

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

CZYNNOŚCI PROCESOWE
W POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM
OGÓLNYM

TOM II Część 3

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

TOM I

Zagadnienia ogólne

Grzegorz Łaszczyca

TOM II

Postępowanie administracyjne ogólne

Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy
postępowania administracyjnego ogólnego

Wojciech Chróścielewski

Część 2. Zasady ogólne postępowania
administracyjnego ogólnego

Wojciech Piątek, Jan Paweł Tarno

Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu
administracyjnym ogólnym

Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Część 4. Dynamika postępowania
administracyjnego ogólnego

Czesław Martysz

Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu
administracyjnym ogólnym

Barbara Adamiak

TOM III

Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające

Część 1. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia ogólne

Dariusz Ryszard Kijowski

Część 2. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia szczegółowe

Dariusz Ryszard Kijowski

TOM IV

Postępowania autonomiczne i szczególne.

Postępowania niejurysdykcyjne

Andrzej Matan

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

CZYNNOŚCI PROCESOWE
W POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM
OGÓLNYM

TOM II Część 3

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Dawid Gregorczyk, Marcin Kamiński
Hanna Knysiak-Sudyka, Grzegorz Krawiec
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan
Wojciech Piątek, Krzysztof Świderski

Grzegorz Łaszczyca – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Andrzej Matan – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; członek zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarzy do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), do ustawy o samorządzie terytorialnym (2016, 2018, 2021), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej* (2020), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998). Redaktor naukowy (wraz z G. Łaszczycą) *Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego*.

Poszczególne rozdziały tomu II cz. 3 napisali:

Dawid Gregorczyk
rozdz. 7 pkt 7.1.1.3, 7.1.2, 7.3.6

Marcin Kamiński
rozdz. 1, 2, 3

Hanna Knysiak-Sudyka
rozdz. 5, 6

Grzegorz Krawiec, Andrzej Matan
rozdz. 7 pkt 7.3.2

Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan
rozdz. 4

Grzegorz Łaszczyca
rozdz. 7 pkt 7.1.1.2, 7.3.1, 7.3.3, 7.3.4, 7.3.5, 7.3.7

Andrzej Matan
rozdz. 7 pkt 7.1.1.1

Wojciech Piątek
rozdz. 7 pkt 7.1.1.4

Krzysztof Świdorski
rozdz. 7 pkt 7.2

Stan prawny na 30.04.2021 r.
z uwzględnieniem zmian wprowadzanych ustawą z 18.11.2020 r.
o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320)

Recenzent
Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk



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

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

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

ISBN 978-83-8223-602-6

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
ROZDZIAŁ 1. Fakty i czynności administracyjnoprosowe	21
1.1. Fakty administracyjnoprosowe	23
1.1.1. Fakty prawnomaterialne a fakty prawnoprosowe	23
1.1.2. Fakty administracyjnoprawne a fakty administracyjnoprosowe	26
1.1.3. Typologia faktów administracyjnoprosowych	31
1.2. Czynności administracyjnoprosowe – ich istota i cechy	34
1.2.1. Istota czynności administracyjnoprosowej	34
1.2.2. Cechy konstytutywne urzędowych i nieurzędowych czynności administracyjnoprosowych	37
1.2.3. Czynności administracyjnoprosowe a zachowania prosowe podmiotów nieprosowych w postępowaniu administracyjnym	39
ROZDZIAŁ 2. Przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego oraz przesłanki dopuszczalności i warunki legalności czynności administracyjnoprosowych	40
2.1. Przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego	44
2.1.1. Postępowanie administracyjne jako akt prawny złożony	44
2.1.2. Dopuszczalność drogi postępowania administracyjnego	46
2.1.3. Przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego jako przesłanki prosowe	47
2.1.4. Typologia przesłanek prosowych postępowania administracyjnego	50
2.2. Przesłanki dopuszczalności i niedopuszczalność czynności administracyjnoprosowych	63
2.2.1. Czynności administracyjnoprosowe i pojęcie przesłanek ich dopuszczalności	63
2.2.2. Niedopuszczalność czynności administracyjnoprosowych	65
2.3. Warunki legalności (wymogi prawne) czynności administracyjnoprosowych	72
2.3.1. Wymogi prawne czynności administracyjnoprosowych jako warunki ich legalności	72
2.3.2. Warunki legalności wewnętrznej czynności administracyjnoprosowych	76
2.3.2.1. Warunki podmiotowe	76
2.3.2.2. Warunki przedmiotowe	87
2.3.2.3. Warunki formalno-treściowe	88

2.3.3.	Warunki legalności zewnętrznej czynności administracyjnoprocesowych	101
2.3.3.1.	Warunki modalne i fiskalne	102
2.3.3.2.	Warunki kauzalne i determinatywne	106
ROZDZIAŁ 3. Prawidłowość, wadliwość i skuteczność prawna czynności administracyjnoprocesowych		
		111
3.1.	Prawidłowość czynności administracyjnoprocesowych a pojęcia wtórne	115
3.2.	Wadliwość czynności administracyjnoprocesowych	119
3.2.1.	Uwagi wstępne	119
3.2.2.	Zasadnicze kryteria typologicznej klasyfikacji wad	122
3.2.3.	Wady formalnoprawne i materialnoprawne (merytorycznoprawne)	122
3.2.4.	Wady naruszenia wewnętrznych i zewnętrznych warunków legalności czynności procesowej	126
3.2.5.	Wady subiektywne i obiektywne	128
3.2.6.	Wady samoistne (bezpośrednie) i pochodne (pośrednie)	130
3.2.7.	Wady dynamiczne i statyczne	130
3.2.7.1.	Wady dynamiczne i statyczne na tle struktury fazowej postępowania	130
3.2.7.2.	Wady dynamiczne i statyczne na tle struktury procesu podejmowania czynności procesowych	134
3.2.8.	Wady dotyczące faktu i prawa oraz wady dotyczące przedmiotu postępowania i samego postępowania	137
3.2.9.	Wady na tle form zjawiskowych naruszeń prawa w procesie konkretyzacji norm prawa administracyjnego	139
3.2.10.	Wady płaszczyzn zewnętrznej (formalnej) i wewnętrznej (treściowej) czynności procesowej	141
3.2.11.	Wady istotne i nieistotne. Wady weryfikowalne i rektyfikowalne. Wady kwalifikowane i niekwalifikowane. Wady wpływające bezpośrednio i pośrednio na skuteczność prawną	144
3.2.12.	Wady bezwzględne i względne	148
3.2.13.	Wady pierwotne i następne. Wady oceniane <i>ex ante</i> i <i>ex post</i>	149
3.2.14.	Bezzasadność i bezużyteczność czynności procesowej a jej wadliwość	152
3.3.	Skuteczność prawna a wadliwość czynności administracyjnoprocesowych	153
3.3.1.	Pojęcie skuteczności prawnej i rodzaje skutków prawnych czynności administracyjnoprocesowych	153
3.3.2.	Stopniowalność i wielopostaciowość sankcji wadliwości czynności procesowych w sferze ich skuteczności prawnej	157
3.3.2.1.	Uwagi wstępne	157
3.3.2.2.	Nieistnienie formalnoprawne	158
3.3.2.3.	Nieważność <i>ipso iure</i> i unieważnianie czynności urzędowych	162
3.3.2.4.	Wzruszalność czynności urzędowych	166
3.3.2.5.	Bezskuteczność czynności nieurzędowych	168
3.3.3.	Formy eliminacji wad prawnych lub następstw prawnych wadliwości czynności procesowych	170
3.3.3.1.	Sanacja wadliwości czynności procesowych	170

3.3.3.2.	Konvalidacja i inne formy konwalescencji wadliwej czynności procesowej	172
3.3.3.3.	Konserwacja skuteczności prawnej. Konwersja wadliwej czynności procesowej oraz transpozycja jej podstaw	176
3.3.3.4.	Repetycja i suplementacja. Modyfikacja, rewizja i rektyfikacja wadliwych czynności procesowych	179
3.3.3.5.	Odwołalność czynności nieurzędowych	181
ROZDZIAŁ 4. Klasyfikacja czynności administracyjnopprocesowych		185
4.1.	Podział ze względu na podmiot ich dokonujący	186
4.2.	Podział ze względu na cel czynności procesowej	187
4.3.	Podział ze względu na moment wykonania czynności procesowej	191
4.4.	Czynności procesowe pozytywne i negatywne	193
4.5.	Czynności procesowe jednostronne i dwustronne (wielostronne)	195
4.6.	Czynności faktyczne (realne), spostrzeżenia procesowe, oświadczenia procesowe	200
4.7.	Czynności procesowe odwoławcze i nieodwoławcze	201
4.8.	Czynności procesowe obligatoryjne i fakultatywne	203
4.9.	Czynności procesowe indywidualne i zbiorowe	205
4.10.	Czynności procesowe wyrażne (ekspresyjne) i konkludentne (dorozumiane) ...	207
ROZDZIAŁ 5. Czynności procesowe stron postępowania		210
5.1.	Charakterystyka czynności procesowych stron	213
5.2.	Oświadczenia procesowe stron w fazie wszczęcia postępowania	215
5.2.1.	Żądanie wszczęcia postępowania	215
5.2.1.1.	Uwagi ogólne	215
5.2.1.2.	Sposób wniesienia podania	216
5.2.1.3.	Wymagania formalne podania	217
5.2.2.	Zmiana treści żądania	222
5.2.3.	Oświadczenie o wyrażeniu zgody na kontynuowanie postępowania wszczętego w trybie art. 61 § 2 k.p.a.	223
5.3.	Oświadczenia procesowe stron w toku postępowania	224
5.3.1.	Oświadczenia procesowe stron w postępowaniu wyjaśniającym	224
5.3.1.1.	Uwagi ogólne	224
5.3.1.2.	Zasada prawdy obiektywnej	225
5.3.1.3.	Inicjatywa dowodowa strony	228
5.3.1.4.	Dowód z przesłuchania strony	234
5.3.1.5.	Oświadczenie strony jako środek dowodowy	238
5.3.1.6.	Czynności procesowe stron w toku rozprawy administracyjnej	239
5.3.1.7.	Czynności procesowe stron w ramach mediacji administracyjnej	242
5.3.1.8.	Oświadczenie strony w przedmiocie przeprowadzonych dowodów	245
5.3.2.	Oświadczenia procesowe stron wywierające wpływ na tok postępowania	246
5.3.2.1.	Uwagi ogólne	246

5.3.2.2.	Wniosek w przedmiocie zawieszenia postępowania	246
5.3.2.3.	Wniosek w przedmiocie umorzenia postępowania	252
5.3.2.4.	Czynności procesowe stron w ramach postępowania poprzedzającego zawarcie ugody	255
5.3.3.	Inne oświadczenia procesowe stron w toku postępowania	257
5.3.3.1.	Uwagi wprowadzające	257
5.3.3.2.	Wniosek o wyłączenie pracownika (członka organu kolegialnego) od udziału w postępowaniu lub o wyłączenie organu od załatwienia sprawy	257
5.3.3.3.	Wniosek o przywrócenie uchybionego terminu	263
5.3.3.4.	Ponaglenie	267
5.3.3.5.	Wniosek o udostępnienie akt sprawy	269
5.3.3.6.	Wniosek w przedmiocie kosztów postępowania	272
5.3.3.7.	Zażalenie	273
5.3.3.8.	Wniosek o wstrzymanie wykonania postanowienia	276
5.4.	Oświadczenia procesowe stron po zakończeniu postępowania	277
5.4.1.	Uwagi wprowadzające	277
5.4.2.	Wniosek o uzupełnienie decyzji administracyjnej	277
5.4.3.	Wniosek o sprostowanie decyzji administracyjnej	279
5.4.4.	Wniosek o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji	282
5.4.5.	Wniosek o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności	284
5.4.6.	Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji	286
5.5.	Oświadczenia procesowe stron w postępowaniach kontrolnych	286
5.5.1.	Uwagi ogólne	286
5.5.2.	Odwołanie od decyzji	287
5.5.2.1.	Uwagi wprowadzające	287
5.5.2.2.	Wymagania formalne odwołań	290
5.5.2.3.	Tryb i termin do wniesienia odwołań	292
5.5.2.4.	Ograniczenie i cofnięcie odwołań	293
5.5.2.5.	Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołań	294
5.5.3.	Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy	298
5.5.4.	Nadzwyczajne środki zaskarżenia decyzji	300
5.5.4.1.	Uwagi ogólne	300
5.5.4.2.	Wniosek o stwierdzenie nieważności	301
5.5.4.3.	Podanie o wznowienie postępowania	304
5.5.4.4.	Wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej	309

ROZDZIAŁ 6. Czynności procesowe uczestników na prawach strony i innych

uczestników postępowania	312
6.1. Uwagi ogólne	312
6.2. Czynności procesowe organizacji społecznej	314
6.3. Czynności procesowe prokuratora	318
6.4. Czynności procesowe innych uczestników na prawach strony	322
6.5. Czynności procesowe innych uczestników postępowania	327

ROZDZIAŁ 7. Czynności procesowe organu administracji publicznej	330
7.1. Czynności merytoryczne	349
7.1.1. Czynności orzecznicze	349
7.1.1.1. Decyzja administracyjna	349
7.1.1.1.1. Decyzja w przepisach prawa procesowego	349
7.1.1.1.2. Decyzja administracyjna w doktrynie	362
7.1.1.1.2.1. Uwagi ogólne	362
7.1.1.1.2.2. Decyzja jako postać zewnętrznego aktu administracyjnego	363
7.1.1.1.2.3. Decyzja administracyjna jako akt stosowania prawa	369
7.1.1.1.2.4. Decyzja administracyjna jako procesowa postać aktu administracyjnego	371
7.1.1.1.2.5. Decyzja administracyjna jako czynność procesowa	373
7.1.1.1.3. Decyzja w Kodeksie postępowania administracyjnego	375
7.1.1.1.3.1. Rekonstrukcja pojęcia decyzji administracyjnej na podstawie art. 104, 1 pkt 1 i 2, art. 3 § 3 i art. 5 § 2 oraz art. 107 k.p.a.	375
7.1.1.1.3.2. Teoretyczny model „kodeksowej” decyzji administracyjnej zwykłej	380
7.1.1.1.3.3. Poszukiwanie formy kodeksowej decyzji administracyjnej w prawie materialnym (sytuacje decyzyjne)	386
7.1.1.1.3.4. Kodeksowe decyzje weryfikacyjne	399
7.1.1.1.4. Właściwości kodeksowej decyzji administracyjnej	406
7.1.1.1.5. Składniki kodeksowej decyzji administracyjnej	423
7.1.1.1.5.1. Uwagi ogólne	423
7.1.1.1.5.2. Oznaczenie organu	425
7.1.1.1.5.3. Data wydania decyzji	427
7.1.1.1.5.4. Oznaczenie strony (stron)	429
7.1.1.1.5.5. Powołanie podstawy prawnej	431
7.1.1.1.5.6. Rozstrzygnięcie (osnowa decyzji administracyjnej)	434
7.1.1.1.5.7. Uzasadnienie	437
7.1.1.1.5.8. Pouczenie o przysługujących środkach prawnych	442
7.1.1.1.5.9. Podpis	445
7.1.1.1.6. Składniki dodane do decyzji na podstawie przepisów odrębnych	453
7.1.1.1.6.1. Uwagi ogólne	453
7.1.1.1.6.2. Termin	454
7.1.1.1.6.3. Warunek	454

	7.1.1.1.6.4.	Zlecenie	461
	7.1.1.1.6.5.	Rygor (klauzula) natychmiastowej wykonalności	463
	7.1.1.1.6.6.	Klauzula odwołalności	465
	7.1.1.1.6.7.	Wzmianka o zasięgnięciu stanowiska organu współdziałającego	465
	7.1.1.1.8.	Załączniki do decyzji	465
7.1.1.2.		Postanowienie administracyjne	467
	7.1.1.2.1.	Istota postanowienia administracyjnego	467
	7.1.1.2.2.	Zakres regulacji prawnej postanowień administracyjnych	470
	7.1.1.2.3.	Charakter prawny postanowienia administracyjnego	474
	7.1.1.2.4.	Podstawa prawna postanowienia administracyjnego	479
	7.1.1.2.5.	Pojęcie postanowienia administracyjnego	481
	7.1.1.2.6.	Klasyfikacja postanowień administracyjnych	481
	7.1.1.2.6.1.	Uwagi ogólne	481
	7.1.1.2.6.2.	Kryterium charakteru rozstrzyganej „kwestii”	482
	7.1.1.2.6.3.	Kryterium skutku zakończenia postępowania administracyjnego	484
	7.1.1.2.6.4.	Kryterium etapu procesowego wydania postanowienia administracyjnego	485
	7.1.1.2.6.5.	Inne kryteria klasyfikacyjne	486
	7.1.1.2.7.	Zakres podmiotowy postanowień administracyjnych	487
	7.1.1.2.7.1.	Podmiot zdolny do wydania postanowienia administracyjnego ...	487
	7.1.1.2.7.2.	Adresat postanowienia administracyjnego	490
	7.1.1.2.8.	Zakres przedmiotowy postanowień administracyjnych	492
	7.1.1.2.9.	Zagadnienie doręczenia (ogłoszenia) postanowień administracyjnych	498
	7.1.1.2.10.	Skuteczność (skutki) i wykonalność (wykonanie) postanowienia	500
	7.1.1.2.10.1.	Skuteczność (skutki) postanowienia administracyjnego	500
	7.1.1.2.10.2.	Wykonalność (wykonanie) postanowienia administracyjnego ...	501
7.1.1.3.		Uгода administracyjna	504
	7.1.1.3.1.	Geneza ugody administracyjnej	504
	7.1.1.3.1.1.	Model ugody w prawie cywilnym i administracyjnym	504
	7.1.1.3.1.2.	Uгода w prawie materialnym	507

