich wprowadzenia było wspieranie przedsiębiorczości przez „ułatwienie życia” przedsiębiorcom. Do najważniejszych innowacji należy zaliczyć:

- 1) usankcjonowanie kilku nowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego:
 - zasady przyjaznej interpretacji przepisów,
 - zasady współdziałania organów administracji,
 - zasady pewności prawa;
- 2) wprowadzenie – za wzorem postępowania sądownoadministracyjnego – mediacji jako alternatywnego sposobu doprowadzenia do wydania decyzji bądź zawarcia ugody;
- 3) wprowadzenie uproszczonego trybu załatwiania spraw;
- 4) uregulowanie zasad milczącego załatwiania spraw;
- 5) przyspieszenie wykonalności decyzji korzystnych dla stron przez wprowadzenie instytucji zrzeczenia się odwołania;
- 6) wprowadzenie rozwiązań ograniczających konieczność wydawania decyzji kasacyjnych przez organ odwoławczy.

³² Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

Rozdział II

POJĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu

Termin „postępowanie administracyjne” ma dwa podstawowe znaczenia – szerokie i wąskie.

Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu (*sensu largo*) to każde postępowanie uregulowane prawnie, które jest prowadzone (wyłącznie lub w głównej mierze) przez organy administracji publicznej.

W ramach tak pojmowanego postępowania administracyjnego dokonuje się klasyfikacji porządkujących. Najogólniej można, za Z. Niewiadomskim¹, podzielić postępowania administracyjne na postępowania rozstrzygająco-ustalające i postępowania wykonawcze.

W ramach postępowań rozstrzygająco-ustalających można dokonywać dalszych podziałów. Najogólniejsze kryterium – rodzaju interesu uzasadniającego prowadzenie postępowania – pozwala wyróżnić postępowania prowadzone w interesie publicznym i postępowania prowadzone w indywidualnych sprawach jednostek.

Postępowania podejmowane w interesie publicznym to w szczególności:

- **postępowanie kontrolne** (mające na celu sprawdzenie stanu rzeczy i porównanie go ze stanem wymaganym, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – ustalenie przyczyn ich pojawienia się oraz sposobów zapobiegania takim zjawiskom);

pojęcie postępowania administracyjnego *sensu largo*

postępowania rozstrzygająco-ustalające

postępowania prowadzone w interesie publicznym

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

- **postępowanie nadzorcze** (mające za cel – oprócz celów postępowania kontrolnego – wpływanie na organ nadzorowany, zwłaszcza organ samorządu terytorialnego);
- **postępowanie prawodawcze** (ogół czynności zmierzających do ustanowienia przez organ administracji publicznej aktu normatywnego);
- **postępowanie wyborcze** (mające na celu wybranie osoby, która będzie pełniła funkcję organu administracji publicznej)².

postępowania prowadzone w indywidualnych sprawach

Wśród postępowań prowadzonych w konkretnych sprawach indywidualnych podmiotów można wyróżnić takie, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, oraz takie, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach tych podmiotów.

W ramach postępowań w sprawach indywidualnych, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, można jeszcze wyodrębnić postępowania samoistne i postępowania subsydiarne (pomocnicze).

postępowania samoistne

Samoistny charakter mają np.:

- **postępowanie w sprawach skarg i wniosków**, czyli postępowanie, którego celem jest bądź zwrócenie uwagi organów administracji na nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez podległe im organy, bądź zasygnalizowanie określonym organom potrzeby lub możliwości ulepszenia organizacji i zasad ich własnej pracy;
- **postępowanie w sprawie wyboru projektu**.

postępowania subsydiarne

Postępowaniami pomocniczymi są np.:

- **postępowanie w sprawach interpretacji przepisów podatkowych**;
- **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń**, a więc postępowanie, którego celem jest urzędowe potwierdzenie istniejącego (aktualnie lub w przeszłości) stanu rzeczy prawnego lub faktycznego;
- **postępowanie w sprawach rozstrzygnięcia sporów o własność**;
- **postępowanie w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej**;
- **postępowanie w sprawie oceny stanu zdrowia kierowców**;
- **postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości**;
- **postępowanie w sprawach europejskiej współpracy administracyjnej**³.

