

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

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **7**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **7**

Stan prawny na 15 czerwca 2025 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

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

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

ISBN 978-83-8390-667-6
7. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

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

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Geneza i rozwój postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego.....	23
1. Europa.....	23
2. Polska.....	28
2.1. Okres międzywojenny	28
2.2. Okres po II wojnie światowej.....	31

Rozdział II

Pojęcie postępowania administracyjnego	41
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.....	54
4. Zakres regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego	56

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania administracyjnego	59
1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje	59
2. Katalog zasad.....	62

Część druga

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JURYSDYKCYJNE – OGÓLNE I PODATKOWE

Rozdział I

Organy prowadzące postępowanie.....	85
1. Charakterystyka	85
1.1. Uwagi ogólne.....	85
1.2. Organy administracji rządowej.....	86
1.2.1. Naczelne organy administracji rządowej	86
1.2.2. Inne centralne organy administracji rządowej	86
1.2.3. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej.....	89
1.2.4. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej	90
1.3. Organy samorządu terytorialnego.....	91
1.4. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym.....	92
1.5. Organy podatkowe	94
2. Właściwość organów.....	95
2.1. Pojęcie właściwości.....	95
2.2. Spory o właściwość.....	101
3. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegiального.....	104

Rozdział II

Uczestnicy postępowania administracyjnego	109
1. Strona	109
1.1. Pojęcie strony	109
1.2. Zdolność procesowa.....	115
1.3. Pełnomocnictwo strony.....	117
1.4. Następstwo proceduralne.....	120
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony.....	121
2.1. Pojęcie	121
2.2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu	122
2.3. Udział prokuratora w postępowaniu.....	125
2.4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu.....	128
2.5. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu.....	131
2.6. Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu	132
3. Osoby zainteresowane	132
4. Inni uczestnicy.....	133

Rozdział III

Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań.....	135
1. Wnoszenie podań	135

2. Doręczanie dokumentów i inne formy zawiadamiania.....	138
3. Wezwania.....	145

Rozdział IV

Terminy	149
1. Rodzaje terminów.....	149
2. Obliczanie terminów.....	151
3. Terminy załatwiania spraw.....	153

Rozdział V

Postępowanie przed organami I instancji	161
1. Wszczęcie postępowania.....	161
1.1. Tryb wszczęcia.....	161
1.2. Współuczestnictwo stron.....	165
2. Postępowanie wyjaśniające.....	167
2.1. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe.....	167
2.2. Inicjatywa dowodowa.....	169
2.2.1. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia.....	169
2.2.2. Żądanie dowodowe strony.....	174
2.3. Dowody.....	176
2.3.1. Pojęcie.....	176
2.3.2. Dokumenty.....	177
2.3.3. Świadkowie.....	180
2.3.4. Opinie biegłych.....	186
2.3.5. Oględziny.....	187
2.3.6. Przesłuchanie strony.....	187
2.3.7. Oświadczenie strony.....	188
2.4. Formy postępowania dowodowego.....	189
2.4.1. Rozprawa.....	189
2.4.2. Postępowanie gabinetowe.....	192
2.5. Uprawdopodobnienie i stwierdzenie prawdopodobieństwa.....	192
2.6. Domniemania i fikcje prawne.....	194
2.7. Oszacowanie.....	197
3. Mediacja.....	198
4. Zawieszenie postępowania.....	201
5. Umorzenie postępowania.....	205
6. Ugoda.....	207
7. Decyzja administracyjna.....	210
7.1. Istota decyzji.....	210
7.2. Elementy decyzji.....	211
7.3. Podstawa prawna decyzji.....	213
7.4. Uzasadnienie decyzji.....	218
7.5. Uzupełnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji.....	220

7.6. Wykonanie decyzji organu I instancji.....	221
7.7. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji...	225
7.7.1. Pojęcie aktu administracyjnego	225
7.7.2. Rodzaje aktów administracyjnych	227
7.7.3. Moc obowiązująca aktu administracyjnego.....	230
8. Milczące załatwienie sprawy	232
9. Postanowienia	235
10. Udostępnianie akt sprawy.....	237
11. Postępowanie uproszczone	240

Rozdział VI

Postępowanie odwoławcze i zażaleniowe	243
1. Istota i rodzaje środków prawnych	243
2. Odwołanie	246
2.1. Istota postępowania odwoławczego.....	246
2.2. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania.....	249
2.3. Postępowanie przed organem odwoławczym	252
2.4. Zasady orzekania w II instancji.....	254
2.5. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego	256
3. Zażalenie.....	261
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	263