7.1.1.3.1.3.	Uгода administracyjna w Kodeksie postępowania administracyjnego	511
7.1.1.3.2.	Przesłanki zawarcia ugody administracyjnej	516
7.1.1.3.3.	Czynności ugodowe	524
7.1.1.3.3.1.	Uwagi ogólne	524
7.1.1.3.3.2.	Czynności faktyczne skłaniające do zawarcia ugody	525
7.1.1.3.3.3.	Odroczenie wydania decyzji i wyznaczenie terminu na zawarcie ugody	528
7.1.1.3.3.4.	Sporządzenie i zawarcie ugody	533
7.1.1.3.3.5.	Zatwierdzenie ugody	539
7.1.1.3.4.	Skutki prawne zatwierdzonej ugody administracyjnej	550
7.1.1.3.5.	Uгода jako prawna forma działania administracji. Podsumowanie	555
7.1.1.4.	Milczące załatwienie sprawy	559
7.1.1.4.1.	Wprowadzenie	559
7.1.1.4.2.	Istota milczącego załatwienia sprawy	562
7.1.1.4.3.	Czynności procesowe podejmowane w związku z milczącym załatwieniem sprawy	569
7.1.1.4.4.	Wydanie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy	577
7.1.1.4.5.	Podsumowanie	579
7.1.2.	Inne czynności merytoryczne	580
7.1.2.1.	Czynności wszczęcia postępowania	580
7.1.2.1.1.	Pojęcie czynności wszczęcia postępowania	580
7.1.2.1.2.	Wszczęcie pierwszą zewnętrzną czynnością procesową organu	585
7.1.2.1.3.	Postanowienie o wszczęciu postępowania	587
7.1.2.1.4.	Problematyka wszczęcia z inicjatywy strony	589
7.1.2.1.5.	Problematyka wszczęcia z inicjatywy podmiotów niebędących stronami	593
7.1.2.1.6.	Podsumowanie	596
7.1.2.2.	Czynności dowodowe	597
7.1.2.2.1.	Czynności dowodowe w doktrynie prawa procesowego	597
7.1.2.2.2.	Czynności dowodowe a czynności procesowe	600
7.1.2.2.3.	Czynności dowodowe a postępowanie wyjaśniające (dowodowe)	605
7.1.2.2.4.	Czynności dowodowe a dowody	608
7.1.2.2.5.	Typologie czynności dowodowych. Podsumowanie	611
7.2.	Czynności dotyczące kosztów postępowania	614
7.2.1.	Uwarunkowania historyczne przepisów o kosztach postępowania	614
7.2.2.	Pojęcie kosztów postępowania	615
7.2.3.	Opłaty	618

7.2.3.1.	Pojęcie	618
7.2.3.2.	Czynności podejmowane w sytuacji nieuiszczenia opłat wymaganych z góry	622
7.2.3.2.1.	Nieuiszczenie opłat od podania	622
7.2.3.2.2.	Nieuiszczenie opłaty od czynności organu	632
7.2.3.3.	Czynności podejmowane w sytuacji nieuiszczenia opłat wymaganych z dołu	640
7.2.3.4.	Potwierdzenie uiszczenia opłaty	641
7.2.3.5.	Zwolnienie od ponoszenia opłaty	642
7.2.4.	Wydatki	645
7.2.4.1.	Pojęcie	645
7.2.4.2.	Ustalenie i przyznanie należności przez organ	649
7.2.4.3.	Zaliczka na poczet wydatków	660
7.2.4.4.	Zasady rozdziału wydatków	663
7.2.4.5.	Postanowienie o rozliczeniu wydatków	667
7.2.4.6.	Zwolnienie strony od pokrycia wydatków	673
7.2.5.	Inne należności	678
7.2.6.	Zasady rozdziału kosztów postępowania	679
7.2.7.	Koszty pomocy udzielonej przez organ innemu organowi	681
7.3.	Czynności techniczno-procesowe	690
7.3.1.	Doręczenia	690
7.3.1.1.	Pojęcie doręczenia	690
7.3.1.2.	Charakter przepisów regulujących czynność doręczenia	693
7.3.1.3.	Znaczenie czynności doręczenia	695
7.3.1.4.	Zasada oficjalności doręczeń i zasada jednego doręczenia. Podmioty doręczające	696
7.3.1.5.	Przedmiot doręczeń	698
7.3.1.6.	Podmiot doręczeń	699
7.3.1.7.	Miejsce doręczenia	702
7.3.1.8.	Dowód doręczenia	706
7.3.1.9.	Sposoby doręczeń	707
7.3.1.9.1.	Uwagi ogólne	707
7.3.1.9.2.	Doręczenie właściwe	708
7.3.1.9.3.	Doręczenie zastępcze	710
7.3.1.9.4.	Doręczenie subsydiarne	713
7.3.1.9.5.	Doręczenie konkludentne	717
7.3.1.9.6.	Doręczenie przez publiczne obwieszczenie	719
7.3.2.	Wezwania	723
7.3.2.1.	Uwagi wstępne	723
7.3.2.2.	Podmioty wezwania	725
7.3.2.3.	Przedmiot wezwania	727
7.3.2.4.	Osobiste stawiennictwo wezwanego	729
7.3.2.5.	Pomoc prawna	732
7.3.2.6.	Treść, forma i tryb doręczania wezwań	735
7.3.2.6.1.	Wezwania pisemne (zwykłe)	735
7.3.2.6.2.	Wezwanie pilne	737
7.3.2.7.	Uprawnienie wezwanego do zwrotu kosztów stawiennictwa ...	738

7.3.3.	Protokoły i adnotacje	742
7.3.3.1.	Obowiązek utrwalania czynności procesowych	742
7.3.3.2.	Źródła regulacji	742
7.3.3.3.	Charakter prawny czynności sporządzania protokołów i adnotacji	743
7.3.3.4.	Granice czasowe sporządzania protokołów i adnotacji	743
7.3.3.5.	Pojęcie i cechy protokołu	744
7.3.3.6.	Zakres protokołowanych czynności	745
7.3.3.7.	Skutki naruszenia obowiązku sporządzenia protokołu	747
7.3.3.8.	Elementy (składniki) protokołu	749
7.3.3.9.	Kontrola protokołu	754
7.3.3.10.	Rektyfikacja protokołu	755
7.3.3.11.	Adnotacja	757
7.3.4.	Udostępnienie akt sprawy	759
7.3.4.1.	Źródła regulacji	759
7.3.4.2.	Istota prawa dostępu do akt sprawy	762
7.3.4.3.	Elementy konstrukcyjne prawa dostępu do akt sprawy	763
7.3.4.4.	Charakter prawny czynności udostępniania i odmowy udostępniania akt sprawy	764
7.3.4.5.	Zakres przedmiotowy udostępniania akt sprawy	765
7.3.4.5.1.	Akta sprawy jako substrat udostępniania	765
7.3.4.5.2.	Granice wyłączeń przedmiotowych akt sprawy ...	767
7.3.4.6.	Zakres podmiotowy udostępniania akt sprawy	770
7.3.4.7.	Rodzaje uprawnień w zakresie dostępu do akt sprawy	774
7.3.4.7.1.	Uwagi ogólne	774
7.3.4.7.2.	Prawo wglądu w akta sprawy	775
7.3.4.7.3.	Prawo do sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów	776
7.3.4.7.4.	Prawo do żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy sporządzonych przez stronę	778
7.3.4.7.5.	Prawo do żądania wydania stronie z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów	781
7.3.4.8.	Granice czasowe stosowania instytucji udostępniania akt sprawy	782
7.3.4.9.	Wymogi udostępniania akt sprawy	783
7.3.4.10.	Odmowa udostępniania akt sprawy	784
7.3.5.	Metryka	785
7.3.5.1.	Źródła regulacji oraz funkcje metryki sprawy	785
7.3.5.2.	Pojęcie metryki sprawy	787
7.3.5.3.	Charakter prawny czynności zakładania i prowadzenia metryki sprawy	788
7.3.5.4.	Zakres obowiązku założenia i prowadzenia metryki sprawy	790
7.3.5.5.	Zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności odnotowywanych w metryce sprawy	792

7.3.5.6.	Zasady wykonywania czynności zakładania i prowadzenia metryki	796
7.3.5.6.1.	Uwagi ogólne	796
7.3.5.6.2.	Zasada oficjalności zakładania i prowadzenia metryki	796
7.3.5.6.3.	Zasada bieżącej aktualizacji metryki	797
7.3.5.6.4.	Zasada obligatoryjności metryki	797
7.3.5.6.5.	Zasada szczegółowej treści metryki	798
7.3.5.6.6.	Zasada określonej postaci metryki	799
7.3.5.7.	Skutki naruszenia przepisów o metryce sprawy	800
7.3.6.	Środki dyscyplinujące przebieg postępowania i czynności procesowe ...	801
7.3.6.1.	Zagadnienia wstępne	801
7.3.6.2.	Termin załatwienia sprawy i sygnalizacja jego niedochowania	805
7.3.6.3.	Czynności organów związane z rozpatrzeniem ponaglenia ...	814
7.3.6.4.	Procesowe środki przymusu	825
7.3.7.	Pozostawienie podania bez rozpoznania	832
7.3.7.1.	Uwagi ogólne	832
7.3.7.2.	Przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania	833
7.3.7.2.1.	Przesłanka niezachowania określonej formy podania	833
7.3.7.2.2.	Przesłanka niezachowania określonych wymagań co do treści podania	834
7.3.7.3.	Forma pozostawienia podania bez rozpoznania	838
Autorzy		841

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
- pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 324)
- r.m.s. – rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 6.03.2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. poz. 250)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.); nie obowiązuje

Wykaz skrótów

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.)
u.m.	– ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2020 r. poz. 902)
u.n.r.f.	– ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 2059 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1546 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.s.w.g.	– ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 919 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1666 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)

- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
- VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz (niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym) z 25.05.1976 r. (BGBl. 2003 I S. 102)

INSTYTUCJE I URZĘDY

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS (TSUE) – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od 1.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- RPD – Rzecznik Praw Dziecka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SN – Sąd Najwyższy
- TA – Trybunał Administracyjny
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

- ATDP – Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka
- AUL FI – Acta Universitatis Lodzensis – Folia Iuridica
- AUMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUNC Prawo – Acta Universitatis Nicolai Copernici – Prawo
- AUW PPiA – Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
- AUW Prawo – Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
- BGBL. – Bundesgesetzblatt
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- GAP – Gospodarka – Administracja Państwowa
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP-Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- KPPubl – Kwartalnik Prawa Publicznego
- M. Pr. – Monitor Prawniczy
- NP – Nowe Prawo
- OMT – Organizacja, Metody, Technika
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wykaz skrótów

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN(C)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSN(K)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PPraw	– Problemy Praworządności
PS	– Przegląd Sądowy
Rej.	– Rejent
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R.Pr.	– Radca Prawny
SC	– Studia Cywilistyczne
SI	– Studia Iuridica
SP	– Studia Prawnicze
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUJ PP	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze

ROZDZIAŁ 1

FAKTY I CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWE

1.1.	Fakty administracyjnoprocesowe	23
1.1.1.	Fakty prawnomaterialne a fakty prawnoprocesowe	23
1.1.2.	Fakty administracyjnoprawne a fakty administracyjnoprocesowe	26
1.1.3.	Typologia faktów administracyjnoprocesowych	31
1.2.	Czynności administracyjnoprocesowe – ich istota i cechy	34
1.2.1.	Istota czynności administracyjnoprocesowej	34
1.2.2.	Cechy konstytutywne urzędowych i nieurzędowych czynności administracyjnoprocesowych	37
1.2.3.	Czynności administracyjnoprocesowe a zachowania procesowe podmiotów nieprocesowych w postępowaniu administracyjnym	39

Literatura: **L.K. Adamovich, B.Ch. Funk**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987; **W. Berutowicz**, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984; **R. Bruns**, *Zivilprozeßrecht: eine systematische Darstellung*, München 1979; **A. Błaś**, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych (propozycja teoretyczna)*, AUW PPIA 1995/32; **A. Błaś**, *Pojęcie faktów administracyjnych. Studium z badań nad działaniami administracji publicznej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, AUW Prawo 1989/178; **M. Cieślak**, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984; **S. Czepita**, *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie* [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006; **S. Czepita**, *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016; **S. Czepita**, *Reguły konstytutywne a zagadnienie prawoznawstwa*, Szczecin 1996; **J. Filipek**, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982; **J. Filipek**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, cz. 2, Kraków 2001; **J. Filipek**, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; **J. Filipek**, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin prof. Maurycego Jaroszyńskiego*, red. L. Bar, Ossolineum 1971; **T. Gizbert-Studnicki**, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, PiP 1975/4; **R. Hauser**, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System Prawa Admini-*

stracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Z. Duniewska (i in.), *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015; **E. Iserzon**, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968; **K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka**, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978; **W. Jellinek**, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931; **J. Jendrośka**, *Drogi badania prawa administracyjnego. Problemy i propozycje* [w:] *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Ossolineum 1983; J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Ossolineum 1963; **M. Kamiński**, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; **P. Kirchhof**, *Verwalten und Zeit: über gegenwartsbezogenes, rechtzeitiges und zeitgerechtes Verwalten*, Hamburg 1975; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985; **A. Kostecki**, *Podatkowy stan faktyczny*, AUW Prawo 1992/189; A. Kostecki, *Teoria podatkowego stanu faktycznego w zachodnioeuropejskiej doktrynie prawa podatkowego*, AUL FI 1992/54; **K.H. v. Köhler**, *Die Zeit als Faktor des Verwaltungsrechts*, „Verwaltungsarchiv” 1959/50; **F. Longchamps**, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958/2; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW Prawo 1964/12; **G. Łaszczyca**, *Normy prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; **R. Mastalski**, *Obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe. Postępowanie podatkowe* [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 3, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Ossolineum 1985; **A. Matan**, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; A. Matan, *Zagadnienia czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; **M. Miemiec**, *Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego*, AUW Prawo 1990/168; **J. Mokry**, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993; **L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński**, *Czynności konwencjonalne w prawie*, SP 1972/2; **C. Oertel**, *Der Zeitfaktor im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Köln 1992; **W. Olszowy**, *Decyzja podatkowa. Podejmowanie i kontrola*, Warszawa 1997; **M. Piekarski**, *Czynności materialnoprawne a czynności procesowe w sprawach cywilnych (wybrane zagadnienia)*, SP 1973/37; **Z. Resich**, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985; **B. Rüthers, Ch. Fischer, A. Birk**, *Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre*, München 2013; **W. Siedlecki**, *Czynności procesowe*, PiP 1951/11; **W. Trybka**, *Koncepcja władztwa procesowego*, ZNSA 2017/1; **E. Waśkowski**, *Istota czynności procesowych*, PPC 1937/24; **G. Winkler**, *Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenken*, Wien 1995; **H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober**, *Verwaltungsrecht*, t. 1,

München 1999; **T. Woś**, *Decyzja administracyjna* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988; **Z. Ziemiński**, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980; Z. Ziemiński, *W sprawie czynności konwencjonalnych*, PiP 1986/8.

1.1. FAKTY ADMINISTRACYJNOPROCESOWE

1.1.1. FAKTY PRAWNOMATERIALNE A FAKTY PRAWNOPROCESOWE

W teorii prawa zagadnienie faktów mających znaczenie prawne (doniosłość prawną) jest rozważane przede wszystkim na tle struktury procesu stosowania prawa¹. Terminologia teoretycznoprawna nie jest w tym zakresie jednolita. Generalnie jednak – na tle klasycznie rozumianego modelu sylogistycznego stosowania prawa (tzw. prostego modelu subsumpcyjnego)² – przyjmuje się, że istotne prawnie są jedynie te fakty, które zostały wyróżnione i naznaczone przez podlegające konkretyzacji (zastosowaniu) normy prawne. Istniejące w czasie i przestrzeni fakty są więc relewantne prawnie tylko w takim zakresie, w jakim odpowiadają faktom prawnie określonym w hipotezie normatywnej. Te ostatnie fakty tworzą zintegrowane w jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego, z którego rekonstruowana jest hipoteza konkretyzowanej normy, zespoły nazywane „normatywnymi stanami faktycznymi” (*die Tatbestände*). Proces stosowania prawa powinien zatem zmierzać do stwierdzenia, czy realnie istniejące i ustalone zespoły faktów jako realne stany faktyczne (*die Sachverhalte*) odpowiadają wzorcowi stanu faktycznego określonemu w hipotezie normatywnej³.

Szeroko rozumiane fakty realne, które w operacji subsumpcji są kwalifikowane jako wypełniające znamiona hipotezy stosowanej normy, nie istnieją już zatem jako „zwykłe fakty”, lecz mogą być uznane za „fakty sprawy”⁴ rozstrzyganej w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Tak rozumiane fakty lub stany faktyczne mają znaczenie prawnomaterialne, gdyż są istotne

¹ Zob. np. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 169 i n.

² Zob. np. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 199 i n. oraz cytowana tam obszerna literatura.

³ Por. np. B. Rüthers, Ch. Fischer, A. Birk, *Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre*, München 2013, s. 394–396.

⁴ Jest to terminologia użyta w teoretycznym modelu sądowego stosowania prawa autorstwa J. Wróblewskiego (J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 173 i n.).

z punktu widzenia hipotez konkretyzowanych pierwotnie lub wtórnie norm prawa materialnego.

Nie można jednak zapominać, że niezależnie od **faktów prawnomaterialnych** w każdym sformalizowanym procesie stosowania prawa (przede wszystkim w procesie jurysdykcyjnej konkretyzacji norm) istnieje również odrębna kategorialnie grupa faktów relewantnych prawnie z punktu widzenia stosowanych norm prawa procesowego. Są to fakty (stany faktyczne), które zachowując co do zasady służebny lub instrumentalny charakter względem zasadniczego celu postępowania (konkretyzacji norm prawa materialnego lub także procesowego), zachodzą w ramach, w toku postępowania jurysdykcyjnego lub w związku z nim, co nie wyklucza posiadania przez nie waloru względnej niezależności od prawa materialnego (np. ze względu na konieczność ochrony praw procesowych stron postępowania). Fakty tej grupy można ogólnie nazwać „**faktami prawnoprosesowymi**”.