Do postępowań w sprawach indywidualnych, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, należą:

² Z. Niewiadomski [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo...*, s. 149–166.

³ Por. A. Matan, *Postępowania administracyjne sensu largo (niejurysdykcyjne)* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. I. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 230 i n.

- **postępowanie w sprawach wynikających z podległości służbowej**, tj. w sprawach dotyczących realizacji wynikających z treści stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy, w szczególności obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych;
- **postępowania jurysdykcyjne**, czyli postępowania administracyjne w ścisłym znaczeniu (zob. niżej).

Druga grupa postępowań administracyjnych *sensu largo* – postępowania wykonawcze – nie podlega dalszym podziałom i obejmuje tylko trzy postępowania:

- **postępowanie egzekucyjne** (mające za cel wymuszenie wykonania obowiązku o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, określonego uprzednio decyzją, wyrokiem sądu bądź innym aktem indywidualnym lub wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa);
- **postępowanie zabezpieczające** (poprzedzające postępowanie egzekucyjne i pomocnicze w stosunku do niego);
- **postępowanie w sprawach udzielania pomocy i korzystania z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych**.

**postępowania
wykonawcze**

W niewielkim zakresie organy administracji publicznej prowadzą także tzw. postępowania represyjne, a więc postępowania, których istotą jest rozstrzygnięcie o winie i karze, tj. postępowanie karne skarbowe, postępowanie w sprawach wykroczeń oraz postępowanie dyscyplinarne.

**postępowania
represyjne**

Postępowanie karne skarbowe normuje ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy, a postępowanie w sprawach o wykroczenia reguluje ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴.

Postępowanie dyscyplinarne wobec poszczególnych grup pracowników i funkcjonariuszy podlegających takiej odpowiedzialności są uregulowane w tzw. pragmatykach, czyli ustawach i rozporządzeniach regulujących w sposób odrębny prawa i obowiązki tych grup zatrudnionych (np. ustawa z 26.01.1982 r. – Karta nauczyciela⁵; ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶; ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych⁷; ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁸; ustawa z 6.04.1990 r. o Policji⁹; ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej). W większości przypadków przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym przewidują posiłkowe stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 457 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1762.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.

Odnosnie do postępowania karnego skarbowego należy zaznaczyć, że organy administracji (ściślej, upoważnieni pracownicy urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych, a gdy przepisy szczególne tak stanowią – również pracownicy niefinansowych organów dochodzenia) orzekają jedynie w sprawach wykroczeń skarbowych (nie zaś także przestępstw), i to tylko w trybie postępowania mandatowego (uproszczonego). W zwykłym trybie w sprawach karnych skarbowych orzekają sądy.

W sprawach o wykroczenia inne niż wykroczenia skarbowe upoważnieni pracownicy organów administracji (np. funkcjonariusze Policji, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska) mogą orzekać również – w odniesieniu do niektórych typów wykroczeń – jedynie w trybie postępowania mandatowego. W zwykłym trybie w sprawach wykroczeń orzekają sądy.

2. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu

2.1. Pojęcie

1 Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu (*sensu stricto*) to, jak wspomniano wyżej, tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne.

istota postępowania jurysdykcyjnego

Celem tego postępowania jest wiążące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata. Cel ten realizuje się w wydaniu decyzji administracyjnej, która jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego.

stosowanie prawa materialnego

Podstawowe elementy (etapy) stosowania prawa materialnego to:

- 1) wyjaśnienie i ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych materiałów i przyjętej teorii dowodowej;
- 2) ustalenie stanu ustawowego, tj. hipotezy normy prawnej, na podstawie uznawanych reguł wykładni prawa;
- 3) podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy, czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi ustawowemu (subsumpcja);
- 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej; to ustalenie znajduje swoje odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) w decyzji administracyjnej – dlatego uzasadnione jest powyższe stwierdzenie, że decyzja administracyjna jest

„produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego.

W postępowaniu wszczętym z urzędu organ dokonuje oceny (kwalifikacji) prawnej stwierdzonego (ustalonego) stanu faktycznego, tzn. ustala, która norma prawna (materialnoprawna) zawiera hipotezę (zakłada stan faktyczny) odpowiadającą stwierdzonemu w danej indywidualnej sprawie stanowi faktycznemu. Ocena ta dokonywana jest przez organ administracji publicznej po ustaleniu stanu faktycznego sprawy (jest drugim etapem procesu stosowania norm prawa materialnego) albo równocześnie z ustalaniem stanu faktycznego sprawy.