Rozdział VII

Postępowania nadzwyczajne	265
1. Uwagi ogólne.....	265
2. Wznowienie postępowania	267
2.1. Przesłanki wznowienia postępowania	267
2.2. Właściwość organów.....	270
2.3. Tryb i termin do wniesienia żądania wznowienia.....	270
2.4. Suspensywność	271
2.5. Przebieg postępowania wznowieniowego.....	272
2.6. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym	273
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	275
3.1. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	275
3.2. Właściwość organów.....	275
3.3. Przedawnienie dopuszczalności wszczęcia postępowania.....	276
3.4. Suspensywność	277
3.5. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.....	277
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień.....	279
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych.....	280
5.1. Uwagi ogólne.....	280
5.2. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	280

5.3. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.).....	282
5.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.).....	282
5.5. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.).....	285
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych.....	286
Rozdział VIII	
Opłaty i koszty postępowania	293
1. Uwagi ogólne.....	293
2. Opłaty administracyjne.....	294
3. Koszty postępowania	295
Rozdział IX	
Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji.....	299
Część trzecia	
POSTĘPOWANIE W SPRAWACH WYDAWANIA ZAŚWIADCZEŃ	
Rozdział I	
Istota zaświadczenia.....	305
Rozdział II	
Przebieg postępowania.....	311
Część czwarta	
POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW	
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	317
Rozdział II	
Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków.....	321
Rozdział III	
Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego	325
Część piąta	
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI	
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	329
1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej	329

2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	332
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	336
3.1. Organ egzekucyjny	336
3.2. Wierzyciel	340
3.3. Zobowiązany	342
3.4. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna ...	343
3.5. Inni uczestnicy	345

Rozdział II

Przebieg postępowania egzekucyjnego	351
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego i przystąpienie do egzekucji	351
2. Egzekucja z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego	356
3. Zmiany podmiotowe i przedmiotowe	359
4. Przerwanie toku postępowania	360
4.1. Zawieszenie postępowania	360
4.2. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz wstrzymanie czynności egzekucyjnych	362
4.3. Umorzenie postępowania	362
5. Postępowanie uproszczone	365
6. Zbieg egzekucji	366
7. Zakończenie postępowania	370

Rozdział III

Środki egzekucyjne	373
1. Egzekucja należności pieniężnych	373
1.1. Egzekucja z pieniędzy	373
1.2. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych	374
1.2.1. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	374
1.2.2. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego	376
1.2.3. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	376
1.2.4. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	379
1.3. Egzekucja z innych praw majątkowych	381
1.3.1. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	381
1.3.2. Egzekucja z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy	382
1.3.3. Egzekucja z tzw. zmateralizowanych papierów wartościowych ...	384
1.3.4. Egzekucja z weksla	385
1.3.5. Egzekucja z praw własności intelektualnej	386

1.3.6. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	388
1.3.7. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych	388
1.4. Egzekucja z ruchomości	389
1.4.1. Etapy	389
1.4.2. Zajęcie i oszacowanie	389
1.4.3. Sprzedaż	391
1.5. Egzekucja z nieruchomości	395
1.5.1. Uwagi ogólne	395
1.5.2. Zajęcie i oszacowanie	396
1.5.3. Sprzedaż	398
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	402
2.1. Grzywna w celu przymuszenia	402
2.2. Wykonanie zastępcze	403
2.3. Odebranie rzeczy ruchomej	404
2.4. Odebranie nieruchomości	405
2.5. Przymus bezpośredni	406

Rozdział IV

Postępowanie zabezpieczające	407
1. Tryb ogólny	407
2. Tryb szczególny	412
3. Zbieg z egzekucją	414

Rozdział V

Środki prawne	415
1. Środki administracyjne	415
1.1. Skarga na bezczynność wierzyciela	415
1.2. Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej	415
1.3. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji	417
1.4. Skarga na czynność egzekucyjną	419
1.5. Uchylenie czynności egzekucyjnej	420
1.6. Skarga na przewlekłość postępowania	421
1.7. Zażalenie	421
1.8. Szczególne środki prawne	422
1.9. Środki prawne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego	424
2. Środki sądowe	424
2.1. Powództwo ekscydencyjne	424
2.2. Powództwo opozycyjne	425
2.3. Powództwo odszkodowawcze	426
2.4. Skarga do sądu administracyjnego	426