Na tle powyższego podziału faktów prawnie relewantnych doktryna procesu cywilnego trafnie zauważa, że o ile pierwsza grupa faktów ma związek z przedmiotem postępowania (sprawą) i odnosi się co do zasady do mających znaczenie materialnoprawne okoliczności zachodzących poza samym postępowaniem, o tyle druga grupa faktów ma miejsce już w samym postępowaniu, wykazując bezpośredni związek z normami procesowymi regulującymi to postępowanie⁵. Można zatem przyjąć, że w obszarze postępowania relewantne prawnie fakty mają znaczenie procesowe (**fakty procesowe**) i pozaprosesowe (**fakty pozaprosesowe**). Również teoria postępowania karnego dostrzega konieczność wydzielania kategorii pojęciowej faktów procesowych, rozważanej jako element tzw. kinetyki procesu karnego⁶. Jest to kategoria podstawowa, konwencjonalna i o szerokim zakresie zastosowania, jeśli zważyć, że stanowią ją „jakikolwiek względnie zwarte i samodzielne” „ogniwa ruchu procesowego, z którym prawo łączy skutki procesowe”.

Oczywiście tego rodzaju relatywizacja („**fakty procesowo wewnętrzne**” – „**fakty procesowo zewnętrzne**”) jest względna, gdyż określone fakty procesowe (np. ugoda sądowa) mogą mieć bezpośrednie znaczenie materialnoprawne, tak jak określone fakty materialnoprawne (np. ustanie zdolności prawnej) mają bezpośrednie znaczenie procesowoprawne. Zasadnicza grupa faktów procesowych ma pośrednio znaczenie materialnoprawne

⁵ Zob. np. R. Bruns, *Zivilprozeßrecht: eine systematische Darstellung*, München 1979, s. 119 i n., 161 i n., 216 i n., 289 i n.; J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 34.

⁶ M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 49.

w tym sensie, że dotyczy ona „faktów sprawy”, a więc tych okoliczności faktycznych, które podlegają ustaleniu i wiążącej ocenie materialnoprawnej w toku postępowania (np. zeznania świadka powinny dotyczyć faktów istotnych z punktu widzenia stosowanej regulacji materialnoprawnej).

Pomiędzy faktami procesowymi i pozaprocesowymi zachodzą ponadto „różnice strukturalne i funkcjonalne”⁷. Przede wszystkim fakty procesowe zachodzą w postępowaniu bezpośrednio (np. w drodze dokonywania odpowiednich czynności procesowych), podczas gdy fakty pozaprocesowe (zasadniczo materialnoprawne) co do zasady są jedynie rekonstruowane za pośrednictwem faktów procesowych (np. w drodze odpowiednich czynności dowodowych). Fakty procesowe są również poddane silnej konwencjonalizacji i formalizacji prawnej (muszą zatem spełniać szereg formalnych i merytorycznych wymogów prawnych, aby procesowo zaistnieć i wywołać odpowiednie skutki prawnoprocesowe)⁸, natomiast „fakty sprawy” – pojawiając się w postępowaniu za pośrednictwem faktów procesowych – są dopiero następnie i ostatecznie oceniane i kwalifikowane w orzeczeniu kończącym postępowanie. Zasadnicza różnica zachodzi także w zakresie cech modyfikowalności i odwołalności faktów procesowych i pozaprocesowych. Te pierwsze, ze względu na swój ściśle konwencjonalny i zasadniczo instrumentalny charakter, mogą być modyfikowane lub nawet odwoływane w toku postępowania (szczególnie w zakresie wadliwych lub bezzasadnych czynności procesowych)⁹, te drugie – co do zasady¹⁰ – nie podlegają modyfikacji lub cofnięciu, gdyż najczęściej stanowią zamknięty już (przed wszczęciem postępowania) wycinek rzeczywistości pozaprocesowej. Nie jest natomiast uzasadnione twierdzenie, że pomiędzy faktami procesowymi i „faktami sprawy” zachodzą fundamen-

⁷ Zob. J. Mokry, *Czynności...*, s. 35–37 oraz cytowana tam literatura cywilnoprocesowa.

⁸ Zob. szerokie rozważania na tle czynności administracyjnoprocesowych w rozdziale 2 niniejszego tomu (pkt 2.3).

⁹ Zob. dalsze rozważania na ten temat w niniejszym tomie (rozdział 3, pkt 3.2.14, 3.3.2, 3.3.3).

¹⁰ Wyjątkiem w tym zakresie mogą być oświadczenia materialnoprawne składane przed wszczęciem postępowania lub stanowiące przesłankę jego wszczęcia, które następnie w toku już wszczętego postępowania (aż do jego zakończenia) mogą być (o ile prawo materialne to dopuszcza i w granicach w nim wyznaczonych) zmieniane lub cofane. Por. na tym tle stanowisko zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale (7) z 5.12.2011 r., I OPS 4/11, ONSA:WSA 2012/2, poz. 20, w której przyjęto, że pisemne zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby, na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27), jest oświadczeniem woli, do którego ma zastosowanie art. 61 k.c., a zatem może być cofnięte (odwołane) aż do czasu zakończenia postępowania, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku gdy nie są spełnione warunki z art. 61 k.c. i brak jest zgody drugiej strony stosunku służbowego na wycofanie oświadczenia, żądanie umorzenia postępowania na wniosek strony nie będzie mogło zostać uwzględnione.

talne różnice dotyczące „kryteriów i sposobów wartościowania”¹¹. Zarówno te pierwsze, jak i drugie podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z prawdą (np. fakt procesowy związany z faktycznym istnieniem przesłanki odroczenia rozprawy administracyjnej na podstawie art. 94 § 2 k.p.a.), tak jak obydwie kategorie faktów są wartościowane z punktu widzenia zgodności z prawem (materialnym lub procesowym).

1.1.2. FAKTY ADMINISTRACYJNOPRAWNE A FAKTY ADMINISTRACYJNOPROCESOWE

Zagadnienie **faktów administracyjnych** należy do spornych w nauce prawa¹².

W klasycznej teorii prawa administracyjnego podejmowano próby wyjaśnienia i typologizacji klasy faktów prawnych charakterystycznych dla regulacji administracyjnoprawnej, wychodząc od konstrukcji prawnie istotnych okoliczności faktycznych (*die rechtserheblichen Tatsachen*)¹³. Wśród nich podstawowe znaczenie przypisywano takim okolicznościom, jak: czas, przestrzeń, wymiar ilościowy przedmiotu normowania, przedmioty materialne i niematerialne, stany lub zjawiska (przyrodnicze albo społeczne), zdarzenia, czynności prawne podmiotów prywatnych (czynności o charakterze działania i zaniechania obojętne prawnie, realizujące lub naruszające powinność prawną), czynności prawne aktywne (składanie oświadczeń woli) i pasywne (przyjmowanie oświadczeń woli), czynności prawne państwa i innych podmiotów władzy publicznej. Najistotniejszym rodzajem tych ostatnich czynności jest akt administracyjny pojmowany jako „władcze oświadczenie woli” organu administracji publicznej względem podmiotu prywatnego. Rozważania w podobnej konwencji są kontynuowane również we współczesnej literaturze¹⁴.

¹¹ Tak J. Mokry, *Czynności...*, s. 36.

¹² Zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 269–275.

¹³ Zob. np. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 217 i n., 230 i n., s. 246 i n.

¹⁴ Zob. np. K.H. v. Köhler, *Die Zeit als Faktor des Verwaltungsrechts*, „Verwaltungsarchiv” 1959/50, s. 213 i n.; P. Kirchhof, *Verwalten und Zeit: über gegenwartsbezogenes, rechtzeitiges und zeitgerechtes Verwalten*, Hamburg 1975, s. 48; C. Oertel, *Der Zeitfaktor im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Köln 1992, s. 248; L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 297 i n.; H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, t. 1, München 1999, s. 548 i n.; G. Winkler, *Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenken*, Wien 1995, s. 35 i n., 123 i n.

Szczególnie istotny jest podział na **fakty zewnętrzne** (*äußere Tatsachen*), **fakty wewnętrzne** (*innere Tatsachen*) i **fakty mieszane** (*gemischte Tatsachen*)¹⁵.

Te pierwsze to wyodrębnione i poddane źródłowej kategoryzacji fragmenty (wycinki) obiektywnej (intersubiektywnie obserwowalnej) rzeczywistości przyjmujące postać stanów lub zdarzeń w ich czasowym, przestrzennym i rzeczowym wymiarze. Druga grupa obejmuje zjawiska natury psychicznej, których zewnętrzne manifestacje nie ujawniają genezy ich wewnętrznej natury (np. świadomość, wola, zamiar, cechy osobowościowe). Trzecia grupa stanowi kompleks faktów zewnętrznych i wewnętrznych, dla którego konstytutywnym znamieniem jest „czynnik woli”, pojmowany jako faktor subiektywny. W jej skład wchodzi zachowania ludzkie, które w zależności od cechy kierunkowej aktywności lub pasywności można podzielić na działania, zaniechania i znoszenia. Wśród działań można wymienić czynności faktyczne (akty realne), czynności prawne (prywatnoprawne i publicznoprawne), oświadczenia woli, oświadczenia wiedzy.

W polskiej nauce prawa administracyjnego zagadnienie faktów administracyjnoprawnych jest rozważane w różnych kontekstach znaczeniowych¹⁶. Symptomatyczna jest znaczna niejednorodność przyjmowanych kryteriów i podziałów definicyjnych. Na uwagę zasługują również koncepcje wyróżnienia pojęcia faktu prawotwórczego rozumianego jako podstawa faktyczna nawiązania stosunku administracyjnoprawnego¹⁷ lub jako podstawa wywołania skutków prawnych¹⁸. Zbliżone założenia przyjmuje koncepcja pojęcia zdarzenia administracyjnoprawnego jako podstawy powstania, zmiany lub ustania stosunku administracyjnoprawnego¹⁹. Odrębne miejsce zajmują analizy pojęcia stanu faktycznego. Z jednej strony stan faktyczny jest rozważany jako element składowy i podstawa faktyczna nawiązania stosunku

¹⁵ H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht...*, s. 549 i n. Autorzy nie wyróżniają trzeciej grupy faktów, jednak z ich rozważań wynika, że wydzielenie tej grupy jest konieczne.

¹⁶ Zob. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnych. Studium z badań nad działaniami administracji publicznej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, AUW Prawo 1989/178, s. 124–131; J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Ossolineum 1963, s. 39; A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych (propozycja teoretyczna)*, AUW PPiA 1995/32, s. 19–27.

¹⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 28–29, 213–214.

¹⁸ Np. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 161.

¹⁹ J. Jendrośka, *Drogi badania prawa administracyjnego. Problemy i propozycje* [w:] *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Ossolineum 1983, s. 200–201.

administracyjnoprawnego²⁰. Pojawiający się w sferze rzeczywistości pozanormatywnej realny stan faktyczny staje się podstawą nawiązania konkretnego stosunku administracyjnoprawnego i rozpoczęcia procesu jego sformalizowanej konkretyzacji²¹. Tak rozumiany stan faktyczny nie może być pojmowany w sposób analogiczny do zdarzeń cywilnoprawnych, gdyż w przypadku administracyjnoprawnych norm materialnych pośrednio wiążących (konkretyzowalnych) stan faktyczny nie skutkuje samoistną konkretyzacją normy, lecz stanowi dopiero podstawę podjęcia przez upoważniony podmiot odpowiednich czynności konkretyzujących treść normy oraz skutków prawnych z nią powiązanych²². Można jednak podejmować próby kategoryzacji występujących w prawie pozytywnym typowych stanów faktycznych przewidzianych w normach wymagających konkretyzacji²³. Kategoryzacje te są związane z dostrzeżeniem pewnych prawidłowości w regulacjach prawa pozytywnego oraz zmierzają do uogólnienia i abstraktyzacji przedmiotu normowania.

Odrębne próby pojęciowej kategoryzacji faktów materialnoprawnych podejmuje teoria prawa podatkowego. W tym segmencie badań teoretycznych wykształcono pojęcie podatkowego stanu faktycznego jako szczególnego rodzaju stanu faktycznego związanego z określonym rodzajem obowiązków administracyjnoprawnych. Charakterystyczne dla tego podejścia są szerokie nawiązania do osiągnięć nauki niemieckiej²⁴. Sięgając do pojęcia ustawowego stanu faktycznego, stanowiącego abstrakcyjny stan faktyczny określony przez normy prawa podatkowego materialnego, konstruuje się pojęcie „podatkowoprawnego stanu faktycznego” jako pewnego zbioru określonych przez ustawy lub inne akty prawne „zdarzeń lub działań, których występowanie rodzi obowiązek podatkowy i wpływa na jego zakres”. Podkreśla się przy tym, że tak rozumiany stan faktyczny ma szerszy zakres znaczeniowy niż przedmiot opodatkowania, gdyż obejmuje nie tylko elementy faktyczne związane z powstaniem obowiązku podatkowego, ale również te elementy,

²⁰ Zob. np. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 107–111; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982, s. 38–42.

²¹ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 24–25.

²² M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 272.

²³ Zob. np. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 39, 54 i n.; T. Woś, *Decyzja administracyjna* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 382–386.

²⁴ Zob. np. A. Kostecki, *Teoria podatkowego stanu faktycznego w zachodnioeuropejskiej doktrynie prawa podatkowego*, AUL FI 1992/54, s. 31 i n.; A. Kostecki, *Podatkowy stan faktyczny*, AUW Prawo 1992/189, s. 130–131.

które kształtują jego zakres²⁵. W sytuacji gdy związany z danym podmiotem rzeczywisty stan faktyczny ma znamiona ustawowego stanu faktycznego określonego w hipotezie normy prawnopodatkowej, mamy do czynienia z powstaniem obowiązku podatkowego, którego granice określają normy prawa podatkowego²⁶.

W nawiązaniu do powyższych ujęć oraz dorobku teorii innych dogmatyk prawnych w polskiej nauce prawa administracyjnego zaproponowano wyróżnienie normatywnego (abstrakcyjnego) stanu faktycznego określonego w hipotezach norm prawa administracyjnego oraz realnego (konkretnego) stanu faktycznego relewantnego z punktu widzenia znamion powyższych hipotez²⁷.

Jeśli uznać, że pojęcia faktu administracyjnoprawnego oraz normatywnego i realnego stanu faktycznego są zasadniczo narzędziami analizy unormowań prawa administracyjnego materialnego, to pojawia się pytanie, czy i w jakim zakresie kategorie te mają zastosowanie do norm prawa administracyjnego procesowego. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie, należy pamiętać, że normy prawa administracyjnego procesowego wykazują istotną specyfikę wewnątrzstrukturalną, funkcjonalną i treściową²⁸. Cele, funkcje i przedmiot regulacji administracyjnoprocesowej niewątpliwie stanowią odzwierciedlenie relacji pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym, a zasadniczo konwencjonalna, formalna i instrumentalna rola prawa procesowego znajduje swój wyraz również w konstrukcjach teoretycznych charakteryzujących proces konkretyzacji norm prawa administracyjnego.

W związku z powyższym nie powinna budzić wątpliwości teoretycznych operacja pojęciowego wyodrębnienia w obszarze postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego tzw. faktów proceduralnoprawnych, pojmowanych jako „zdarzenia prawne” powodujące powstanie, zmianę lub ustanie stosunku administracyjnoprocesowego lub określonych sytuacji administracyjnopro-

²⁵ Zob. R. Mastalski, *Obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe. Postępowanie podatkowe* [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 3, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Ossolineum 1985, s. 206.

²⁶ W. Olszowy, *Decyzja podatkowa. Podejmowanie i kontrola*, Warszawa 1997, s. 19–22.

²⁷ M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 275 i n.

²⁸ Zob. np. G. Łaszczyca, *Normy prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 124 i n.

cesowych²⁹ – co do zasady³⁰ – na tle określonych stosunków materialnoprawnych prawa administracyjnego³¹.

Jest przy tym oczywiste, że konstrukcja teoretyczna **faktów administracyjnoprosesowych** nie musi być w sposób konieczny powiązana z koncepcją **stosunku administracyjnoprosesowego**³², jednak trudno odmówić racji twierdzeniu, że przynajmniej na ogólnym (abstrakcyjnym) poziomie analizy, mające charakter bazowy dla teorii prawa administracyjnego pojęcia normy procesowego prawa administracyjnego i stosunku administracyjnoprosesowego, wykazują znaczną (a czasami nieodzowną) przydatność definicyjną dla rozważanej konstrukcji.

Jeśli przyjąć, że pojęciem pierwotnym i źródłowym dla stosunku administracyjnoprawnego jest norma prawa administracyjnego³³, a sam stosunek jest „pośrednim i stopniowalnym stadium, łączącym płaszczyznę norm generalno-abstrakcyjnych konkretyzowalnych jurysdykcyjnie z decyzjami administracyjnymi jako pochodnymi normami powstającymi w procesie konkretyzacji i indywidualizacji tych pierwszych na tle określonych realnych stanów faktycznych relewantnych prawnie”³⁴, to niewątpliwie pojęcia faktów prawnie relewantnych z punktu widzenia prawa administracyjnego materialnego i procesowego mogą być uznane za przydatne narzędzie analizy kategorialnej podstaw faktycznych nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunków administracyjnoprawnych materialnych i procesowych. Mówiąc jednak o faktach administracyjnoprosesowych, należy pamiętać, że zasadą jest, iż procesowe stosunki administracyjnoprawne – w przeciwieństwie do materialnych stosunków administracyjnoprawnych – „nie zawiązują na podstawie samych tylko norm prawa przedmiotowego, lecz dopiero w wyniku

²⁹ Zob. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 146 i n.; M. Miemiec, *Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego*, AUW Prawo 1990/168, s. 201–202. Por. wcześniejsze ujęcia – F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958/2, s. 14. Zob. także: Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 90 i n.