**stosowanie
prawa w postę-
powaniu
wszczętym
z urzędu**

W postępowaniu uruchomionym żądaniem strony jest odmiennie – organ ocenia (ustala), czy okoliczności faktyczne uzasadniają pozytywne załatwienie żądania strony co do przyznania jej określonego uprawnienia, którego przyznanie na drodze administracyjnej przewidziane jest w określonym przepisie prawa materialnego. Nie „dobiera” zatem przepisu prawa do ustalonych wcześniej okoliczności faktycznych, tylko bada okoliczności w celu ustalenia, czy w ich świetle można uznać, że zostały spełnione przesłanki (warunki) pozytywnego załatwienia żądania strony, określone w przepisie prawnym stanowiącym rację dla wniesienia takiego żądania i uznania wnoszącego za stronę.

**stosowanie
prawa w postę-
powaniu
wszczętym
na wniosek**

Mówiąc krócej, celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej w drodze decyzji¹⁰. Ta definicja jednak niewiele wyjaśnia, ponieważ odwołuje się w swej treści do pojęcia decyzji administracyjnej, które samo wymaga zdefiniowania. Obarczona jest zatem błędem *ignotum per ignotum*.



Uwaga:

Określenie sytuacji prawnej adresata jest to cel postępowania pierwotnego, tj. postępowania zwyczajnego w I instancji. Cele postępowania wtórnych, tj. postępowania uruchomionych środkami prawnymi, są podobne jak w postępowaniach regulowanych procedurami należącymi do innych gałęzi prawa, zwłaszcza w postępowaniu cywilnym czy karnym. Celem postępowania wtórnych jest więc weryfikacja lub¹¹ wzruszenie decyzji zapadłej w postępowaniu pierwotnym. Weryfikacja decyzji to sprawdzenie jej prawidłowości (legalności lub celowości)

¹⁰ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961/12, s. 920; Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 52.

¹¹ Używam spójnika „lub” w znaczeniu, jakie posiada w logice matematycznej (alternatywa łączna, której przeciwieństwem jest alternatywa rozłączna, oznaczana spójnikiem „albo”). W tym przypadku jego użycie oznacza więc, że celem danego postępowania wtórnego może być tylko weryfikacja, tylko wzruszenie albo weryfikacja i wzruszenie decyzji.

albo mocy obowiązującej. Wzruszenie decyzji to pozbawienie jej mocy prawnej przez jej uchylenie, zmianę lub unieważnienie. Celowi temu może towarzyszyć cel postępowania pierwotnego bądź nie (por. część druga rozdział VI pkt 1).

Wobec tego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne definiowane jest ogólnie (tj. bez rozróżniania na postępowanie pierwotne i postępowania wtórne) jako „ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”¹².

zewnątrzość sprawy

② Dodania wymaga fakt, że jurysdykcyjne postępowanie administracyjne nie obejmuje swym zakresem załatwiania spraw wynikających z podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej i innymi jednostkami organizacyjnymi oraz z podległości służbowej pracowników tych organów i jednostek.

Należy jednak odróżniać sprawy wynikające z podległości służbowej między przełożonym a podwładnym od wszelkich innych spraw, w których przełożony (będąc osobą pełniącą funkcję organu administracji albo upoważnioną do podejmowania decyzji administracyjnych) wydaje akt administracyjny w stosunku do swojego podwładnego. Tylko w tym pierwszym przypadku podjęty akt nie będzie decyzją administracyjną. Jeśli np. osoba będąca pracownikiem organu administracji stara się o pozwolenie budowlane, do którego przyznania właściwy jest ten organ, to okoliczność, że adresat aktu znajduje się „wewnątrz” organu załatwiającego sprawę, nie zmienia przecież faktu, iż mamy do czynienia z postępowaniem jurysdykcyjnym, a wydany akt będzie decyzją administracyjną.