Rozdział VI**Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego**

państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych.....	427
1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy	427
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa.....	430
2.1. Uwagi ogólne.....	430
2.2. Wniosek o udzielenie informacji.....	432
2.3. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu	432
2.4. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych	433
2.5. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych	434
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu	435
3.1. Uwagi ogólne.....	435
3.2. Udzielanie informacji	436
3.3. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu	437
3.4. Odzyskiwanie należności pieniężnych.....	438
3.5. Zabezpieczenie należności pieniężnych	440

Część szósta**POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE****Rozdział I**

Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce.....	443
1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa	443
1.1. Uwagi ogólne.....	443
1.2. Sądy administracyjne a Prezydent RP.....	443
1.3. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa	444
1.4. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej ...	446
2. Struktura sądów administracyjnych	446
2.1. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych.....	446
2.2. Struktura Naczelnego Sądu Administracyjnego	447
3. Organy sądów administracyjnych	448
3.1. Organy Naczelnego Sądu Administracyjnego	448
3.2. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych.....	449
4. Sędziowie, asesory, referendarze i asystenci sędziów	450
4.1. Sędziowie	450
4.2. Asesory.....	453
4.3. Referendarze.....	454
4.4. Asystenci sędziów	454

Rozdział II

Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.....	457
1. Uwagi ogólne.....	457

2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne	457
---	-----

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego	471
1. Zasada dostępu do sądu	471
2. Zasada dwuinstancyjności	472
3. Zasada legalizmu	473
4. Zasada pisemności	474
5. Zasada równości stron	475
6. Zasada udzielania pomocy stronom	476
7. Zasada jawności	476
8. Zasada szybkości postępowania	477
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności	478

Rozdział IV

Podmioty i uczestnicy postępowania	481
1. Sąd	481
1.1. Właściwość sądu	481
1.2. Wyłączenie sędziego	483
2. Strony	485
2.1. Pojęcie strony	485
2.2. Wielopodmiotowość	486
3. Uczestnicy postępowania	487
4. Pełnomocnictwo	489

Rozdział V

Doręczenia i terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	491
1. Doręczenia	491
1.1. Ogólne zasady doręczania pism	491
1.2. Doręczanie pism osobom fizycznym	492
1.3. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym	494
1.4. Fikcja prawna doręczenia	495
1.5. Doręczenie elektroniczne	495
2. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	496
2.1. Rodzaje terminów	496
2.2. Warunki przywrócenia terminu	498

Rozdział VI

Przebieg postępowania	499
1. Tryb i skutki wniesienia skargi	499
2. Czynności wstępne	500

2.1. Czynności podstawowe	500
2.2. Badanie dopuszczalności zaskarżenia.....	501
3. Postępowanie rozpoznawcze.....	506
3.1. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym	507
3.2. Postępowanie mediacyjne.....	508
3.3. Postępowanie uproszczone	510
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego.....	511
4.1. Typy przeszkód	511
4.2. Odroczenie posiedzenia	511
4.3. Zawieszenie postępowania.....	512
4.3.1. Uwagi ogólne	512
4.3.2. Zawieszenie z mocy prawa	512
4.3.3. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu	512
4.4. Umorzenie postępowania.....	515
5. Orzekanie.....	516
5.1. Ogólna charakterystyka wyroku.....	516
5.2. Zasady orzekania.....	517
5.3. Uwzględnienie skargi	519
5.4. Oddalenie skargi.....	524
5.5. Skutki prawne wyroku.....	524

Rozdział VII

Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych	529
1. Środki zwyczajne	529
1.1. Skarga kasacyjna.....	529
1.2. Zażalenie.....	535
1.3. Sprzeciw od rozstrzygnięć referendarza	536
2. Środki nadzwyczajne	537
2.1. Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.....	537
2.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego.....	542
2.3. Wniosek o unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego	545

Rozdział VIII

Skarga na przewlekłość postępowania	549
--	------------

Rozdział IX

Sprzeciw od decyzji.....	553
---------------------------------	------------

Rozdział X

Koszty postępowania	555
1. Rodzaje kosztów postępowania.....	555
1.1. Koszty sądowe.....	555

1.1.1. Wpis	555
1.1.2. Opłata kancelaryjna	556
1.1.3. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony	557
1.1.4. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych	558
1.2. Koszty udziału strony	559
2. Zwolnienie od kosztów postępowania	559
2.1. Uwagi ogólne	559
2.2. Zwolnienie z mocy prawa	559
2.3. Prawo pomocy	560
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami	562
 Rozdział XI	
Rozstrzyganie sporów o właściwość	565
 Bibliografia	567
 Skorowidz	573

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 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r. poz. 706 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2025 r. poz. 633)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170 ze zm.)