³⁰ Istnieją również stosunki administracyjnoprosesowe niezależne od stosunków administracyjnomaterialnych. Zob. np. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW Prawo 1964/12, s. 62–63.

³¹ Zob. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 113 i n.; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 60 i n.

³² Zob. np. R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Z. Duniewska (i in.), *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 211–213.

³³ Por. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 46.

³⁴ M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 345.

określonych czynności prawnoprocesowych, powodujących właśnie wszczęcie postępowania”³⁵, a zatem zupełnie wyjątkowo oraz bezpośrednio na mocy normy ustawowej może dojść do wszczęcia postępowania w następstwie zaistnienia innej kategorii faktu niż czynność procesowa uprawnionego podmiotu. W odniesieniu natomiast do zmiany lub ustania (zakończenia) stosunku administracyjnoprocesowego zakres wyjątków od powyższej zasady jest znacznie szerszy. Nie tylko bowiem czynności procesowe urzędowych lub nieurzędowych podmiotów postępowania mogą modyfikować lub kształtować treść lub zakres stosunku procesowego, lecz także inne typy niezależnych od woli tych podmiotów faktów (np. śmierć strony postępowania, upływ czasu, wejście w życie nowego prawa). Także zakończenie stosunku procesowego może być konsekwencją nie tylko wydania orzeczenia administracyjnego, lecz także wejścia w życie regulacji intertemporalnej, która „umara z mocy prawa” wszczęte i niezakończone postępowania administracyjne w określonych kategoriach spraw.

Definicję faktów administracyjnoprocesowych można również oprzeć na **pojęciu skutku prawnoprocesowego**³⁶.

Faktami administracyjnoprocesowymi w świetle powyższego ujęcia są relewantne (istotne) prawnie z punktu widzenia ustawy procesowej okoliczności faktyczne (zdarzenia, stany i czynności podmiotów prawnych), których zaistnienie pociąga za sobą powstanie bezpośrednio (samoistnie) lub pośrednio (niesamoistnie) **skutków prawnoprocesowych** w postaci skonkretyzowanych lub zaktualizowanych uprawnień lub obowiązków procesowych lub także materialnoprawnych podmiotów procesowych lub innych uczestników postępowania.

1.1.3. TYPOLOGIA FAKTÓW ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

Kategoria faktów administracyjnoprocesowych nie jest wewnętrznie jednolita. Generalnie można jednak przyjąć, że w teorii prawa procesowego dominuje podejście dyferencjalne bazujące na kryterium wolicjonalno-intelek-

³⁵ J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin prof. Maurycego Jaroszyńskiego*, red. L. Bar, Ossolineum 1971, s. 201.

³⁶ Zob. szersze rozważania w niniejszym tomie na tle pojęcia czynności administracyjnoprocesowych – rozdział 3, pkt 3.3.1.

tualnym³⁷. Rozróżnia się więc fakty procesowe polegające na zachowaniach podmiotów, które wykazują świadomość i kierunkowe dążenie do osiągnięcia określonych skutków procesowych, oraz fakty procesowe, które nie polegają na tego rodzaju zachowaniach, są niezależne od świadomości lub woli danego podmiotu³⁸. O ile te pierwsze utożsamia się z czynnościami procesowymi podmiotów procesowych i działaniami procesowymi osób trzecich, które nie należą do podmiotów procesowych³⁹, o tyle te drugie są identyfikowane z szeroko rozumianymi zdarzeniami procesowymi (zdarzenia procesowe *sensu largo*)⁴⁰.

Pierwsza grupa faktów administracyjnoprocesowych może być ze względu na konstytutywny element podmiotowy określona mianem „**subiektywnych faktów administracyjnoprocesowych**”. Grupa ta obejmuje dwie podgrupy, dla których istotny jest status prawnoprocesowy podmiotów kreujących tego rodzaju fakty. Fakty kreowane przez podmioty procesowe w drodze czynności konwencjonalnych istotnych w świetle norm prawa administracyjnego procesowego (działań lub zaniechań procesowych) są **czynnościami administracyjnoprocesowymi**, natomiast fakty kreowane przez tego rodzaju czynności konwencjonalne podmiotów, które nie mają statusu podmiotów procesowych, stanowią **zachowania procesowe podmiotów nieprocesowych**⁴¹.

Druga grupa faktów administracyjnoprocesowych, ze względu na brak koniecznego podmiotowego elementu wolicjonalno-intelektualnego, może zostać określona mianem „**obiektywnych faktów administracyjnoprocesowych**”. Fakty te rzeczywiście są niezależne od ukierunkowanej procesowo woli lub świadomości danego podmiotu, a więc w tym sensie ich obiektywny charakter nie powinien budzić wątpliwości. Grupa ta podlega dalszym podziałom.

³⁷ Zob. np. A. Matan, *Zagadnienia czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 405–406; J. Mokry, *Czynności...*, s. 37 i n.

³⁸ Por. ogólne ujęcie Z. Ziemińskiego na tle podziału faktów prawnych stanowiących elementy zakresu zastosowania normy. Autor ten wyróżnia fakty całkowicie niezależne od woli człowieka oraz fakty polegające na „zachowaniu dowolnym człowieka” (tzw. czyny ludzkie, które mogą być zwykłymi czynnościami psychofizycznymi lub czynnościami konwencjonalnymi, a więc czynnościami, którym nadaje się odrębny, „sztuczny” sens na podstawie odpowiednio skonstruowanych reguł znaczeniowych). Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 161–162.

³⁹ Zob. np. W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951/11, s. 696, 710.

⁴⁰ Por. np. M. Cieślak, *Polska procedura karna...*, s. 49.

⁴¹ Zob. dalsze uwagi poniżej (pkt 1.2 i 1.3).

Przede wszystkim uzasadniony teoretycznie jest podział rozważanej grupy faktów administracyjnoprocesowych na dwie zasadnicze podgrupy. Pierwsza z nich to mające znaczenie procesowe stany rzeczy, natomiast druga to zdarzenia procesowe w sensie ścisłym⁴².

Administracyjnoprocesowe stany rzeczy mają swoje znaczenie dynamiczne⁴³, objawiając się jako zjawiska sfery psychicznej (wewnętrznej) lub fizyczno-społecznej (zewnętrznej), których zaistnienie nie przyjmuje postaci zwartego i zamkniętego wycinka obiektywnej rzeczywistości, lecz jest sytuacją, zespołem pewnych cech, stosunków, uwarunkowań lub okoliczności, względnie pewną złożoną strukturą egzystencjalną. Stany te wykazują zmienność i płynność rozwojową, często mając charakter potencjalny.

Stany rzeczy mogą przykładowo przyjąć postać „niebezpieczeństwa dla życia” lub „zdrowia ludzkiego” (por. art. 10 § 2, art. 100 § 2 k.p.a.), „grożącej niepowetowanej szkody materialnej” (art. 10 § 2 k.p.a.), „choroby, kalectwa” (art. 50 § 3 k.p.a.), „braku winy” (art. 56 § 1 zd. 2, art. 58 § 1, art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.), „niezdolności do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń” (art. 82 pkt 1 k.p.a.), „niewykonalności decyzji” (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.), „stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu” (art. 161 § 1 k.p.a.). Oczywiście stany te najczęściej nie wywołują samoistnie (bezpośrednio) skutków prawnoprocesowych lub prawnomaterialnych, lecz stanowią przesłankę lub element szerszego stanu faktycznego (faktu lub faktów procesowych), które bezpośrednio wywołują skutki prawne (np. stan braku winy jest przesłanką prośby o przywrócenie uchybionego terminu oraz postanowienia w sprawie przywrócenia terminu).

Administracyjnoprawne zdarzenia procesowe (zdarzenia procesowe *sensu stricto* postępowania administracyjnego) wykazują natomiast pewien aspekt statyczny i „czasoprzestrzennie skoncentrowany”, przyjmując postać zamkniętego i zakończonego (w sensie rozwoju) zjawiska. W postępowaniu administracyjnym typowymi przykładami tego rodzaju zdarzeń są zjawiska wyczerpujące znamiona „przeszkody trudnej do przewyciężenia” (art. 94 § 2 k.p.a.), „niewłaściwego zachowania się” (art. 96 k.p.a.), „śmierci strony”

⁴² Por. znany w teorii postępowania cywilnego podział faktów procesowych (W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 226 i n.). Fakty procesowe to „te fragmenty obiektywnej rzeczywistości (stany rzeczy i ich zmiany, czyli zaszłości), z którymi prawo procesowe wiąże określone skutki dla przebiegu postępowania cywilnego. Fakty te wyrażają realizację określonego uprawnienia lub obowiązku procesowego jednego podmiotu, a powodują powstanie nowego uprawnienia lub obowiązku procesowego dla innego podmiotu”. Zaszłości procesowe dzielą się natomiast na działania podmiotów danej sprawy zwane „czynnościami procesowymi” oraz zdarzenia od woli tych podmiotów niezależne.

⁴³ Odmiennie J. Mokry, *Czynności...*, s. 39 i n.

lub „śmierci przedstawiciela ustawowego” (art. 97 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.), „utruty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych” (art. 97 § 1 pkt 3 k.p.a.), samego upływu czasu (zob. np. art. 122g zd. 2 k.p.a.), wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub uprawnocnienia się orzeczenia sądu (art. 145a § 2 i art. 145b § 2 k.p.a.), „rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji” (art. 145 § 1 pkt 7 w zw. z art. 100 § 2 k.p.a.). Również w odniesieniu do tej kategorii faktów procesowych bezpośrednie (samoistne) skutki prawne są wyjątkiem (np. następujący z mocy samego prawa skutek z art. 122g zd. 2 k.p.a.). Najczęściej stanowią one przesłankę powstania bezpośrednich skutków na mocy odpowiedniej czynności administracyjnoprocesowej (np. śmierć strony może być podstawą wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania z urzędu) lub element stanu faktycznego będącego podstawą wywołania dalszego skutku bezpośredniego.

1.2. CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWE – ICH ISTOTA I CECHY

1.2.1. ISTOTA CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWEJ

Postępowanie administracyjne jurysdykcyjne stanowi zorganizowany i usystematyzowany ciąg faktów procesowych⁴⁴, które w wyznaczonych przez normy prawa procesowego formie, trybie i wzajemnych relacjach przyczynowo-skutkowych zmierzają do zasadniczego celu postępowania, tj. wydania orzeczenia załatwiającego sprawę administracyjną materialnoprawną lub sprawę administracyjną weryfikacyjną. Ciąg ten tworzy pewną zamkniętą całość, w ramach której dochodzi do wielokrotnych konkretyzacji lub aktualizacji uprawnień lub obowiązków procesowych, zmiany ich zakresu lub treści oraz dynamicznych reakcji podyktowanych zmianami podmiotowymi lub przedmiotowymi, względnie zmianami stanu faktycznego lub prawnego sprawy będącej przedmiotem postępowania.

Zasadnicze czynniki (czynniki procesowe), stanowiące elementy składowe powyższego ciągu, tworzą pewną integralną całość, pozostając w określonym

⁴⁴ A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, red. G. Łaszczyca, s. 269.

związku przedmiotowym, podmiotowym, czasowym, miejscowym i funkcjonalnym⁴⁵. Najistotniejszym komponentem administracyjnego procesu jurysdykcyjnego są jednak czynności procesowe, których zakres i treść są zawsze pochodną rodzaju sprawy administracyjnej, specyfiki stanu faktycznego sprawy, swobodnych ocen organu, aktywności i woli podmiotów postępowania lub wystąpienia okoliczności niezależnych od woli tych podmiotów.

Zagadnienie definiowania czynności procesowych należy do szeroko opracowanych problemów w teorii prawa procesowego. Niezależnie od pozornych definicji czynności procesowych dominują definicje teleologiczne (akcentujące ich cel – np. wywołanie skutków procesowych), formalne (związane z ich konwencjonalnym charakterem) lub treściowe (związane z cechami uprawnień i obowiązków konkretyzowanych w związku z procesem)⁴⁶.

Uwzględniając dotychczasowe ustalenia oraz dorobek teorii prawa procesowego, można przyjąć, że **czynności administracyjnoprocesowe** (czynności procesowe postępowania administracyjnego)⁴⁷ stanowią szczególny rodzaj **czynności konwencjonalno-prawnych**⁴⁸ o **formalnoprocesowym** charakterze, podejmowanych w formie ukierunkowanych wolicjonalnie działań lub zaniechań, przez określone ustawowo **podmioty procesowe** postępowania administracyjnego, na podstawie i w wykonaniu wyznaczonych abstrakcyjnie przez ustawę kompetencji, uprawnień i obowiązków procesowych, w celu wywołania bezpośrednich lub pośrednich **skutków procesowych**, w formie, czasie i miejscu określonym przez prawo procesowe, **w związku** z wszczęciem, tokiem lub zakończeniem postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego⁴⁹.

W świetle powyższej definicji o **istocie** czynności administracyjnoprocesowej przesądza zbiór następujących elementów. Po pierwsze, normatywna

⁴⁵ Zob. dalsze uwagi w rozdziale 2, pkt 2.1.1.

⁴⁶ Por. E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych*, PPC 1937/24, s. 738 i n.

⁴⁷ Por. M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 228; A. Matan, *Zagadnienia...*, s. 406; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne...*, s. 229 i n.

⁴⁸ Na temat koncepcji czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie zob. np. L. Nowak, S. Wrótkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, SP 1972/2, s. 73–99; T. Gizbert-Studnicki, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, PiP 1975/4, s. 70–82; Z. Ziemiński, *W sprawie czynności konwencjonalnych*, PiP 1986/8, s. 104 i n.; S. Czepita, *Reguły konstytutywne a zagadnienie prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 146 i n.; S. Czepita, *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 109–146.

⁴⁹ Na temat definiowania kolejnych elementów definicji zob. uwagi poniżej oraz w rozdziałach 2 i 3 niniejszego tomu (pkt 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 3.1.1, 3.3.1).

konwencjonalizacja i formalizacja⁵⁰ czynności procesowych postępowania administracyjnego. Czynności procesowe postępowania administracyjnego są w szerokim sensie aktami konwencjonalno-prawnymi, które nawet w sytuacji ograniczenia warunków formalnych muszą dla formalnoprocesowego i prawnie doniosłego zaistnienia⁵¹ w postępowaniu administracyjnym spełniać co najmniej minimalne wymogi pozytywnoprawnej konwencjonalizacji i formalizacji. Po drugie, czynnościami administracyjnoprocesowymi są tylko czynności podmiotów procesowych, a więc podmiotów, które ustawa procesowa uznaje za podmioty prawne upoważnione do wiążącego lub postulatywnego wpływania na wszczęcie, tok lub zakończenie postępowania. W ogólnym postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym tego rodzaju podmiotami są organy prowadzące postępowania (jako tzw. **podmioty urzędowe**) oraz strony i podmioty na prawach strony (jako tzw. **podmioty nieurzędowe**). Po trzecie, celem czynności procesowych postępowania administracyjnego jest zawsze bezpośrednie lub pośrednie wywołanie skutków prawnych w tym postępowaniu⁵². Zasadniczo czynności mogą wywołać skutki procesowe, jednak w określonych prawem sytuacjach czynność wywołuje także skutki materialnoprawne (np. decyzja administracyjna rozstrzygająca sprawę co do istoty). **Bezpośrednie skutki procesowe** powstają samoistnie w związku z dokonaniem określonej czynności procesowej. W tym przypadku czynność procesowa jest samodzielną podstawą wywołania skutku procesowego (np. skutkiem wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania jest wstrzymanie biegu terminów procesowych). **Pośrednie skutki procesowe** mają z kolei charakter niesamoistny i zawieszony w czasie, gdyż nie powstają od razu i bezpośrednio w związku z dokonaniem danej czynności procesowej, lecz stanowią element składowy bezpośrednich skutków procesowych określonego stanu faktycznego lub całego postępowania. Skutki pośrednie składają się na szerszy bezpośredni skutek procesowy związany z określonym fragmentem lub nawet całością postępowania, pomimo iż same mogą stanowić bezpośredni skutek procesowy pojedynczej czynności procesowej⁵³. Po czwarte, wszystkie czynności procesowe powinny pozostawać w związku z określonymi fazami postępowania administracyjnego (wszczęcia, rozpoznania, orzekania) lub jego zakończeniem.

⁵⁰ Zob. np. S. Czepita, *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie* [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006, s. 9–28.

⁵¹ Zob. dalsze uwagi w rozdziale 3, pkt 3.3.2.2.

⁵² Zob. szersze rozważania w rozdziale 3, pkt 3.3.1.

⁵³ M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje...*, s. 228.

1.2.2. CECHY KONSTITUTYWNE URZĘDOWYCH I NIEURZĘDOWYCH CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

Czynności podmiotów urzędowych (**czynności procesowe urzędowe**) oraz czynności podmiotów nieurzędowych (**czynności procesowe nieurzędowe**) w postępowaniu administracyjnym charakteryzują się specyficznymi cechami, które decydują – niezależnie od podmiotowego *criterium divisionis* – o ich odrębności i specyfice⁵⁴.