Również nie wszystkie tzw. sprawy osobowe pracowników mają charakter spraw wynikających z podległości służbowej. Zakres nazwy „sprawa wynikająca z podległości służbowej” obejmuje jedynie sprawy dotyczące realizacji wynikających z treści stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy, w szczególności obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych¹³. Poza zakresem tej nazwy są natomiast sprawy dotyczące powstania, zmiany oraz ustania (rozwiązania lub wygaśnięcia) stosunku służbowego. (Termin „sprawa wynikająca z podległości służbowej” ma zatem węższy zakres niż termin „sprawa wynikająca ze stosunku służbowego”).

¹² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 102.

¹³ Zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 105. Podobnie przyjęto w wyroku WSA w Warszawie z 8.03.2007 r., I SA/Wa 1190/06, LEX nr 315049.

Nie jest do końca jasne, jakie czynności pociągają za sobą „zmianę stosunku służbowego”. Dla uniknięcia wątpliwości w tym zakresie przepisy szczególnie stanowią niekiedy wyraźnie bądź w sposób dorozumiany, że niektóre rozstrzygnięcia dotyczące statusu prawnego podwładnych pracowników podejmowane przez ich przełożonych są decyzjami administracyjnymi i podlegają przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego, inne zaś przybierają formę rozkazu personalnego, od którego nie przysługuje odwołanie¹⁴.

Cechą konstytutywną postępowania jurysdykcyjnego i decyzji administracyjnej, jako aktu kończącego takie postępowanie, jest więc – wbrew dość powszechnemu ujęciu tej kwestii w doktrynie – zewnętrzny charakter załatwianej sprawy, a nie „zewnętrzność” adresata rozstrzygnięcia.

2.2. Rodzaje

1 Specyfika różnych kategorii spraw będących przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego nie pozwala na stosowanie we wszystkich sprawach identycznej procedury. W związku z tym w ramach tego postępowania można wyróżnić postępowanie ogólne oraz postępowania szczególne.

2 **Ogólne** postępowanie jurysdykcyjne to postępowanie uregulowane w działach I, II, IV i IX k.p.a. Według tej procedury lub przy niewielkich odstępstwach od niej załatwiana jest większość spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

pojęcie ogólnego postępowania jurysdykcyjnego

3 **Szczególne** postępowania jurysdykcyjne to postępowania regulowane w całości lub w znacznej mierze przez przepisy szczególne (kodeksowe lub pozakodeksowe).

pojęcie szczególnych postępowań jurysdykcyjnych

¹⁴ Na przykład art. 218 ust. 1 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064 ze zm.) stanowi wyraźnie, że sprawy dotyczące: 1) zwolnienia ze służby, 2) przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, 3) przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, 4) zawieszenia w czynnościach służbowych – rozstrzyga się w formie decyzji. Zgodnie zaś z art. 218 ust. 4 ustawy do postępowań w tych sprawach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w art. 219 powołanej ustawy wskazano, że sprawy wynikające z podległości służbowej dotyczące: 1) powoływania oraz mianowania na stanowiska służbowe, 2) odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, 3) nadawania stopni Służby Więziennej, 4) delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, 5) oddelegowania do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną w kraju lub poza granicami państwa, 5a) oddelegowania do wykonywania zadań służbowych w Ministerstwie Sprawiedliwości, 6) powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym – rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego, od którego nie przysługuje odwołanie. Formę rozkazu personalnego zastrzeżono również dla stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego, mimo że nie jest to sprawa wynikająca z podległości służbowej.

Najważniejsze postępowania szczególne to:

- 1) postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i świadczeń rodzinnych;
- 2) postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych;
- 3) postępowanie w sprawach celnych;
- 4) postępowania w sprawach udzielania patentów i innych praw chroniących własność przemysłową (tj. tzw. praw ochronnych i praw z rejestracji);
- 5) postępowania „antymonopolowe” (w sprawach dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i innych sprawach załatwianych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów);
- 6) postępowania regulacyjne
 - w sprawach z zakresu regulacji energetyki,
 - w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty,
 - w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego;
- 7) postępowania w sprawach należących do właściwości polskich urzędów konsularnych;
- 8) postępowania w sprawach dotyczących cudzoziemców;
- 9) postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 10) postępowanie scaleniowe;
- 11) niektóre postępowania w sprawach inwestycyjno-budowlanych.