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 2024 r. poz. 769 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 27.01.2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1063 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.n.p.s.	– ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
ustawa o KRS	– ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 1186 ze zm.)
ustawa o PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.)
ustawa styczniowa	– 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 2025 r. poz. 350 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2024 r. poz. 1513 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 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 2023 r. poz. 2009 ze zm.)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 21.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.)
u.z.s.z.	– ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1270 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 2024 r. poz. 924 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

1. 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 Europie 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
administracyj-
nego 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 praworządnym** (państwie prawnym, państwie prawa) kształtującym się w XIX w. O ile tzw. 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 tzw. państwie prawnym powstałym na terytorium austriackim i niemieckim; inaczej wreszcie w Anglii, gdzie pojęcie prawa administracyjnego jest znacznie węższe niż na kontynencie².

**system prawa
administracyj-
nego w państwie
praworządnym**

Wymienione wyżej w odniesieniu do „państwa policyjnego” zagadnienia prawa administracyjnego w państwie praworządnym przedstawiają się w uproszczeniu 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):
 - przepisy materialne stwarzają obywatelowi możliwość uzyskania pewnych korzyści, np. przewidując prawo do uzyskania pozwolenia budowlanego,
 - przepisy proceduralne stwarzają możliwość dochodzenia swych praw materialnych, np. przyznając prawo do czynnego udziału w postępo-

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

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

W kontekście powyższego porównania „państwa policyjnego” i „państwa prawa” należy zwrócić uwagę, że niemieccy twórcy koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*) zasadniczej różnicy między nim a „państwem policyjnym” (*Polizeistaat*) upatrywali nie tylko w tym, że działaniami aparatu państwowego rządzi prawo, a nie samowola i arbitralność urzędników, lecz także w roli państwa (i prawa): w państwie prawa – w odróżnieniu od ingerującego w każdą sferę życia obywateli państwa policyjnego – miała ona sprowadzać się jedynie do zagwarantowania bezpieczeństwa jednostce, ochrony jej wolności i prywatnej własności (państwo jako „stróż nocny” – tak np. W. Humboldt), ewentualnie także warunków bytowych (tak np. R. Mohl)⁴. Różnica między obu przeciwstawianym sobie modelom państwa dotyczyła więc nie tylko sposobu regulacji życia obywateli, lecz także zakresu (granic) tej regulacji. We współczesnych europejskich tzw. „demokratycznych państwach prawa” ta druga różnica w zasadzie zanikła (wobec czego można je określać mianem policyjnych państw prawa), choć zakres regulacji dotyczy nieco innych kwestii niż w XVII–XVIII-wiecznych monarchiach absolutnych.

2. Sądownictwo administracyjne utworzono w państwie praworządnym 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
administracyj-
nego**

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 sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 16; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 8–12.

⁴ Zob. A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005/1, s. 177–181.

Nierównorzędnosc 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 realizowane⁵.

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

Rada Stanu 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 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.

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).

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 20; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 12–13.

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 postępowania⁶.

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.

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:

- 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.),

wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na rozwój postępowania administracyjnego

pierwsze kodyfikacje

inne kodyfikacje przedwojenne

kodyfikacje powstałe po II wojnie światowej

⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 22.

- 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).

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

2. Polska

2.1. Okres międzywojenny

1. 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 administracyjnych⁷;
- ustawy z 31.07.1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych⁸.

Aktem o charakterze przełomowym w dziejach polskiej procedury administracyjnej było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁹ – 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,

⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 712 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 76, poz. 748 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

- nieważność decyzji¹⁰.

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 administracji¹¹;
- 2) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu karno-administracyjnym¹².

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 pieniężnych¹³, 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 orzecnictwie karno-administracyjnym¹⁴, a w zakresie postępowania przed organami administracji 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 wykroczenia¹⁵.

2. Jednym z podstawowych celów w ramach tworzenia własnych instytucji prawnych było utworzenie sądownictwa administracyjnego, którego powołanie zapowiadała już konstytucja marcowa z 1921 r.¹⁶

Ustawą z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁷ 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 pań-

NTA

¹⁰ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 35.

¹¹ Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 21, poz. 84 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm. Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 19–20.