Czynności procesowe urzędowe są czynnościami:

- 1) co do zasady władczymi (imperatywnymi)⁵⁵ i jednostronnymi, co oznacza, że adresaci tych czynności mają prawny obowiązek podporządkowania się ich treści, a sama czynność jest zasadniczo dokonana z chwilą jej podjęcia;
- 2) co do zasady stanowczymi i wiążącymi, a wyjątki w tym zakresie muszą wyraźnie i bezpośrednio wynikać z ustawy (np. wydawane w trybie współdziałania postanowienia zawierające opinie);
- 3) których formalnoprawne rezultaty w postaci aktów procesowych (w tym orzeczeń administracyjnych) korzystają z domniemania ważności i skuteczności prawnej, co oznacza, że muszą być uznawane za obowiązujące i skuteczne prawnie do momentu ich uchylecia lub pozbawienia skuteczności prawnej w przepisanych przez prawo formie i trybie;
- 4) które jako akty procesowe wykonalne – w granicach wyznaczonych ustawą – korzystają z przywileju przymusowej egzekwowalności na drodze administracyjnej;
- 5) co do zasady nieodwoálnymi, chyba że ustawa przewiduje możliwość wzruszenia nieostatecznych lub ostatecznych orzeczeń lub czynności administracyjnych w ramach toczącego się postępowania (np. art. 77 § 2 k.p.a.) lub w nadzwyczajnych trybach weryfikacji;
- 6) co do zasady obligatoryjnymi (nakazanymi); wyjątkami są czynności zakazane (niedopuszczalne)⁵⁶ oraz fakultatywne⁵⁷.

⁵⁴ Zob. i por. dalsze rozważania w rozdziale 4, pkt 4.1. Zob. rozważania w literaturze na ten temat – np. W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 710 i n.; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne...*, s. 226 i n.; J. Mokry, *Czynności...*, s. 58–61; A. Matan, *Zagadnienia...*, s. 411–420.

⁵⁵ Są zatem aktami wykonywania władztwa procesowego w postępowaniu administracyjnym. Zob. np. W. Trybka, *Koncepcja władztwa procesowego*, ZNSA 2017/1, s. 65 i n. oraz cytowana tam literatura.

⁵⁶ Zob. rozdział 2, pkt 2.2.2.

⁵⁷ Trzeba jednak pamiętać, że wyrażona w przepisach za pośrednictwem formuły „może” fakultatywność czynności jest niejednokrotnie przejawem udzielenia kompetencji. Por. np. art. 60,

Czynności procesowe nieurzędowe (stron i podmiotów na prawach strony) stanowią natomiast czynności:

- 1) które mogą być podejmowane tylko w ramach ustawowych typów i zgodnie z ich formalnymi wzorcami;
- 2) które mogą być podejmowane tylko przez podmioty uprawnione do działania w charakterze strony lub podmiotu na prawach strony, zdolne do czynności procesowych i legitymowane procesowo do podjęcia czynności procesowej danego typu oraz których pozostałe (niepodmiotowe) warunki dopuszczalności i legalności są ustawowo wyznaczone⁵⁸;
- 3) które są zasadniczo fakultatywne, chyba że ustawa wyraźnie nakazuje wykonanie określonej czynności z mocy prawa lub na żądanie organu (np. w art. 50 § 1 k.p.a.) albo obowiązek jej podjęcia wynika z ustawowych zadań danego podmiotu (np. co do prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, właściwego ministra lub innego organu administracji publicznej);
- 4) które co do zasady mają charakter postulatywny, a jedynie wyjątkowo mogą być performatywne⁵⁹ (w tym dyspozytywne);
- 5) które są co do zasady urzędowo weryfikowalne w zakresie prawidłowości i skuteczności prawnej (zob. np. art. 31 § 2, art. 61a, 134, 137 k.p.a.), chyba że ustawa stanowi inaczej (zob. np. art. 182, 186 k.p.a.);
- 6) co do których zachowanie wymogów formalnoprocesowych i treściowych jest warunkiem skuteczności prawnej ich dokonania⁶⁰;
- 7) które co do zasady są sformalizowane i prekluzyjne;
- 8) które w zakresie procesowych oświadczeń woli co do zasady są odwoławalne, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z ustawy, czasu złożenia oświadczenia o odwołaniu czynności lub jego istoty⁶¹;
- 9) które nie mają co do zasady charakteru osobistego i mogą być dokonywane przez pełnomocnika, chyba że obowiązek osobistego działania wynika z ustawy, oświadczenia organu (np. art. 54 § 1 pkt 4 k.p.a.) lub charakteru czynności (np. przesłuchanie strony).

61 § 2, art. 70, 98 § 1, art. 100 § 3 zd. 2, art. 105 § 2, art. 154–155, 161 § 1 k.p.a. Cecha kompetencyjności jest niekiedy bardziej wyraźna – zob. np. art. 77 § 2, art. 102, 106 § 4, art. 108 § 1, art. 111 § 1a, art. 132 § 1, art. 135, 138 § 2 k.p.a.

⁵⁸ Zob. szersze uwagi – rozdział 2, pkt 2.1–2.2 i 2.3.

⁵⁹ Zob. dalsze uwagi – rozdziały 2 i 3, pkt 2.3.1 i 3.3.1.

⁶⁰ Zob. rozdział 2, pkt 2.3.2 i 2.3.3.

⁶¹ Zob. dalsze uwagi – rozdział 3, pkt 3.3.3.5.

1.2.3. CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWE A ZACHOWANIA PROCESOWE PODMIOTÓW NIEPROCESOWYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zgodnie z dominującymi w teorii prawa procesowego założeniami **podmiotami procesowymi w sensie właściwym** są tylko te podmioty, które bezpośrednio wykonują wyznaczone ustawowo kompetencje, uprawnienia lub obowiązki procesowe, wpływając na kształt i przebieg samego postępowania oraz wyzwalając za pośrednictwem dokonywanych czynności określone skutki procesowe. Podmiotami procesowymi postępowania administracyjnego są zatem jedynie organy prowadzące postępowanie, strony postępowania oraz podmioty na prawach strony. Tylko te kategorie podmiotów są **podmiotami czynności procesowych**. Podmiotami procesowymi nie są natomiast osoby trzecie, którym ustawa procesowa nie przyznaje zasadniczych i samodzielnych uprawnień procesowych związanych z tokiem całego postępowania. Osoby tego rodzaju (np. świadkowie, biegli, tłumacz, mediatorzy, osoby wezwane do przedstawienia dokumentu lub przedmiotu oględzin, osoby trzecie uczestniczące w rozprawie administracyjnej) wykonują jedynie czynności pomocnicze w postępowaniu, które stanowią przesłankę lub element właściwych czynności procesowych, względnie podejmują czynności związane akcydentalnie z ochroną własnej sfery prawnej, niezwiązanej bezpośrednio z tokiem i celem postępowaniem (np. wnosząc zażalenie na postanowienie o ukaraniu grzywną). W tym sensie czynności konwencjonalne tego rodzaju podmiotów nie są czynnościami procesowymi postępowania administracyjnego⁶². Zachowania procesowe tej grupy podmiotów (tzw. **podmiotów nieprocesowych**) są więc najczęściej środkiem procesowym, za pomocą którego organy prowadzące postępowanie lub także podmioty procesowe nieurzędowe dokonują właściwych czynności procesowych (np. organ dokonuje przesłuchania świadka lub biegłego w ramach czynności dowodowych postępowania wyjaśniającego).

⁶² Por. np. W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 710; M. Piekarski, *Czynności materialnoprawne a czynności procesowe w sprawach cywilnych (wybrane zagadnienia)*, SP 1973/37, s. 110–111.

ROZDZIAŁ 2

PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ORAZ PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI I WARUNKI LEGALNOŚCI CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

2.1.	Przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego	44
2.1.1.	Postępowanie administracyjne jako akt prawny złożony	44
2.1.2.	Dopuszczalność drogi postępowania administracyjnego	46
2.1.3.	Przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego jako przesłanki procesowe	47
2.1.4.	Typologia przesłanek procesowych postępowania administracyjnego	50
2.2.	Przesłanki dopuszczalności i niedopuszczalność czynności administracyjnoprocessowych ...	63
2.2.1.	Czynności administracyjnoprocessowe i pojęcie przesłanek ich dopuszczalności ...	63
2.2.2.	Niedopuszczalność czynności administracyjnoprocessowych	65
2.3.	Warunki legalności (wymogi prawne) czynności administracyjnoprocessowych	72
2.3.1.	Wymogi prawne czynności administracyjnoprocessowych jako warunki ich legalności	72
2.3.2.	Warunki legalności wewnętrznej czynności administracyjnoprocessowych	76
2.3.2.1.	Warunki podmiotowe	76
2.3.2.2.	Warunki przedmiotowe	87
2.3.2.3.	Warunki formalno-treściowe	88
2.3.3.	Warunki legalności zewnętrznej czynności administracyjnoprocessowych	101
2.3.3.1.	Warunki modalne i fiskalne	102
2.3.3.2.	Warunki kauzalne i determinatywne	106

Literatura: B. Adamiak, *Organ prowadzący postępowanie administracyjne* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2008; B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5; B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW 1990/168; K. Archavlis, *Die juristische Willenser-*

klärung – eine sprechakttheoretische Analyse, Tübingen 2015; **G. Baumgärtel**, *Wesen und Begriff der Prozeßhandlung einer Partei im Zivilprozeß*, Berlin–Frankfurt am Main 1957; **E. Bernatzik**, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886; **W. Berutowicz**, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966; **K.A. Bettermann**, *Das Verwaltungsverfahren*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1959/17; **U. Borsi**, *L'atto amministrativo complesso*, Torino 1903; **W. Broniewicz**, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005; **O. Bülow**, *Die Lehre von den Prozeßseinreden und die Prozeßvoraussetzungen*, Gießen 1868; **F. Carnelutti**, *Sistema di diritto processuale civile. Atti del processo*, t. 2, Padova 1938; **M. Cieślak**, *Nieważność orzeczeń w procesie karnym PRL*, Warszawa 1965; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984; **S. Czepita**, *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie* [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006; S. Czepita, *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016; S. Czepita, *Reguły konstytucyjne a zagadnienie prawoznawstwa*, Szczecin 1996; **S. Dalka**, *Czynności procesowe stron w procesie cywilnym*, Pal. 1975/9; **Ch. Ernst**, *Die Verwaltungsklärung. Die einfache verwaltungsrechtliche Willenserklärung als Handlungsform der Verwaltung*, Berlin 2008; **J. Filipek**, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; **P. Gasparri**, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa 1939; **T. Gizbert-Studnicki**, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, PiP 1975/4; **J. Goldschmidt**, *Der Prozess als Rechtslage. Eine Kritik des Prozessualen Denkens*, Berlin–Heidelberg 1925; **T. Grzegorzczuk**, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998; **T. Grzegorzczuk**, **J. Tylman**, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011; **E. Gurliit**, *Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung* [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.-U. Erichsen, D. Ehlers, Berlin–New York 2010; **R. Hauser**, *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997/1; **P. Hofmański**, **M. Jeż-Ludwichowska**, **A. Lach**, **S. Steinborn**, *Warunki dopuszczalności procesu – zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 4, *Dopuszczalność procesu*, red. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, Warszawa 2015; **A. Jędrzejewska**, *Koncepcja oświadczenia woli w prawie cywilnym*, Warszawa 1992; **J. Jodłowski**, **Z. Resich**, **J. Lapierre**, **T. Misiuk-Jodłowska**, **K. Weitz**, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007; **M. Kamiński**, *Faza orzecznicza postępowania* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa–Kraków 2006; M. Kamiński, *Normy kompetencji administracyjnej i normy merytoryczne ich realizacji jako element paradygmatyczny teorii prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz Warszawa 2019; M. Kamiński, *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Admi-*

nistracyjnego Procesowego, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; M. Kamiński, *Orzeczenie nieistniejące a orzeczenie nieważne* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; M. Kamiński, *Pisma w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011; M. Kamiński, *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienie ich skuteczności temporalnej*, PPP 2008/5; M. Kamiński, *Związanie oceną prawną wynikającą z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tle dopuszczalności weryfikacji prawomocnej decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego*, cz. 1, ZNSA 2019/3, cz. 2, ZNSA 2019/4; **Z.R. Kmieciak**, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008; Z.R. Kmieciak, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008; **H. Knysiak-Molczyk**, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004; **H. Knysiak-Sudyka**, *Strona postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015; **K. Kormann**, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts*, Berlin 1910; **K. Korzan**, *Wyroki nie istniejące*, AUW PPiA 1976/7; **J.E. Kuntze**, *Der Gesamttakt – ein neuer Rechtsbegriff* [w:] *Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Otto Müller zum 14. Mai 1892*, red. B. Windscheid, J.E. Kuntze, Leipzig 1892; **F.P. Luiso**, *Diritto processuale civile*, t. 2, *Il processo cognizione*, Milano 2009; **G. Łaszczyca**, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; **K. Marszał**, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013; **A. Matan**, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; A. Matan, *Strona postępowania* [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; A. Matan, *Terminy w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; A. Matan, *Zagadnienia czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001; **M. Matczak**, *Nadużycie kompetencji. Zarys problemu*, RPEiS 2007/1; **A. Merkl**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927; **J. Mokry**, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993; J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973; J. Mokry, *Wadliwe czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, AUW Prawo 1973/40; **L. Nowak**, **S. Wronkowska**, **M. Zieliński**, **Z. Ziemiński**, *Czynności konwencjonalne w prawie*,

SP 1972/2; **Z. Radwański**, *Teoria umów*, Warszawa 1977; **P. Reimer**, *Verfahrenstheorie. Ein Versuch zur Kartierung der Beschreibungsangebote für rechtliche Verfahrensordnungen*, Tübingen 2016; **Z. Resich**, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985; Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966; **U. Rüping**, *Verwaltungswille und Verwaltungsakt: zur Bedeutung des Verwaltungswillens beim einseitig-hoheitlichen Akt*, Bonn 1986; **W. Sauer**, *Grundlagen des Prozeßrechts*, Stuttgart 1919; W. Sauer, *Kritik des prozessualen Denkens*, „Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie” 1926/2; **K. Schäfer**, *Strafprozeßrecht. Eine Einführung*, Berlin–New York 1976; **W. Siedlecki**, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965; W. Siedlecki, *Pojęcie i rodzaje przesłanek postępowania cywilnego* [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977; W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971; **A. Skóra**, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009; **K. Stefko**, *Wadliwe akty sądu w postępowaniu cywilnym* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964; **S. Steinborn**, *Rodzaje (klasyfikacja) warunków dopuszczalności procesu* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 4, *Dopuszczalność procesu*, red. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, Warszawa 2015; **E. Szewczyk, M. Szewczyk**, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018; **S. Trentin**, *L'atto amministrativo*, Roma 1915; **M. Waligórski**, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947; **H. de Wall**, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht: dargestellt anhand der privatrechtlichen Regeln über Rechtsgeschäfte und anhand des allgemeinen Schuldrechts*, Tübingen 1999; **S. Waltoś**, *Konwalidacja w procesie karnym*, NP 1960/4; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2001; **E. Waśkowski**, *Istota czynności procesowych*, PPC 1937/24; **M. Wierzbowski, A. Wiktorowska**, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003; **T. Wiśniewski**, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013; **A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk**, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998; **T. Woś**, *Decyzja administracyjna* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; T. Woś, *Dopuszczalność zaskarżenia* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; **A. Wróbel, M. Jaśkowska**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018; **W. Zeiss, K. Schreiber**, *Zivilprozessrecht*, Tübingen 2003; **T. Zembrzusi**, *Nieważność postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2017; **Z. Ziemiński**, *W sprawie czynności konwencjonalnych*, PiP 1986/8; **J. Zimmermann**, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020; **M. Zimmermann**, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, red. J. Jodłowski (i in.), Warszawa–Wrocław 1967.

2.1. PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

2.1.1. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JAKO AKT PRAWNY ZŁOŻONY

Postępowanie administracyjne jurysdykcyjne można – w nawiązaniu do terminologii wypracowanej w nauce niemieckiej¹ i włoskiej² – pojmować jako „**akt złożony**” lub „**akt wielocząłowy**” (*der Gesamttakt, l'atto complesso, l'atto composto*). Jest to akt prawny stanowiący zbiór określonych elementów składowych (tzw. **faktów procesowych**)³, które – niezależnie od stopnia i zakresu samoistności lub zdolności do bezpośredniego wywoływania skutków prawnych – łącznie tworzą pozostającą w prawnie wyznaczonym związku całość. Elementy składowe tak rozumianego aktu złożonego – a więc zdarzenia, stany, czynności lub inne zachowania procesowe (**czynniki procesowe**)⁴ – pozostając w określonym związku przedmiotowym, podmiotowym, czasowym, miejscowym i funkcjonalnym, tworzą jednocześnie normatywną relację kauzalną i kondycjonalną. Postępowanie administracyjne jako określony typ orzeczniczego procesu stosowania prawa jest także **aktem ciągłym, fazowym** (etapowym), **dynamicznym, sekwencyjnym** i **sformalizowanym**.

Czynności, zachowania i zdarzenia procesowe pozostają w normatywnych związkach kauzalnych oraz relacjach wzajemnego warunkowania. Jedne zdarzenia lub zachowania procesowe pociągają za sobą drugie, a określone fakty procesowe stanowią przesłankę zaistnienia innych faktów (czy to z mocy prawa, czy też na mocy czynności procesowych). Struktura fazowa i dynamiczna postępowania zakłada jednocześnie, że określone zdarzenia i zachowania procesowe są przyporządkowane do określonych faz postępo-

¹ J.E. Kuntze, *Der Gesamttakt – ein neuer Rechtsbegriff* [w:] *Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Otto Müller zum 14. Mai 1892*, red. B. Windscheid, J.E. Kuntze, Leipzig 1892, s. 29–87; U. Borsi, *L'atto amministrativo complesso*, Torino 1903, *passim*; S. Trentin, *L'atto amministrativo*, Roma 1915, s. 50 i n.; F. Carnelutti, *Sistema di diritto processuale civile. Atti del processo*, t. 2, Padova 1938, s. 94–95, 111 i n.; P. Gasparri, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa 1939, s. 49–50; G. Baumgärtel, *Wesen und Begriff der Prozeßhandlung einer Partei im Zivilprozeß*, Berlin–Frankfurt am Main 1957, s. 203.