Postępowania te odpowiadają regułom ogólnego postępowania administracyjnego, ale z uwzględnieniem mniej lub bardziej licznych odrębności proceduralnych (a także instytucji proceduralnych swoistych tylko dla tych postępowań, tzn. niemających odpowiedników w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

Kwestia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach jurysdykcyjnych szczególnych przedstawia się różnie.

regulacja postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych

- W postępowaniach dotyczących spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych¹⁵ zasadą jest, że stosuje się w nich regulacje zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 § 1 k.p.a.). Przepisy dotyczące

¹⁵ W myśl z art. 1 u.s.u.s. ubezpieczenia społeczne obejmują: 1) ubezpieczenie emerytalne; 2) ubezpieczenia rentowe; 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa („ubezpieczenia chorobowe”); 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych („ubezpieczenia wypadkowe”). Art. 180 § 2 k.p.a. każe rozumieć przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych sprawy dotyczące wszelkich świadczeń wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Nie należą zatem do takich spraw sprawy dotyczące tworzenia i funkcjonowania takich funduszy.

ubezpieczeń społecznych zawarte są w licznych aktach prawnych; większość z nich ma – w różnym zakresie – unormowania o charakterze proceduralnym. Najważniejsze z tych aktów to:

- ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, regulująca m.in. zasady, tryb i terminy zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, prowadzenia ewidencji ubezpieczonych i płatników składek, rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, a także wzruszania decyzji ZUS;
- ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁶, normująca m.in. zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej, dodatku pielęgnacyjnego, dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej oraz zasiłku pogrzebowego.

Szczegółne przepisy proceduralne zawarte są także m.in. w:

- ustawie z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa¹⁷, normującej m.in. zasady i tryb przyznawania zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku wyrównawczego, zasiłku macierzyńskiego i zasiłku opiekuńczego;
- ustawie z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych¹⁸, regulującej m.in. zasady i tryb przyznawania tych świadczeń, ustalania ich wysokości oraz zasady ich wypłaty;
- ustawie z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁹;
- ustawie z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin²⁰.

W większości tych aktów znajdują się postanowienia potwierdzające zasadę wyrażoną w art. 180 § 1 k.p.a. przez odesłanie (bezpośrednie lub pośrednie – za pośrednictwem ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w kwestiach w nich nieuregulowanych.

Podobnie rzecz się ma w przypadku postępowania w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych. Szczegółne zasady ustalania, przyznawania i wypłacania takich świadczeń (tj. zasiłku rodzinnego i dodatków do niego, niektórych

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 504.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1133 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1205 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 266 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 520 ze zm.

świadczeń opiekuńczych oraz jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka) uregulowane są w ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych²¹, która w pozostałym zakresie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

**regulacja
postępowania
w sprawach
podatkowych**

● Postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych normuje w sposób niemal kompleksowy dziale IV o.p. Spośród przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o postępowaniu ogólnym do postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych stosuje się jedynie przepisy działu IV, regulujące udział prokuratora w postępowaniu. Nie oznacza to jednak, że we wszystkich pozostałych elementach postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych odbiega od postępowania ogólnego. W dużej mierze bowiem Ordynacja podatkowa powtarza uregulowania zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego bez żadnych zmian redakcyjnych.

**regulacja
postępowania
w sprawach
celnych**

● Odmienną technikę legislacyjną zastosował ustawodawca w odniesieniu do postępowania w sprawach celnych. Ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne²² reguluje (w rozdziale 6) jedynie odrębności i swoistości tego postępowania. W pozostałym zakresie do postępowania w sprawach celnych stosuje się przepisy działu IV o.p.

**regulacja
postępowania
w sprawach
udzielania
ochrony prawnej
własności prze-
mysłowej**

● Odrębności i swoistości postępowania w sprawach udzielania ochrony prawnej wynalazkom i innym przedmiotom własności przemysłowej (w postaci patentów, praw ochronnych i praw z rejestracji) reguluje ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej. Ze względu na specyfikę procedury udzielania ochrony tego rodzaju własności wyróżnia się postępowania zgłoszeniowe (dotyczące udzielania ochrony prawnej wynalazkom, wzorom użytkowym i znakom towarowym) oraz postępowania rejestrowe (dotyczące udzielania ochrony prawnej wzorom przemysłowym, oznaczeniom geograficznym i topografiom układów scalonych) – oba prowadzone przed Urzędem Patentowym. W sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do postępowań przed Urzędem Patentowym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

**regulacja postę-
powania „antymo-
nopolowych”**

● Postępowanie prowadzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów, a także przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków normuje ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²³.