¹⁶ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

¹⁷ Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.

stwa, dyscyplinarnych). Wyłączone były także sprawy rozstrzygane według swobodnego uznania.

zmiany w ustroju NTA

Ustrój NTA został zmieniony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁸. Zmiany polegały przede wszystkim na wzmocnieniu wpływu czynnika rządowego na skład sądu, np.:

- 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.

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 Administracyjnym¹⁹. Orzekał on o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzenia inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych

¹⁸ Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 26, poz. 177.

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 ta, wzorowana na radzieckiej i wprowadzona u nas na przełomie lat 1950/1951 (a następnie usankcjonowana przez Konstytucję PRL²⁰), 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, 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 administracyjnym²¹.

**instytucja skarg
i zażaleń**

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.

²⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

²¹ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 37–38; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 16.

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

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

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 rzecznika interesu społecznego,
- unormowanie udziału prokuratora w postępowaniu,
- włączenie w ramy kodeksu instytucji skarg i wniosków, a tym samym likwidacja dwoistości postępowania administracyjnego²².

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.

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 społecznych²³. 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.

²² Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 44.

²³ Dz.U. z 1961 r. Nr 41, poz. 215 ze zm.

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

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
administracyj-
nego państwa
oraz systemu
terenowych
organów władzy
i administracji
państwowej**

- Reforma podziału administracyjnego państwa polegała na tym, że:
 - a) zniesiono gromady, tworząc na ich miejsce gminy;
 - b) zniesiono powiaty, wprowadzając dwustopniowy podział administracyjny państwa;
 - c) zwiększono liczbę województw z 17 do 49.
- Reforma terenowych organów władzy i administracji państwowej polegała na tym, że:
 - a) powołano nowe, monokratyczne (jednoosobowe) terenowe organy administracji państwowej: naczelników gmin i dzielnic, naczelników i prezydentów miast oraz wojewodów;
 - b) dotychczasowe terenowe organy administracji państwowej (wydziały rad narodowych) stały się częścią urzędów nowych terenowych organów administracji państwowej, a więc urzędów wojewódzkich, miejskich itd.;
 - c) prezydium rad narodowych przestały być organami wykonawczymi i zarządzającymi swoich rad, stając się ich organami wewnętrznymi (podobnie jak przed 1950 r.);
 - d) 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.

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

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.

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. Naczelny Sąd Administracyjny mógł orzekać wyłącznie kasacyjnie.

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

- zasady wydawania zaświadczeń,
- rozstrzyganie 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 społecznych²⁴.

**reaktywowanie
samorządu tery-
torialnego**

4. W 1990 r. w ramach realizowania transformacji ustrojowej reaktywowano samorząd terytorialny, zniesiony *de facto* 40 lat wcześniej²⁵.

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 prezydent²⁶, wybierani bezpośrednio przez ludność.

²⁴ 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.

²⁵ Zob. ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

²⁶ W myśl art. 26 ust. 4 u.s.g. prezydent miasta jest organem wykonawczym: a) w miastach powyżej 100 000 mieszkańców; b) w miastach, w których do dnia wejścia w życie tejże 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 przekro-

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);
- 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 ogólnej²⁷, 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 administracyjnego²⁸. 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

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

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

czy) liczbę 50 000 po wejściu w życie ustawy o samorządzie gminnym, organem wykonawczym pozostaje zatem burmistrz.

²⁷ Zob. nieobowiązująca już ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

²⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

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.

**ustawa
z 11.05.1995 r.
o NSA**

5. Dnia 11.05.1995 r. Sejm uchwalił nową ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁹, 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):

²⁹ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

- 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 odszkodowania³⁰;
- 2) możliwość wydania orzeczenia w sprawie jedynie na podstawie stanu (faktycznego i prawnego) przedstawionego w skardze – w razie nienadania w terminie przez organ administracji publicznej odpowiedzi na skargę i akt sprawy.

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.

zmiany w k.p.a.

Nowa ustawa o NSA weszła w życie 1.10.1995 r.

6. W 1999 r. wprowadzono trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa³¹, 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 tery-
torialnego
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.

³⁰ Później, tj. po reformie sądownictwa administracyjnego (zob. niżej), prawo orzekania kreacyjnego przyznano sądom administracyjnym także w razie uwzględnienia skargi na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania (zob. część szósta rozdział VI pkt 5.3 i 5.5).

³¹ Zob. ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

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.

**terenowa
administracja
rządowa**

Administrację rządową w terenie reprezentują:

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

**rozszerzenie
zakresu kontroli
NSA**

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.