² Por. W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 40 i n.

³ Zob. A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 268–270; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 49.

⁴ Por. rozdział 1.

wania (fazy wszczęcia, rozpoznania, orzekania), co oznacza, że pomiędzy elementami składowymi postępowania występują odstępy lub nawet nieciągłości czasowe. Postępowanie administracyjne – jako akt o charakterze ciągłym – w ujęciu modelowym powinno stanowić jednak zamknięty łańcuch faktów (czynników) procesowych, które stopniowo, konsekwentnie i bez nieuzasadnionych przerw zmierzają do swego zasadniczego celu (załatwienia sprawy administracyjnej lub weryfikacyjnej). Cecha sekwencyjności postępowania zakłada z kolei, że przejście do kolejnych etapów, faz lub czynności procesowych nie jest co do zasady dopuszczalne bez zachowania określonej kolejności oraz rygorów formalno-czasowych. Bezpośredni związek formalno-merytoryczny pomiędzy czynnościami procesowymi przejawia się natomiast w tym, że niezależnie od wywoływania przez czynności indywidualnych skutków prawnoprocesowych czynności te co do zasady stanowią łącznie podstawę procesową orzeczeń kończących postępowanie lub wydawanych w jego toku. Można powiedzieć, że kolejne czynności nie tylko są elementami złożonej całości, ale również samodzielnie i stopniowo składają się w płaszczyźnie procesowej na końcowy efekt postępowania w postaci orzeczenia załatwiającego sprawę administracyjną (weryfikacyjną). Sekwencyjność i ciągłość aktu procesowego są również związane z jego fazowością. Określone czynności procesowe można przyporządkować do fazy wszczęcia, fazy rozpoznawczej i fazy orzeczniczej postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne jest również aktem procesowym dynamicznym, albowiem osiągnięcie jego zasadniczego celu wymaga zrealizowania określonego łańcucha czynności procesowych, które następują nie jednocześnie, lecz w pewnych odstępach czasu, w ramach określonej struktury zdarzeń procesowych, których zakres i rodzaj są najczęściej uzależnione od stopnia złożoności i skomplikowania stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Akt ten jest wreszcie aktem sformalizowanym, jednakże należy pamiętać, że w prawie administracyjnym zasadą jest niesformalizowanie aktów stosowania prawa⁵, natomiast stopień formalizacji postępowania administracyjnego (szczególnie tej opartej na tendencji judycjalizacyjnej) powinien być dostosowany do aktualnego zakresu i poziomu ochrony sądowej (sądowoadministracyjnej) w zakresie stosunków administracyjnoprawnych⁶ oraz charakteru i specyfiki rozstrzyganych przez organy administracji publicznej spraw.

⁵ Por. K. Kormann, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts*, Berlin 1910, s. 175 i n., 365 i n.

⁶ K.A. Bettermann, *Das Verwaltungsverfahren*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1959/17, s. 168 i n.

2.1.2. DOPUSZCZALNOŚĆ DROGI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zagadnienie **dopuszczalności drogi postępowania** (procesu) **administracyjnego jurysdykcyjnego** stanowi kwestię pierwotną względem dalszych rozważań na temat dopuszczalności czynności procesowych w tym postępowaniu. Problematyka ta wykazuje znaczną doniosłość teoretyczną i – pośrednio – także praktyczną w sferze regulacji administracyjnoprawnej, dla której procedury stosowania prawa co do zasady są funkcją obowiązywania wymagających konkretyzacji norm formalnych i materialnych wyższego (zasadniczo ustawowego) stopnia. Administracyjne prawo procesowe nie bez powodu – w ujęciu modelowym – jest uznawane za integralną część prawa administracyjnego jako „**procesowa droga**” **konkretyzacji** jego **norm** na kolejnych szczeblach systemu prawnego⁷. Powyższa strukturalna i funkcjonalna zależność materialnego i procesowego prawa administracyjnego determinuje zakresy stosowności administracyjnoprawnych norm procesowych oraz dopuszczalności otwarcia drogi postępowania administracyjnego. Zakresy te są bowiem w każdym momencie – odmiennie niż w prawie procesowym cywilnym, którego zakres przedmiotowy jest zasadniczo otwarty – wyznaczone przez aktualny stan regulacji administracyjnego prawa materialnego i formalnego, którego normy konstytuują określone typy spraw administracyjnych, łączą je z zakresem właściwości organów administracji publicznej w sensie ustrojowym lub funkcjonalnym oraz udzielają tym organom upoważnienia (kompetencji) do załatwiania tych spraw w formach decyzji administracyjnej lub milczenia administracyjnego. Nie jest więc dopuszczalne postępowanie administracyjne w „sprawach”, które na mocy szczególnych norm kompetencyjnych i norm merytorycznych (formalnych lub materialnych) nie uzyskały statusu spraw administracyjnych konkretyzowalnych jurysdykcyjnie. Postępowanie wszczęte i prowadzone przez organy administracji publicznej w tego rodzaju „sprawach” może być – przynajmniej w sensie teoretycznym – kwalifikowane jako „postępowanie nieważne”⁸

⁷ Por. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927, s. 213 i n.

⁸ E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886, s. 188–189. Autor rozważa zagadnienie „nieważnego postępowania” na tle skutków pominięcia danego podmiotu jako strony (względem pominiętej strony postępowanie jest „nieważne”). Zob. także np. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, red. J. Jodłowski (i in.), Warszawa–Wrocław 1967, s. 443–444.

lub „postępowanie nieistniejące”⁹. Jakkolwiek pozytywnoprawne uregulowanie instytucji nieważności z mocy samego prawa (*nullitas ipso iure*) lub unieważnialności (z mocą *ex tunc* lub *ex nunc*) orzeczenia (rozstrzygnięcia) kończącego tego rodzaju postępowanie może prowadzić do eliminacji lub ograniczenia stosowalności konstrukcji nieistniejącego lub nieważnego postępowania administracyjnego (nieważność lub unieważnialność rozstrzygnięć ma absorbować te konstrukcje), to jednak określone deficyty lub luki regulacyjne w tym zakresie mogą skutkować koniecznością sięgania do nich, podobnie zresztą jak do konstrukcji aktu nieistniejącego (*actus non existens, actus inexistentis*)¹⁰.

2.1.3. PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO PRZESŁANKI PROCESOWE

Dopuszczalność drogi administracyjnoprocesowej może być – w drodze ostrożnej transpozycji pojęciowej – analizowana za pośrednictwem poddanej odpowiedniej modyfikacji konstrukcji **przesłanek dopuszczalności** (przesłanek procesowych, warunków procesowych) **postępowania administracyjnego**. Pogląd o możliwości przeniesienia tej konstrukcji na grunt procedury administracyjnej jest konsekwencją założenia tożsamej istoty drogi procesowej, w ramach której dokonuje się orzeczniczej konkretyzacji norm ogólnych w odpowiednio sformalizowanych postępowaniach (tak sądowych, jak pozasądowych). Postępowania administracyjne jurysdykcyjne zmierzają do zapewnienia ochrony prawnej jednostkom pozostającym w stosunku podległości kompetencyjnej względem organów władzy publicznej. Samo pojęcie przesłanek procesowych (*die Prozessvoraussetzungen*) zostało wykształcone w niemieckiej nauce procesu cywilnego i właśnie z tego obszaru podlegało transponowaniu do teorii prawa karnego procesowego oraz innych procedur. Twórca teorii przesłanek procesowych Oskar Bülow, nawiązując do osiągnięć i tradycji procesu rzymskiego, trafnie zauważył, że przepisy prawa określają

⁹ K. Stefko, *Wadliwe akty sądu w postępowaniu cywilnym* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964, s. 327–329, 332–334; W. Siedlecki, *Nieważność procesu...*, s. 60–61; K. Korzan, *Wyroki nie istniejące*, AUW PPIA 1976/7, s. 193 i n.

¹⁰ Zob. np. B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW 1990/168, s. 7 i n.; M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa–Kraków 2006, s. 144 i n.; M. Kamiński, *Orzeczenie nieistniejące a orzeczenie nieważne* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 560–561.

dla postępowań procesowych konkretne wymogi ich dopuszczalności (*die Erfordernisse für die Zulässigkeit*), a więc pewne wstępne warunki (*die Vorbedingungen*) nawiązania stosunku prawnoprocesowego (*das Prozeßverhältnis*) i zaistnienia samego postępowania¹¹. Warunki te jako „konstytutywne elementy stosunku procesowego” mają przede wszystkim charakter podmiotowy (określają, jakie podmioty mogą wystąpić w procesie), przedmiotowy (określają, jakie sprawy mogą być przedmiotem postępowania), czynnościowy (określają kategorie i warunki czynności, jakie mogą być dokonywane w postępowaniu) oraz czasowy (określają granice czasowe wszczęcia lub prowadzenia postępowania) i jako takie noszą nazwę „przesłanek procesowych”¹². Okoliczności stanowiące realizację powyższych przesłanek (w oryginale: *die Prozeßvoraussetzungs-thatsachen*) można – w świetle kryterium wpływu na proces – podzielić na procesowo tworzące, wstrzymujące oraz niweczące (*prozeßbe gründende, prozeßhindernde, prozeßvernichtende*). Dalszy rozwój teorii prawa procesowego pozwolił dodatkowo wyróżnić przesłanki oceny zasadności roszczenia (środka prawnego), a więc przesłanki wydania orzeczenia co do istoty sprawy (*die Sachentscheidungs voraussetzungen*)¹³. O ile więc pierwsza kategoria przesłanek ma zasadniczo charakter formalny, o tyle druga wykazuje cechy przesłanek merytorycznych (materialnych).

W teorii prawa procesowego cywilnego i karnego przesłanki dopuszczalności postępowania są najczęściej identyfikowane z pojęciem **przesłanek procesowych**.

Koncepcje przesłanek procesowych wykazują wprawdzie znaczną różnorodność, jednak okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie do uchwycenia wspólnej dla nich i powszechnie aprobowanej w nauce prawa istoty. Koncepcje cywilnoprosesowe oscylują pomiędzy podejściem czysto formalnym i mieszanym (formalno-merytorycznym). Jedni autorzy wskazują, że przesłanki procesowe to przewidziane prawem okoliczności, od których istnienia albo nieistnienia uzależniona jest prawidłowość lub także ważność postępowania cywilnego jako całości oraz prawidłowość dokonania czynności procesowych, a także „istnienie poszczególnych praw procesowych”¹⁴. Inni

¹¹ O. Bülow, *Die Lehre von den Prozeßeinreden und die Prozeßvoraussetzungen*, Gießen 1868, s. 2–4.

¹² O. Bülow, *Die Lehre...*, s. 6–9.

¹³ J. Goldschmidt, *Der Prozess als Rechtslage. Eine Kritik des Prozessualen Denkens*, Berlin–Heidelberg 1925, s. 4–5, 74. Zob. także P. Reimer, *Verfahrenstheorie. Ein Versuch zur Kartierung der Beschreibungsangebote für rechtliche Verfahrensordnungen*, Tübingen 2016, s. 371 i n.

¹⁴ Zob. np. Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 58 i n.; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 178 (autor ten argumentuje, że przesłanki procesowe to przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania, np. procesowego przez wyto-

autorzy przyjmują już podejście szersze, eksponując nie tylko warunki dopuszczalności legalnego wszczęcia i prowadzenia postępowania, lecz także warunki merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy będącej jego przedmiotem¹⁵. Podobne dyferencjacje pojęciowe można dostrzec w teorii prawa karnego procesowego. Dokonując przeniesienia cywilnoprocesowej koncepcji przesłanek procesowych na grunt procesu karnego, procesualności karni również stanęli przed problemem odgraniczenia przesłanek czyisto procesowych od przesłanek materialnoprawnych, konstruując w dalszej kolejności kategorię przesłanek mieszanych (materialno-procesowych) oraz wprowadzając pojęciowe rozgraniczenie między warunkami dopuszczalności procesu i przesłankami procesu. Te ostatnie przesłanki utożsamiono z warunkami dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia procesu oraz orzekania merytorycznego o jego przedmiocie¹⁶.

W różnicach pomiędzy powyższymi podejściami koncepcyjnymi (wąskim, szerokim i pośrednim ujęciem) ujawnia się zasadnicza kwestia teoretyczna, której prawidłowe rozstrzygnięcie na gruncie postępowania administracyjnego jest istotne dla problematyki wyznaczenia przesłanek jego dopuszczalności. Problematyka ta była dostrzegana już od dawna w nauce prawa. Ogólna teoria prawa procesowego od ponad 100 lat formułuje uzasadnione i przekonujące zapatrywanie, że grupa **przesłanek procesowych w szerokim sensie** (*die Prozessvoraussetzungen im weiteren Sinne*) nie jest jednolita, a w jej ramach niezależnie od typowych (ogólnych) przesłanek procesowych (**przesłanki procesowe sensu stricto** – przesłanki procesowe o **charakterze formalnym**) można wyróżnić szczególną grupę przesłanek procesowych o **charakterze merytorycznym** (*die Sachentscheidungs-voraussetzungen, die Sachgestaltungsvoraussetzungen* albo – krótko – *die Sachvoraussetzungen*)¹⁷, które warunkują już nie tylko dopuszczalność (a więc prawną możliwość)

czenie powództwa, natomiast merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy jest uzależnione nie tylko od przesłanek procesowych, lecz także od innych okoliczności).

¹⁵ Zob. np. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 88; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 62. Por. także W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 83 (autor pojmując przesłanki procesowe jako określone przez prawo wymogi, których spełnienie warunkuje nie tylko wszczęcie i prowadzenie postępowania zgodnie z prawem, lecz także osiągnięcie zasadniczego celu tego postępowania, tj. rozstrzygnięcia sprawy).

¹⁶ Zob. szersze rozważania na ten temat: P. Hofmański, M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, S. Steinborn, *Warunki dopuszczalności procesu – zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 4, *Dopuszczalność procesu*, red. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, Warszawa 2015, s. 40–64 oraz cytowana tam literatura.

¹⁷ W. Sauer, *Grundlagen des Prozeßrechts*, Stuttgart 1919, s. 147 i n., 154 i n., 162, 178, 183 i n., 211 i n., 266, 494, 509 i n., 577.

wszczęcia i prowadzenia postępowania, lecz także rozstrzygnięcia sprawy co do istoty¹⁸. Przesłanki procesowe merytoryczne dotyczą zatem **warunków związanych z istotą sprawy** rozpoznawanej i rozstrzyganej w danym postępowaniu, a u ich podstaw znajdują się okoliczności, które są prawnie relewantne w świetle norm materialnoprawnych konkretyzowanych w formie jurysdykcyjnej. W tym sensie przesłanki te najczęściej będą miały charakter materialnoprawny. Nie bez racji zatem przedstawiciele obcej i polskiej procesualistyki już dawno zauważyli, że o ile przesłanki procesowe o charakterze formalnym wiążą się z warunkami legalności i ważności samego postępowania, o tyle przesłanki procesowe o charakterze merytorycznym dotyczą już przedmiotu tego postępowania, a więc sprawy w nim rozpoznawanej i rozstrzyganej¹⁹, względnie określonej kwestii procesowej mieszczącej się w granicach danej sprawy lub z nią związanej. W tym ostatnim wypadku chodzi o przesłanki dopuszczalności tzw. postępowań dodatkowych (ubocznych)²⁰, które pozostają w związku z postępowaniem głównym w sprawie lub samą sprawą. Przesłanki merytoryczne jawią się zatem jako procesowe warunki możliwości rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Ponieważ tego rodzaju przesłanki treściowe mogą wynikać także z przepisów prawa procesowego lub ustrojowego, konieczne jest zastąpienie kwalifikatora „materialnoprawne” określeniem „merytoryczne”.

2.1.4. TYPOLOGIA PRZESŁANEK PROCESOWYCH POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Powszechnie uznane w nauce prawa pojęcia-konstrukcje formalnych i merytorycznych **przesłanek procesowych (przesłanek dopuszczalności postępowania)** mogą zostać z powodzeniem – z zastrzeżeniem koniecznych modyfikacji oraz z uwzględnieniem specyfiki „drogi procesowej” konkretyzacji norm prawa administracyjnego – przeniesione na grunt postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Operacja tego rodzaju transponowania

¹⁸ W. Sauer, *Kritik des prozessualen Denkens*, „Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie” 1926/2, s. 289–293.

¹⁹ Zob. np. W. Siedlecki, *Nieważność procesu...*, s. 69–70 oraz cytowana tam literatura. Autor odwołuje się m.in. do nauki włoskiej, która wyróżnia wstępne i prejudycjalne kwestie proceduralne (*questioni di rito*) i merytoryczne (*questioni di merito*). Ogólnie na ten temat – zob. np. F.P. Luiso, *Diritto processuale civile*, t. 2, *Il processo cognizione*, Milano 2009, s. 57 i n.

²⁰ Do grupy postępowań dodatkowych (ubocznych) należą: 1) postępowania uprzednie (wstępne); 2) postępowania następcze; 3) postępowania incydentalne; 4) postępowania pomocnicze; 5) postępowania uzupełniające. Zob. M. Kamiński, *Faza orzecznicza postępowania* [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 362.

musi zatem przede wszystkim bazować na nieusuwalnym założeniu, że związek **formalnych i merytorycznych przesłanek dopuszczalności** postępowania administracyjnego jest w sferze regulacji administracyjnoprawnej szczególnie silny, a same przesłanki o charakterze *prima facie* formalnym wykazują najczęściej strukturalne zakotwiczenie lub zależność od treści norm prawa administracyjnego materialnego lub ustrojowego. Od razu można również dostrzec, że podział przesłanek na formalne i merytoryczne ma charakter zasadniczo typologiczny, a granice między tymi grupami nie są ostre. W swojej strefie przejściowej – i to w obydwu grupach – mogą zatem znaleźć się przesłanki o cechach mieszanych (formalno-merytorycznych i merytoryczno-formalnych), przy czym kwalifikacja przesłanki będzie najczęściej konsekwencją oceny nasilenia określonych elementów formalnych albo merytorycznych.