²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 615.

²² Dz.U. z 2021 r. poz. 1856.

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 275.

Ustawa ta zawiera dwie grupy norm procesowych – ogólną (zamieszczoną w dziale VI „Postępowanie przed Prezesem Urzędu”) i szczególną, obejmującą przepisy dotyczące poszczególnych procedur przewidzianych ustawą (w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w sprawach koncentracji, w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w sprawie nakładania kar pieniężnych). Poza tym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast w sprawach dotyczących dowodów w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio art. 227–315 k.p.c.

● Do postępowań regulacyjnych należą: postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki, postępowanie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty oraz postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego. Normują je odpowiednio: ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne²⁴, ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne²⁵ oraz ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym²⁶. Do postępowania przed organami regulacyjnymi stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile normy procesowe zawarte w tych ustawach nie stanowią inaczej.

**regulacja
postępowań
regulacyjnych**

● Postępowanie w sprawach należących do właściwości polskich urzędów konsularnych normuje ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne²⁷. W postępowaniu tym nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

regulacja postępowania przed konsulem

● Postępowanie w sprawach dotyczących cudzoziemców obejmuje kilka procedur prawnych. Zasadnicza część norm procesowych znajduje się w ustawie z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach, ponadto w ustawie z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁸, ustawie z 9.11.2000 r. o repatriacji²⁹, a także w innych ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego, w tym w ustawie z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej³⁰. Do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie o cudzoziemcach, należących do właściwości konsulów, stosuje się przepisy Prawa konsularnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. W sprawach wydawania, cofania lub unieważniania wiz krajowych lub przedłużania okresu ich ważności, w zakresie nieuregulowanym przepisami działu IV u.c. „Wizy”, stosuje się przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r.

regulacja postępowania w sprawach dotyczących cudzoziemców

²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 576 ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 823 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1472 ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy³¹. Poza tym do postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących cudzoziemców stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, o ile przepisy wskazanych wyżej ustaw nie wyłączają go wyraźnie albo nie stanowią inaczej.

- Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach normuje ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³². W postępowaniu tym stosuje się odpowiednio wybrane (wskazane *expressis verbis* w ustawie) przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

**regulacja
postępowania
scaleniowego**

- Postępowanie scaleniowe reguluje ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów³³. W kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się w postępowaniu scaleniowym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

**regulacja
postępowania
w sprawach
budowlanych**

- Szczególny charakter mają niektóre procedury z zakresu prawa budowlanego, zarówno przewidziane w ustawie z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (np. postępowanie w sprawach samowoli budowlanej), jak i w odrębnych ustawach, np. w ustawie z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego³⁴ czy ustawie z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych³⁵. Odnośnie do zagadnień nieuregulowanych w tych ustawach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów, których stosowanie jest wyraźnie wyłączone.

Reasumując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że stopień odrębności (odmienności) poszczególnych postępowań szczególnych nie jest proporcjonalny do zakresu, w jakim mają w nich zastosowanie przepisy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Szczególne postępowania jurysdykcyjne, w których nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zwane są w literaturze postępowaniami autonomicznymi. Taki charakter należy zatem przypisać postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych, postępowaniu w sprawach celnych oraz postępowaniu przed konsulem.

³¹ Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.

³² Dz.U. z 2022 r. poz. 1029.

³³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1912 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1079.

³⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 273.

Oprócz wyżej wymienionych szczególnych postępowań jurysdykcyjnych, szczególnym wobec Kodeksu postępowania administracyjnego regulacjom w określonym zakresie – nie na tyle szerokim jednak, jak się wydaje, aby nadawało im to charakter postępowań szczególnych – podlegają ponadto postępowania jurysdykcyjne prowadzone w następujących sprawach:

- 1) inwestycyjno-budowlanych (wyłączając wspomniane wyżej procedury szczególne),
- 2) wywłaszczenia nieruchomości,
- 3) z zakresu pomocy społecznej,
- 4) z zakresu ochrony środowiska,
- 5) powszechnego obowiązku obrony,
- 6) reglamentowania działalności gospodarczej.