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
dwuinstancyj-
nego sądowni-
ctwa administra-
cyjnego**

Zmiany wprowadzające dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego uchwalono w 2002 r., weszły zaś w życie 1.01.2004 r.³² 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.

³² 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.

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

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

**kompetencje
NSA**

- 1) podejmowanie tzw. uchwał ogólnych, czyli uchwał wyjaśniających przepisy powodujące rozbieżności w orzecznictwie (na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuraturii 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.

8. Najwięcej od 1980 r. nowych uregulowań wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r.³³ 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 sądowoadministracyjnego – 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.

³³ 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.

**pojęcie postę-
powania admi-
nistracyjnego
*sensu largo***

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 (tj. obywateli bądź podmiotów zbiorowych).

**postępowania
rozstrzygająco-
ustalające**

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);

**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 indywidualnych sprawach jednostek 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 rozstrzygania 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. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, 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 skarbowy⁴, a postępowanie w sprawach o wykroczenia reguluje ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵.

Postępowanie dyscyplinarne wobec poszczególnych grup pracowników i funkcjonariuszy podlegających takiej odpowiedzialności jest 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 nauczyciela⁶; ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷; ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych⁸; ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁹; ustawa z 6.04.1990 r. o Policji¹⁰; ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹¹). W większości przypad-

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 628 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 977 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 499 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 145 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.

ków przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym przewidują posiłkowe stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego.

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 z reguły w wydaniu decyzji administracyjnej, która jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego.

Wyjątkiem od decyzyjnego rozstrzygania w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym jest tzw. milcząca zgoda.

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 lub w milczącej zgodzie organu na załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem strony.

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 decyzji¹². 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 lub¹³ wzruszenie decyzji zapadłej w postępowaniu pierwotnym. Weryfikacja decyzji to sprawdzenie jej prawidłowości (legalności lub celowości) albo mocy obo-

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

¹³ 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.

wiązującej. 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”¹⁴.

zewnętrzność 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 przełożonych¹⁵. 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”).

¹⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 102.

¹⁵ 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 wyrażnie 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 odwołanie¹⁶.

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

¹⁶ Na przykład art. 218 ust. 1 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1869 ze zm.) stanowi wyrażnie, 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 tej 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, 5b) opróżnienia kwatery tymczasowej, 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 stwierdzania 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 społecznych¹⁷ 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). Przepisy dotyczące

¹⁷ W myśl 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”). Artykuł 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 społecznych¹⁸, 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 Społecznych¹⁹, 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 macierzyństwa²⁰, 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 zawodowych²¹, 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 rolników²²;
- ustawie z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin²³.

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

¹⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 2780 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 257 ze zm.

²² Dz.U. z 2025 r. poz. 197 ze zm.

²³ Dz.U. z 2025 r. poz. 305 ze zm.

świadczeń opiekuńczych oraz jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka) uregulowane są w ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁴, 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 działo 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**

• Odminną technikę legislacyjną zastosował ustawodawca w odniesieniu do postępowania w sprawach celnych. Ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne²⁵ 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 przemysłowej²⁶. 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

²⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 323 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1373 ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1170 ze zm.

normuje ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁷. 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 energetyczne²⁸, ustawa z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej²⁹ oraz ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym³⁰. 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 konsularne³¹. 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 cudzoziemcach³², ponadto w ustawie z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³³, ustawie z 9.11.2000 r. o repatriacji³⁴, a także w innych ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego, w tym w ustawie z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej³⁵. Do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie o cudzoziemcach, należących do właściwości konsułów, stosuje się przepisy Prawa konsularnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. W sprawach wydawania, cofania lub unie-

regulacja postępowania w sprawach dotyczących cudzoziemców

²⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1221 ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 697 ze zm.

³¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1329 ze zm.

³² Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.

³³ Dz.U. z 2025 r. poz. 223 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1105 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.

ważniania 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. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy³⁶. 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 środowisko³⁷. 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 gruntów³⁸. W kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się w postępowaniu scaleniowym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

regulacja postępowań w sprawach budowlanych

- Szczególny charakter mają niektóre procedury z zakresu prawa budowlanego, zarówno przewidziane w ustawie z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane³⁹ (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 publicznego⁴⁰ czy ustawie z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁴¹. Odnosnie 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

³⁶ Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1197 ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1464 ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1199 ze zm.

w sprawach zobowiązań podatkowych, postępowaniu w sprawach celnych oraz postępowaniu przed konsulem.