Niezależnie od eksponowanego wyżej podstawowego podziału na przesłanki formalne i merytoryczne typologia przesłanek dopuszczalności postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego może bazować również na innych kryteriach podziału. W nawiązaniu do osiągnięć nauki procesu cywilnego, która dokonuje podstawowego podziału przesłanek procesowych jako okoliczności związanych z organem sądowym (sądem), stronami procesowymi²¹ i przedmiotem postępowania²² (sprawą cywilną), w polskiej nauce prawa administracyjnego procesowego zaproponowano podział przesłanek dopuszczalności postępowania administracyjnego na **przesłanki przedmiotowe** (związane z charakterem sprawy jako indywidualnej sprawy administracyjnej oraz formą jej procesowego rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej) i **podmiotowe** (związane z organem administracji publicznej *sensu largo* oraz ze stronami postępowania administracyjnego)²³, uznając te pierwsze za „bezwzględne”, natomiast te drugie – za „względne”²⁴, jednakże w innym rozumieniu niż w nauce procesu cywilnego lub karnego.

Warto w powyższym kontekście przypomnieć, że w nauce prawa procesowego ogólne podziały przesłanek procesowych na przesłanki podmiotowe i przedmiotowe oraz przesłanki formalne i merytoryczne (lub także mieszane) są kontynuowane i uszczegółowiane przez wprowadzenie dalszych kategory-

²¹ Przykładem innego podejścia (subiektywnego) jest podział przesłanek procesu cywilnego z punktu widzenia przyczyn nieważności postępowania. Przy takim ujęciu przesłanki można podzielić na przesłanki prawa strony do procesu oraz przesłanki związane z wykonywaniem tego prawa przez stronę. Zob. Z. Resich, *İstota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 104 i n.

²² Zob. np. W. Zeiss, K. Schreiber, *Zivilprozessrecht*, Tübingen 2003, s. 105 i n.; T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 123.

²³ Por. W. Siedlecki, *Nieważność procesu...*, s. 71–72.

²⁴ B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5, s. 15 i n.

zacji²⁵. Istotne znaczenie ma podział na przesłanki procesowe bezwzględne i względne. Dokonując pewnej modyfikacji poglądów prezentowanych w naukach procesu sądowego, można na gruncie postępowania administracyjnego przyjąć, że o ile istnienie albo nieistnienie **bezwzględnych** (absolutnych) przesłanek procesowych skutkuje definitywną niedopuszczalnością wszczęcia, prowadzenia i merytorycznego zakończenia postępowania w sprawie, o tyle istnienie albo nieistnienie **względnych** (relatywnych) przesłanek procesowych nie pociąga za sobą niedopuszczalności wszczęcia lub prowadzenia postępowania, lecz skutkuje określonymi obowiązkami procesowymi wpływającymi na ciągłość postępowania (np. obowiązkiem jego zawieszenia z urzędu) oraz – co do zasady – tymczasową niedopuszczalnością rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.

Administracyjnoprocesowe przesłanki bezwzględne są więc wynikającymi bezpośrednio albo pośrednio z regulacji normatywnej podstawami, których zaistnienie (**przesłanki pozytywne/dodatnie**) albo niezastnienie (**przesłanki negatywne/ujemne** zwane również „**przeszkodami procesowymi**”²⁶) warunkuje w sposób kategoryczny, zasadniczo bezwyjątkowy i trwały dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego oraz merytorycznego orzekania o jego przedmiocie. Przesłanki tego rodzaju muszą więc być spełnione od samego początku (w momencie wszczęcia postępowania), zasadniczo nie mogą zostać uzupełnione, a ich brak – uwzględniany zawsze i tylko z urzędu – nie może zostać konwalidowany, konwertowany lub w inny sposób sanowany w toku postępowania, chyba że ustawa stanowi inaczej (odstępując od założeń teoretycznych). Konsekwencjami prawnymi niezachowania bezwzględnych przesłanek są – w zależności do rozwiązań normatywnych przyjętych w danym porządku prawnym – nieistnienie formalnoprocesowe postępowania lub kończącego je orzeczenia, nieważność *ipso iure* postępowania lub orzeczenia administracyjnego, względnie jego wzruszalność (najczęściej obligatoryjna – np. unieważnienie lub uchylenie w trybie wznowienia postępowania) albo – w sytuacji następczego odpadnięcia bezwzględnej przesłanki dodatniej lub zaistnienia bezwzględnej przesłanki ujemnej – obligatoryjne umorzenie lub zawieszenie po-

²⁵ Por. podziały przesłanek procesowych w nauce procesu cywilnego i karnego – np. S. Steinborn, *Rodzaje (klasyfikacja) warunków dopuszczalności procesu* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 4, red. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, s. 85 i n. oraz cytowana tam literatura; Z. Resich, *Istota...*, s. 102 i n.; W. Siedlecki, *Pojęcie i rodzaje przesłanek postępowania cywilnego* [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 76 i n.; T. Wiśniewski, *Przebieg...*, s. 124 i n. oraz cytowana tam literatura; T. Zembrzusi, *Nieważność postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2017, s. 215 i n.

²⁶ Zob. np. W. Siedlecki, *Nieważność procesu...*, s. 71.

stępowania z urzędu. Powyższe konsekwencje mogą być zatem zróżnicowane w zależności od momentu zaistnienia albo odpadnięcia negatywnych albo ujemnych przesłanek o bezwzględным charakterze. Istotne jest jednak to, że kwalifikacja omawianej kategorii przesłanek jako „bezwzględnych” następuje *ex ante* i według stanu na moment dokonania czynności zmierzającej do wszczęcia postępowania. Następcze braki lub przeszkody w zakresie tego rodzaju przesłanek wpływają już – co oczywiste – nie na dopuszczalność wszczęcia postępowania, lecz na dopuszczalność jego dalszego prowadzenia (kontynuowania) oraz merytorycznego zakończenia²⁷. Jest przy tym oczywiste, że następcze zmiany normatywne (np. zmieniające zakres właściwości organów administracji publicznej, znoszące lub wprowadzające drogę administracyjną w określonych sprawach, sanujące niewłaściwość organów lub braki w zakresie reprezentacji stron) oraz związane z nimi reguły intertemporalne²⁸ albo zmiany w stanie prawnym lub faktycznym sprawy mogą sprawić, że pierwotnie niedopuszczalne postępowanie – pomimo formalnoprocesowego nieistnienia lub rażącej wadliwości – będzie od określonego momentu prowadzone jako istniejące i niewadliwe, albo że pierwotnie dopuszczalne postępowanie stanie się niedopuszczalne, podlegając umorzeniu z mocy prawa albo na mocy decyzji dotychczas właściwego organu. Te wyjątkowe momenty nie podważają jednak zasadniczych cech przesłanek bezwzględnych.

Inna sytuacja występuje w odniesieniu do **administracyjnoprocesowych przesłanek względnych**. Przesłanki tej kategorii zasadniczo powinny być spełnione już w momencie wszczęcia postępowania oraz w jego toku, jednakże ich pierwotny lub wtórny brak (albo pojawienie się względnych przesłanek negatywnych) może zostać następnie uzupełniony lub sanowany (z urzędu, na wniosek lub z mocy ustawy), o ile ustawa nie stanowi inaczej. Braki w zakresie przesłanek względnych są więc usuwalne (przemijające), w przeciwieństwie do przesłanek bezwzględnych, których braki są zasadniczo nieusuwalne (trwałe)²⁹. Zaistnienie lub odpadnięcie przesłanek względnych zasadniczo nie pociąga za sobą bezpośrednich skutków dla oceny ważności postępowania lub ważności aktu kończącego to postępowanie, może jednak powodować powstanie podstaw do wzruszenia (obligatoryjnego lub fakultatywnego) skuteczności określonej części postępowania, określonych czyn-

²⁷ Należy pamiętać, że kodeksowa regulacja ogólnego postępowania administracyjnego nie zawiera przepisów wyrażających zasady ciągłości właściwości (por. np. art. 15 § 1 k.p.c.; art. 18 § 1, art. 18b o.p.) lub ciągłości jurysdykcji krajowej (por. np. art. 1097 § 1 k.p.c.).

²⁸ Zob. np. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 398 i n., 566 i n.

²⁹ Por. K. Schäfer, *Strafprozeßrecht. Eine Einführung*, Berlin–New York 1976, s. 145.

ności procesowych lub aktu kończącego postępowanie. Konsekwencje naruszenia wymogów w zakresie przesłanek relatywnych są więc obserwowane *ex post* oraz z perspektywy zakończenia postępowania. Braki w zakresie przesłanek relatywnych powinny być wprawdzie uwzględniane – z urzędu lub na wniosek – jako przeszkody do merytorycznego zakończenia postępowania, jednak nawet w razie wydania orzeczenia i niespełnienia powyższych wymogów samo postępowanie i kończący je akt mogą zostać wzruszone jedynie pod warunkiem spełnienia określonych warunków (np. w razie złożenia w odpowiednim terminie przez pominiętą stronę wniosku o wznowienie postępowania).

Pamiętając, że podziały przesłanek procesowych na formalne i merytoryczne, bezwzględne i względne oraz podmiotowe i przedmiotowe same w sobie są relatywne i budzą wiele wątpliwości teoretycznych, w dalszej kolejności – uznając, że osiągnięcia nauk procesu sądowego nie powinny być negowane lub ignorowane – można dokonać nałożenia powyższej systematyki pojęciowej na warunki dopuszczalności ogólnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego w świetle rozwiązań normatywnych w polskim porządku prawnym, z tym zastrzeżeniem, że teoretyczne założenia nauki prawa mogą być modyfikowane przez ustawodawcę pozytywnego. Równoległe z rozważaniami na temat przesłanek administracyjnopprocesowych pośrednio zostanie również poruszona problematyka warunków legalności postępowania administracyjnego. Zagadnienie to zostanie przedstawione na tle wymogów prawnych czynności administracyjnopprocesowych jako koniecznego elementu składowego postępowania administracyjnego³⁰. Problematyka ta ma oczywiście charakter szerszy i bardziej ogólny, albowiem **przesłanki dopuszczalności** są **kwalifikowanymi i brzegowymi warunkami legalności** postępowania administracyjnego. Zachowanie wszystkich przesłanek pozytywnych (nieistnienie przesłanek negatywnych) bezwzględnych i względnych postępowania administracyjnego nie jest zatem równoznaczne z realizacją wszystkich warunków jego legalności.

Odnosząc wyrażone wyżej ogólne uwagi na temat przesłanek dopuszczalności ogólnego postępowania administracyjnego, można zaproponować trzy podstawowe poziomy kategoryzacji przesłanek administracyjnopprocesowych. Podziałem bazowym jest podział na przesłanki **bezwzględne i względne**, natomiast subkategorialnym uzupełnieniem powyższego podziału są podziały na przesłanki **pozytywne i negatywne** oraz **formalne i merytoryczne**.

³⁰ Zob. pkt 2.3.

Do **bezwzględnych przesłanek pozytywnych** dopuszczalności ogólnego postępowania administracyjnego należy zaliczyć:

- 1) dopuszczalność drogi administracyjnej (dana sprawa należy do spraw z zakresu administracji publicznej, z zastrzeżeniem konstrukcji tzw. właściwości wymuszonej – zob. art. 66 § 4 w zw. z art. 66 § 3 k.p.a.³¹);
- 2) dopuszczalność jurysdykcyjnej (w drodze decyzji administracyjnej) lub milczącej (w drodze milczącego załatwienia sprawy) konkretyzacji w sprawie administracyjnej o charakterze indywidualnym, chyba że ustawa wyraźnie dopuści tego rodzaju konkretyzację w odniesieniu do sprawy administracyjnej o charakterze generalnym³² (art. 1 pkt 1 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.);
- 3) właściwość organu administracji publicznej w sensie ustrojowym lub funkcjonalnym w określonej kategorii spraw administracyjnych (art. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 19–21 w zw. z art. 65 § 1 i art. 66 § 1 oraz w zw. z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.);
- 4) krajową jurysdykcję administracyjnoprawną i administracyjnoprocesową w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym, terytorialnym i czasowym³³;
- 5) zdolność prawnoustrojową organu do działania (w tym ważny akt powołania piastuna kompetencji organu; istnienie upoważnienia do działania w imieniu organu, także w razie przejściowego braku piastuna kompetencji; zachowanie ustawowej liczby członków organu kolegiального warunkującej zdolność do działania; powołanie członków organu kolegiального do pełnienia funkcji, z którymi związane są kompetencje do podejmowania czynności procesowych przez organ);
- 6) istnienie (fizyczne lub prawne) co najmniej jednej strony postępowania³⁴ (w tym potencjalnego bezpośredniego adresata uprawnień lub obowiązków, które mają zostać skonkretyzowane w drodze decyzji);

³¹ Zob. np. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 479 i n.

³² W drodze decyzji administracyjnej jako generalnego aktu stosowania prawa. Zob. np. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014, s. 114 i n.

³³ Zob. szersze rozważania: M. Kamiński, *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, red. G. Łaszczyca, s. 427 i n.

³⁴ Istnienie, zdolność administracyjnoprawna oraz zdolność administracyjnoprocesowa co najmniej jednej strony są absolutnymi warunkami formalnego istnienia lub ważności postępowania administracyjnego. W porządkach prawnych, w których nie ma instytucji nieważności postępowania administracyjnego, rażące naruszenia norm prawa procesowego są sankcjonowane za pośrednictwem nieważności lub wzruszalności aktów kończących tego rodzaju postępowania. W sytuacji jednak stwierdzenia, że czynność złożenia podania o wszczęcie postępowania

- 7) zdolność administracyjnoprawną³⁵ (zdolność do bycia podmiotem konkretyzowanych uprawnień lub obowiązków administracyjnoprawnych) co najmniej jednej strony postępowania (art. 29 k.p.a. oraz przepisy ustaw szczególnych rozszerzające, wyłączające lub ograniczające ogólną zdolność do bycia podmiotem praw lub obowiązków administracyjnoprawnych);
- 8) zdolność administracyjnoprocesową³⁶ co najmniej jednej strony postępowania (zdolność do samodzielnego lub za pośrednictwem pełnomocnika podejmowania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym; art. 30 k.p.a. lub przepisy ustaw szczególnych modyfikujące ogólne zasady prawa cywilnego w zakresie zdolności do czynności prawnych) albo – w razie jej braku (co dotyczy osób fizycznych) – działanie ich ustawowych przedstawicieli, posiadających zdolność do czynności prawnych (art. 30 § 2 z uwzględnieniem treści art. 97 § 1 pkt 3 k.p.a.);
- 9) zdolność do czynności prawnych przedstawiciela ustawowego, statutowego (np. wspólnika spółki osobowej uprawnionego do jej reprezentacji, likwidatora spółki kapitałowej, członków organu uprawnionego do reprezentacji – np. zarządu) lub zastępcy pośredniego (np. syndyka masy upadłości)³⁷ oraz zdolność do skutecznego prawnie działania organu uprawnionego do reprezentacji (np. zarządu spółki kapitałowej działającego w należytych składzie) co najmniej jednej strony niebędącej osobą fizyczną (art. 30 § 3 z uwzględnieniem treści art. 97 § 1 pkt 3 k.p.a.);
- 10) zdolność postulacyjną w zakresie złożenia podania o wszczęcie postępowania w sprawach wnioskowych (gdy postępowanie może być wszczęte jedynie na wniosek) lub dalszych czynności warunkujących prowadzenie postępowania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi³⁸;
- 11) ustalenie danych osobowych co najmniej jednej strony postępowania (w tym potencjalnego bezpośredniego adresata uprawnień lub obowiąz-

nie została dokonana przez podmiot istniejący i posiadający zdolność administracyjnoprawną i administracyjnoprocesową, obowiązkiem organu jest uznanie, że czynność ta jest bezskuteczna z mocy samego prawa, a postępowanie nie może zostać wszczęte (art. 61a § 1 k.p.a.).

³⁵ Zob. np. A. Matan, *Strona postępowania* [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 286 i n.

³⁶ Zob. np. A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 73 i n.

³⁷ Zob. np. M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 235 i n.

³⁸ Zob. np. art. 236 ust. 3 w zw. z art. 236 ust. 1 i 1¹ p.w.p. oraz dalsze rozważania w niniejszym rozdziale (pkt 2.3.2).

ków, które mają zostać skonkretyzowane w decyzji)³⁹, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej⁴⁰;

12) legitymację materialną lub formalną⁴¹ co najmniej jednej strony⁴² postępowania (art. 28 w zw. z art. 61a § 1 i art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.)⁴³.

Do **bezwzględnych przesłanek negatywnych** dopuszczalności ogólnego postępowania administracyjnego, a więc takich, których niezaisnienie jest niewzruszalnym warunkiem wszczęcia, prowadzenia i merytorycznego zakończenia postępowania, należy natomiast zaliczyć:

³⁹ O ile przepis szczególnie nie stanowi inaczej, nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie, w której już w momencie wszczęcia nie można zidentyfikować co najmniej jednej strony postępowania, w tym potencjalnego bezpośredniego adresata uprawnień lub obowiązków, które mają zostać skonkretyzowane w decyzji.