Oczywiście granica między postępowaniem ogólnym a postępowaniami szczególnymi jest płynna (pomijając, rzecz jasna, postępowania autonomiczne). To, jaki procent przepisów normujących dane postępowanie mają stanowić odrębności i swoistości proceduralne względem procedury unormowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego, aby dane postępowanie należało uznać już za szczególne, jest kwestią umowną. Równie uprawnione jest przyjęcie, że postępowanie szczególne to takie, którego procedurę tworzą (stanowią) w większej części przepisy szczególne niż przepisy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i przyjęcie, że choćby jeden przepis szczególny mający zastosowanie w danym postępowaniu nadaje mu charakter postępowania szczególnego. Stąd autorzy różne postępowania jurysdykcyjne kwalifikują jako szczególne, formułując węższy lub szerszy katalog takich postępowań³⁶.

Przedmiotem części drugiej niniejszego podręcznika jest postępowanie jurysdykcyjne unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, czyli postępowanie ogólne. Szczególne jurysdykcyjne postępowania administracyjne pozostają poza zakresem rozważań zawartych w tym opracowaniu.

3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego

❶ Przepisy regulujące postępowanie administracyjne (zarówno w wąskim, jak i szerokim znaczeniu) określa się mianem **norm proceduralnych**. Oprócz nich w skład systemu prawa administracyjnego wchodzi normy ustrojowe i normy materialne.

prawo administracyjne proceduralne

³⁶ Por. A. Matan, *Postępowania administracyjne szczególne [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. I. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 219 i n.

prawo administracyjne ustrojowe

② Prawo administracyjne **ustrojowe** normuje organizację i zasady funkcjonowania aparatu administracji publicznej, a zatem:

- podział terytorialny kraju na potrzeby administracji publicznej,
- budowę (strukturę organizacyjną) aparatu administracji,
- tworzenie i powoływanie organów i jednostek oraz obsadzanie kadry urzędniczej w administracji,
- zakres działania podmiotów realizujących administrację,
- wzajemny stosunek organów niższego i wyższego stopnia,
- zasady kontroli administracji publicznej itp.

Warto przypomnieć w tym miejscu rozważań różnicę między „utworzeniem” a „powołaniem” organu, pojęcia te bowiem nie są tożsame.

utworzenie organu

Utworzenie organu to ustanowienie wyodrębnionego zespołu kompetencji (praw i obowiązków) związanych z danym organem; jest to więc właściwie nie tyle „utworzenie organu”, ile utworzenie urzędu organu – urzędu rozumianego właśnie jako wyodrębniony zespół kompetencji związanych z danym organem (takiego pojęcia urzędu nie należy z kolei mylić z urzędem organu rozumianym jako zorganizowany zespół osób przydany organowi do pomocy w wykonywaniu jego funkcji).

powołanie organu

Natomiast powołanie organu to powołanie konkretnego człowieka (lub grupy ludzi w przypadku organu kolegiального) do pełnienia funkcji danego organu.

prawo administracyjne materialne

③ Prawo administracyjne **materialne** obejmuje normy ustanawiające uprawnienia i obowiązki wobec państwa, które mogą stać się udziałem podmiotów prawa w określonych przez to prawo sytuacjach faktycznych.

W świetle prawa materialnego skutek taki może nastąpić bądź bezpośrednio z mocy prawa, bądź przy udziale określonych organów administracji publicznej. W tym drugim przypadku prawo materialne wskazuje także organy administracji publicznej, za których pośrednictwem oznaczone osoby mogą stać się podmiotami określonych praw lub obowiązków.

Pośrednictwo organów administracji prawo materialne może ustanawiać w dwojaki sposób, tj.:

- 1) przez upoważnienie organu do wydania aktu administracyjnego konkretyzującego normy prawa materialnego;
- 2) przez upoważnienie organu do podejmowania działań faktycznych wywołujących skutki prawne w sferze czyichś uprawnień lub obowiązków.