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) wywłaszczania 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 też 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 postępowań⁴².

Przedmiotem części drugiej niniejszego podręcznika jest postępowanie jurysdykcyjne unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, czyli postępowanie ogólne. Wskazano także (w ramach) odrębności i swoistości proceduralne przyjęte w Ordynacji podatkowej dla postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych. Inne szczególne jurysdykcyjne postępowania administracyjne pozostają poza zakresem rozważań zawartych w tym opracowaniu.

⁴² Por. A. Matan, *Postępowania administracyjne szczególne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 219 i n.

3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego

prawo administracyjne proceduralne	1. 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 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.
utworzenie organu	Warto przypomnieć w tym miejscu rozważań różnicę między „utworzeniem” a „powołaniem” organu, pojęcia te bowiem nie są tożsame. 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 kolegialnego) 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.

Ponadto, zwłaszcza gdy przewidziany w prawie materialnym obowiązek ma charakter pieniężny (np. polega na uiszczeniu administracyjnej kary pieniężnej), przepisy prawa materialnego mogą regulować:

- okoliczności mające wpływ na wymiar obowiązku,
- przesłanki odstąpienia od nałożenia obowiązku (oraz – w przypadku kary – poprzestania na pouczeniu),
- terminy przedawnienia nakładania obowiązku,
- terminy przedawnienia egzekucji obowiązku,
- odsetki od zaległej należności pieniężnej,
- przesłanki udzielenia ulgi w wykonaniu nałożonego obowiązku⁴³.

4. Niektórzy autorzy⁴⁴ wyróżniają ponadto pojęcie prawa administracyjnego **procesowego**, które jest szersze niż pojęcie prawa proceduralnego *sensu stricto*, a węższe niż prawo proceduralne *sensu largo*. Chodzi tu o zespół przepisów, które normują:

- 1) wydawanie zewnętrznych indywidualnych aktów administracyjnych (ustalających lub tworzących pewne uprawnienia czy obowiązki) oraz zaskarżanie tych aktów na drodze administracyjnej;
- 2) nakładanie pewnych kar w trybie administracyjnym, innym niż postępowanie jurysdykcyjne;
- 3) przymusowe wykonanie zewnętrznych aktów administracyjnych lub obowiązków wynikających wprost z aktu normatywnego (postępowanie egzekucyjne).

**prawo admini-
stracyjne
procesowe**

Prawo procesowe w tym rozumieniu można zatem określić jako zespół norm służących szeroko pojętej realizacji (wykonaniu) norm prawa materialnego.

⁴³ Odnośnie do kar pieniężnych zagadnienia te – w zakresie, w jakim przepisy odrębne nie stanowią inaczej – normuje dział IVA k.p.a.

⁴⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 12; E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 18.

4. Zakres regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego

postępowania unormowane w k.p.a.

1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje trzy postępowania administracyjne, a mianowicie:

- 1) ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (działy I, II, IV i IX),
- 2) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (dział VII),
- 3) postępowanie w sprawach skarg i wniosków (dział VIII).

inne regulacje zawarte w k.p.a.

Ponadto Kodeks postępowania administracyjnego zawiera:

- 1) przepisy wskazujące organy właściwe do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej, jednak bez określania trybu ich rozstrzygania (art. 22 § 1–2) oraz podmioty uprawnione do zainicjowania takiego postępowania przed NSA (art. 22 § 3);
- 2) przepisy określające zakres stosowania przepisów kodeksu w postępowaniu jurysdykcyjnym w sprawach ubezpieczeń społecznych i świadczeń rodzinnych (art. 180–181);
- 3) przepisy o charakterze materialnoprawnym, dotyczące zasad wymierzania i nakładania kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu w trybie ogólnego postępowania jurysdykcyjnego (dział IVA);
- 4) przepisy regulujące ogólne zasady współpracy między organami administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej oraz między tymi organami a organami administracji Unii Europejskiej (dział VIIIA).

Kodeks postępowania administracyjnego normuje zatem tylko niektóre rodzaje postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej. Nie jest on przy tym Kodeksem postępowania administracyjnego ani w szerokim znaczeniu, ani w wąskim znaczeniu. Z jednej strony bowiem są w nim unormowane nie tylko postępowania jurysdykcyjne (oprócz nich także postępowania w sprawach indywidualnych, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach strony), z drugiej nie wszystkie postępowania jurysdykcyjne są w nim unormowane (obecnie w zasadzie tylko jedno – ogólne). Wynika stąd, że Kodeks postępowania administracyjnego nie jest ani aktem kompletnym, ani jednolitym, a fakt uregulowania określonego postępowania w Kodeksie postępowania administracyjnego nie świadczy o jego charakterze.

organy prowa- dzące postępo- wania unormo- wane w k.p.a.

- Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne oraz postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń mogą prowadzić – poza organami administracji publicznej – także wszelkie inne podmioty (zwłaszcza organy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych), gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw w formie decyzji lub zaświadczenia.

• Znacznie szerszy, bo właściwie nieograniczony, jest krąg organów uprawnionych (i jednocześnie zobowiązanych) do prowadzenia postępowania w sprawach skarg i wniosków. Obejmuje on:

- 1) wszelkie organy państwowe (nie tylko organy administracji państwowej, ale także organy ustawodawcze, sądowe, kontrolne);
- 2) wszelkie organy samorządowe (nie tylko organy samorządu terytorialnego, ale także organy samorządu zawodowego i gospodarczego, np. izb adwokackich, rolniczych, rzemieślniczych);
- 3) organy wszelkich państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych (tj. przedsiębiorstw, agencji, zakładów, spółdzielni, stowarzyszeń itp.).

2. Do omówienia pozostaje problem obowiązywania przepisów pozakodeksowych normujących szeroko rozumianą procedurę administracyjną. Podstawowe znaczenie w tej kwestii ma wspomniana wcześniej, nieobowiązująca już ustawa styczniowa.

Artykuł 12 ust. 1 powołanej ustawy zawierał tzw. ogólną klauzulę derogacyjną, która zniosła wszelkie przepisy dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego z dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1.09.1980 r.). *A contrario* – ustawa styczniowa utrzymała w mocy wszystkie przepisy proceduralne dotyczące spraw nieunormowanych w kodeksie. Natomiast w art. 12 ust. 2 ustawy wymieniono szczegółowo przepisy, które pozostały w mocy, mimo że dotyczyły spraw uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

**przepisy poza-
kodeksowe
uchwalone przed
ustawą stycz-
niową**

Normy dotyczące zagadnień uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego zawarte w ustawach szczególnych uchwalonych po wejściu w życie ustawy styczniowej (tj. po 1.09.1980 r.) obowiązują w myśl zasady, że ustawa szczególna uchyla ustawę ogólną (*lex specialis derogat legi generali*), nawet jeśli są sprzeczne z postanowieniami Kodeksu postępowania administracyjnego. Czasem jednak przepisy kodeksu zezwalają *expressis verbis* na odmienne uregulowanie określonych kwestii w przepisach szczególnych (np. art. 129 § 3 k.p.a. zezwala na określenie przez przepisy szczególne innych niż wyznaczone przez kodeks terminów do wniesienia odwołania, art. 180 i 181 k.p.a. dopuszczają odmienne uregulowanie przez przepisy szczególne zasad postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych).

**przepisy poza-
kodeksowe
uchwalone po
ustawie stycz-
niowej**

Rozdział III

ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje

1. Postępowania administracyjne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, podobnie jak inne postępowania administracyjne, a także postępowania sądowe (cywilne, karne, sądownoadministracyjne), toczą się według pewnych reguł. Niektóre z nich mają podstawowe znaczenie dla danego postępowania – mówimy wtedy o zasadach podstawowych, naczelnych albo ogólnych¹. Takimi zasadami są np.: zasada rozporządzalności (dyspozycyjności) w postępowaniu cywilnym, zasada domniemania niewinności oskarżonego w postępowaniu karnym, zasada stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wśród zasad ogólnych wyróżnia się zasady przesądzające o modelu danego postępowania (np. inkwizycyjność – kontradyktoryjność, oficjalność – dyspozycyjność, orzekanie na podstawie prawdy obiektywnej – orzekanie na podstawie prawdy formalnej, swobodna ocena dowodów – legalna ocena dowodów, pisemność – ustność, dwuinstancyjność – jednoinstancyjność) oraz zasady będące wytycznymi działania dla organów, przed którymi toczy się dane postępowanie².

Zwykle nie wymienia się wśród zasad ogólnych danego postępowania zasad wspólnych dla całego systemu prawa, ustanowionych w Konstytucji, jak np. zasada praworządności (legalności) czy zasada równości wobec prawa.

¹ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 79.

² M. Wierzbowski [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2012, s. 20–21.