⁴⁰ Np. zgodnie z art. 114 ust. 4 w zw. z art. 114 ust. 3 i art. 113 ust. 6 u.g.n. jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia publicznego ogłoszenia (w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych starostwa powiatowego, a także przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim) o zamiarze wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (czyli nieruchomości, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe), nie zgłoszą się osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, można wszcząć postępowanie w sprawie podziału i postępowanie wywłaszczeniowe. Zob. również art. 118a powyższej ustawy. Por. także podany w literaturze (B. Adamiak, *Refleksje...*, s. 21) przykład art. 82 ustawy z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2020 r. poz. 1382 ze zm.): „W przypadku niemożności ustalenia osoby, na której ciąży obowiązek wynikający z przepisów prawa celnego, organ celny może podejmować wszelkie niezbędne działania w celu uregulowania sytuacji towaru, w tym także prowadzić postępowanie i wydawać decyzje w stosunku do osoby nieznanej” (ust. 1), „W przypadku, o którym mowa w ust. 1, decyzja jest wydawana bez oznaczania strony” (ust. 2).

⁴¹ Legitymacja formalna strony może wynikać z prawa procesowego lub prawa ustrojowego (np. legitymacja organu administracji publicznej do występowania w charakterze strony postępowania). Zob. np. art. 7 ust. 3a w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.). Przepisy te przewidują, że stroną w postępowaniu o uzyskanie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

⁴² Na temat pojęcia legitymacji procesowej strony zob. np. A. Matan, *Strona...*, s. 275 i n.; Z.R. Kmieć, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 21 i n.; H. Knysiak-Sudyka, *Strona postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 187 i n.

⁴³ Należy zastrzec, że brak legitymacji może być podstawą uznania niedopuszczalności wszczęcia postępowania na wniosek oraz wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania tylko wtedy, gdy: 1) zachodzi oczywisty brak legitymacji (np. podmiot wnosi podanie o wszczęcie postępowania w cudzej sprawie, która go nie dotyczy); 2) przepis szczególnie wyraźnie ogranicza krąg stron i jest oczywiste, że dany podmiot nie należy do tego kręgu; 3) wnoszący podanie nie powołuje się na żadne okoliczności prawne lub faktyczne, które mogą świadczyć o jego własnym interesie prawnym w sprawie. Przepis art. 61a § 1 nie ma zastosowania w zakresie uregulowanym w art. 134 i 149 § 3 k.p.a., a ponadto badanie istnienia legitymacji odwoławczej i wznowieniowej w zakresie podstawy z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. odbywa się zasadniczo w toku wszczętego postępowania.

- 1) wyłączenie organu właściwego od załatwienia sprawy indywidualnej (art. 25 § 1, art. 26 § 3, art. 27 § 2–3 k.p.a.);
- 2) stan powagi rzeczy orzeczonej (lub rozstrzygniętej milcząco) w tożsamej sprawie (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.);
- 3) przepis szczególny wyłączający wszczęcie postępowania (także pośrednio przez uznanie wniosku o wszczęcie postępowania złożonego z naruszeniem terminu materialnoprawnego za bezskuteczny z mocy ustawy⁴⁴ lub niedopuszczalny⁴⁵) lub rozstrzygnięcie sprawy co do istoty (np. w następstwie przedawnienia uprawnienia, kompetencji lub obowiązku, wygaśnięcia roszczenia)⁴⁶;
- 4) obowiązywanie regulacji intertemporalnej modyfikującej ogólne przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania⁴⁷;
- 5) bezwzględny (trwały i pełny) immunitet jurysdykcyjny na drodze administracyjnej (np. co do państwa obcego lub szefa personelu misji dyplomatycznej)⁴⁸;

⁴⁴ Zob. np. 7 ust. 1–2 ustawy z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120): „Odbycie zgromadzenia na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej wymaga zgody wojewody, wydanej w drodze decyzji” (ust. 1); „Wniosek o udzielenie zgody, o której mowa w ust. 1, składa się nie później niż na 30 dni przed datą zgromadzenia. Wniosek złożony po tym terminie pozostawia się bez rozpoznania. O pozostawieniu wniosku bez rozpoznania wojewoda orzeka w drodze decyzji” (ust. 2).

⁴⁵ Zob. np. art. 155 ust. 2 u.u.i.s.: „W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska złożenie wniosku o zmianę decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, w zakresie dróg publicznych, oraz art. 72 ust. 1 pkt 10 i 12, wymagających uzyskania zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może nastąpić w terminie 8 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stała się ostateczna”.

⁴⁶ Zob. np. art. 89 ust. 10 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.): „Nie wszczyna się postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli od końca roku, w którym usunięto lub zniszczono drzewo lub krzew albo uszkodzono drzewo, upłynęło 5 lat”; art. 234 ust. 5 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624): „Postępowania w sprawie decyzji [nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom – przyp. aut.] nie wszczyna się, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym właściciel gruntu sąsiedniego dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt”; art. 136 ust. 7 u.g.n., który przewiduje, że uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości, lub udziału w tej części) wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku o zwrot.

⁴⁷ Zob. np. art. 179 ust. 5 ustawy z 3.07.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.): „W okresie od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 września 2019 r. nie wszczyna się postępowań w sprawie nadania stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego i tytułu profesora”.

⁴⁸ Zob. M. Kamiński, *Obowiązywanie...*, s. 436–438.

- 6) bezwzględny immunitet formalny (wyłączający wszczęcie postępowania administracyjnego bez zgody właściwego organu) lub materialny (wyłączający odpowiedzialność administracyjnoprawną na drodze jurysdykcyjnej);
- 7) bezwzględne podmiotowe (np. wobec członków obcych sił zbrojnych stacjonujących na terytorium danego państwa i ich personelu cywilnego), przedmiotowe (np. w sprawach dotyczących placówek lub mienia misji dyplomatycznych lub konsularnych albo obcych statków kosmicznych, powietrznych lub morskich) lub terytorialne (np. na terenie eksterytorialnych baz wojskowych obcych sił zbrojnych) wyłączenie obowiązywania i stosowania norm administracyjnoprawnych konkretyzowalnych jurysdykcyjnie⁴⁹;
- 8) brak podmiotu ściśle osobistych uprawnień lub obowiązków podlegających konkretyzacji;
- 9) brak przedmiotu, do którego ma bezpośrednio odnosić się decyzja administracyjna (np. co do aktów administracyjnych rzeczowych);
- 10) prawomocny wyrok sądu administracyjnego lub innego sądu wykonującego kontrolę administracji publicznej (sądu powszechnego, sądu wojewódzkiego, Sądu Najwyższego), z którego oceny prawnej wynika niedopuszczalność wszczęcia postępowania administracyjnego (np. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub postępowania w sprawie uchylenia lub zmiany prawomocnej decyzji)⁵⁰;
- 11) brak orzeczenia (rozstrzygnięcia), które może być przedmiotem weryfikacji w postępowaniu nadzwyczajnym (brak ostatecznego orzeczenia administracyjnego, brak rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco);
- 12) brak wskazania adresu wnoszącego podanie o wszczęcie postępowania oraz brak możliwości ustalenia tego adresu przez organ na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1 k.p.a.);
- 13) brak możliwości ustalenia organu właściwego w sprawie na podstawie danych zawartych w podaniu o wszczęcie postępowania (art. 66 § 3 k.p.a.).

Jeżeli chodzi o względne przesłanki administracyjnoprocesowe, to – zakładając otwartość katalogu oraz strukturalną ich właściwość w postaci możliwości następczego uzupełniania lub sanowania (korygowania) braków (wad) w zakresie ich zachowania – można ogólnie wskazać, że typowym przykładem

⁴⁹ M. Kamiński, *Obowiązywanie...*, s. 433 i n.

⁵⁰ Zob. np. M. Kamiński, *Związanie oceną prawną wynikającą z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tle dopuszczalności weryfikacji prawomocnej decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego*, cz. 1, ZNSA 2019/3, s. 9–25, cz. 2, ZNSA 2019/4, s. 25–36.

względnej przesłanki pozytywnej jest wniosek uprawnionego podmiotu o wszczęcie postępowania w sprawach wnioskowych (w których postępowania mogą zostać wszczęte jedynie na żądanie strony) lub sprawach, w których wszczęcie postępowania następuje z urzędu w następstwie uwzględnienia żądania podmiotu legitymowanego formalnie. Wniosek strony o wszczęcie postępowania w sprawach wnioskowych ma jednak charakter względny, skoro wyjątkowo organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie, w której przepis wymaga wniosku strony, i dopiero w razie nieuzyskania w toku postępowania zgody strony na kontynuowanie postępowania organ ten jest zobowiązany postępowanie umorzyć (art. 61 § 2 k.p.a.). Instytucja warunkowego wszczęcia postępowania w sprawie wnioskowej ma również odpowiednie zastosowanie do postępowań nadzwyczajnych w sprawach weryfikacyjnych w zakresie tych podstaw weryfikacji, które zostały powiązane z zasadą skargowości (art. 147 zd. 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a–145b k.p.a.). Względny charakter ma również przesłanka zgody strony na wniesienie sprzeciwu przez prokuratora z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4 oraz – *per analogiam legis* – w art. 145a–145b k.p.a. (art. 184 § 4 k.p.a.). Zgoda ta może zostać udzielona także w toku wszczętego z urzędu na skutek sprzeciwu prokuratora postępowania w sprawie o wznowienie (art. 186 k.p.a.). Również wszczęcie w drodze postanowienia postępowania z urzędu (art. 31 § 2 k.p.a.) w następstwie uwzględnienia bezskutecznego żądania wszczęcia postępowania (art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.) nie stanowi przeszkody do kontynuowania z urzędu przez organ tak wszczętego postępowania.

Innym typem względnych przesłanek pozytywnych są wymagania formalne i fiskalne podania o wszczęcie postępowania. Niespełnienie ogólnych lub szczególnych (art. 63 § 2 k.p.a.) wymagań formalnych podania o wszczęcie postępowania co do zasady (z zastrzeżeniem art. 64 § 1 k.p.a. oraz przepisów szczególnych⁵¹) podlega procedurze sanacyjnej przewidzianej w art. 64 § 2 k.p.a. lub w przepisach szczególnych⁵². Również brak

⁵¹ Zob. np. art. 33 u.u.c.o.: „Szef Urzędu pozostawia bez rozpoznania wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie zawiera imienia i nazwiska wnioskodawcy lub określenia kraju pochodzenia, a braków tych nie można było usunąć w wyniku czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 3” (ust. 1); „W postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej nie stosuje się przepisu art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego” (ust. 2).

⁵² Zob. np. art. 24a ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.): „W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku podmiot realizujący świadczenia wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia” (ust. 1); „W przypadku gdy

terminowej realizacji obowiązku uiszczenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry (art. 261 § k.p.a.), nie zawsze skutkuje powstaniem bezwzględnej przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania. Brak uiszczenia tego rodzaju należności w wymaganym terminie pociąga za sobą co do zasady obowiązek zwrotu podania w drodze postanowienia (art. 261 § 2–3 k.p.a.), jednak w określonych przypadkach właściwy organ powinien wsząć i prowadzić postępowanie pomimo nieuiszczenia należności (art. 261 § 4 k.p.a.).

Cechę względności wykazują również przesłanki procesowe o charakterze temporalnym. Terminy procesowe zastrzeżone dla czynności procesowych zmierzających do wszczęcia postępowania zwyczajnego lub nadzwyczajnego (także w wyższej instancji) mają co do zasady charakter prekluzyjny i przywracalny (z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych – np. w art. 58 § 3 k.p.a.). Instytucja przywrócenia terminu procesowego (art. 58–60 k.p.a.) pozwala zatem na usunięcie przeszkody procesowej do wszczęcia postępowania.

Jeszcze innym przykładem względnej przesłanki pozytywnej jest prawidłowe (należyte) umocowanie pełnomocnika strony żądającej wszczęcia postępowania. Brak wykazania umocowania (zasadniczo przez przedłożenie dokumentu pełnomocnictwa, chyba że ustawa stanowi inaczej – np. w art. 33 § 4 k.p.a.) przez osobę działającą jako pełnomocnik nie powoduje od razu bezskuteczności czynności wniesienia podania o wszczęcie postępowania, lecz nakłada na organ obowiązek wezwania wnoszącego podanie do usunięcia braku formalnego podania przez przedłożenie w wyznaczonym terminie dokumentu pełnomocnictwa lub oświadczenia reprezentowanej strony o zatwierdzeniu czynności wniesienia podania pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 2 i art. 14 § 1a⁵³ k.p.a.). Nie można również wykluczyć, że dokonane we wszczętym na podstawie podania złożonego przez podmiot działający bez prawidłowego umocowania lub poza jego zakresem czynności procesowe zostaną następnie zatwierdzone

osoba samotnie wychowująca dziecko, której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia na rzecz tego dziecka od jego rodzica świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, złoży wniosek o ustalenie prawa do świadczeń i nie dołączy do wniosku tego tytułu wykonawczego, podmiot realizujący świadczenia rodzinne przyjmuje wniosek i, w zakresie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w stosunku do tego dziecka, wyznacza termin 3 miesięcy na dostarczenie tytułu wykonawczego. W przypadku dostarczenia tytułu wykonawczego lub innych dokumentów poświadczających okoliczności, o których mowa odpowiednio w art. 7 pkt 5 lit. a–e lub w art. 15b ust. 4 pkt 2 lit. a–e, w wyznaczonym terminie, świadczenia rodzinne przysługują od miesiąca złożenia wniosku, jeżeli spełnione są pozostałe warunki uprawniające do świadczeń. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia” (ust. 4).

⁵³ Zob. art. 61 pkt 1 lit. b u.d.e., zmieniający treść art. 14 k.p.a. z mocą od 1.07.2021 r.

przez stronę, co uchyli konieczność sankcjonowania braku lub wadliwej reprezentacji procesowej strony⁵⁴.

Względne przesłanki procesowe mogą mieć także charakter **negatywny**. Przeszkody procesowe tego rodzaju są co do zasady usuwalne, a ich odpadnięcie w toku postępowania umożliwia jego kontynuację pomimo pierwotnej przeszkody do wszczęcia (np. stan zawisłości tożsamej sprawy będącej przedmiotem wszczętego wcześniej postępowania może ustać przez następcze umorzenie tego postępowania; uchylenie immunitetu formalnego przez właściwy organ; zrzeczenie się immunitetu materialnego przez jego beneficjenta; zrzeczenie się przez państwo wysyłające immunitetu jurysdykcyjnego co do osób reprezentujących to państwo lub działających na jego rzecz).

Na zakończenie prowadzonych rozważań na temat kategoryzacji przesłanek dopuszczalności postępowania administracyjnego warto ponownie zaakcentować, że **przesłanki administracyjnop procesowe** wykazują co do zasady silne konotacje materialnoprawne lub – w szerszym ujęciu⁵⁵ – merytorycznoprawne. Większość z nich ma więc charakter **materialny (merytoryczny)** lub **mieszany (formalno-materialny/formalno-merytoryczny)**. Zależność ta jest oczywistą konsekwencją zasady pierwotnej⁵⁶ konkretyzacji jurysdykcyjnej norm materialnego prawa administracyjnego, która splata przesłanki wszczęcia, prowadzenia i zakończenia postępowania administracyjnego z konkretyzowaną regulacją materialnoprawną. Jeśli uznać, że przesłanki związane z przedmiotem postępowania administracyjnego (sprawą administracyjną lub weryfikacyjną) oraz jego wymiarem kompetencyjnym wynikają zasadniczo⁵⁷ z prawa materialnego⁵⁸, to trzeba będzie stwierdzić, że dominującą cechą ogółu przesłanek administracyjnop procesowych jest ich materialnoprawny (merytorycznoprawny) charakter. W ten sposób nawet przesłanki o charakterze *prima facie* proceduralnym uzyskują podwójne – formalno-merytoryczne – oblicze.

⁵⁴ Por. różne poglądy wyrażane w piśmiennictwie – np. A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 171 i n.; Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 96–97.

⁵⁵ Nie wszystkie przesłanki o charakterze merytorycznym muszą wynikać z prawa materialnego. Część z nich wynika z prawa formalnego (procesowego lub ustrojowego), wiążąc się z istotą sprawy administracyjnej lub kwestii procesowej rozstrzyganej w toku postępowania administracyjnego.

⁵⁶ Stanowi ona przeciwieństwo zasady wtórnej konkretyzacji norm materialnoprawnych w procesie cywilnym. Por. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 95–97.

⁵⁷ Nawet przesłanki procesowe administracyjnych postępowań nadzwyczajnych lub postępowań ubocznych dotyczących kwestii procesowych odwołują się do reguł materialnoprawnych.

⁵⁸ Por. W. Sauer, *Kritik...*, s. 290–291.

Do grupy przesłanek administracyjnoprocesowych materialnych (merytorycznych) lub mieszanych należy zatem zaliczyć przede wszystkim przesłanki drogi administracyjnej i drogi postępowania administracyjnego, przesłankę krajowej jurysdykcji administracyjnoprawnej i administracyjnoprocesowej, przesłanki wyznaczające kompetencje szczególne organów administracji publicznej do załatwiania danego typu spraw administracyjnych (lub kwestii procesowych), przesłanki legitymacji materialnej lub formalnej strony postępowania administracyjnego, ogólne i szczególne przesłanki zdolności administracyjnoprawnej, przesłanki negatywne wyłączające lub ograniczające dopuszczalność jurysdykcyjnej lub milczącej konkretyzacji norm prawa administracyjnego (np. związane z regułami normatywnymi zakazującymi wszczęcia lub merytorycznego zakończenia postępowania, ustanawiającymi przedawnienie wszczęcia postępowania, rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, konkretyzacji uprawnień lub obowiązków administracyjnoprawnych lub ich wykonania, ustanawiającymi immunitety jurysdykcyjne, materialne lub wyłączenia podmiotowe z zakresu obowiązywania i stosowania norm krajowych), przesłanki związane z wolą strony co do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawach wnioskowych.

Do grupy **przesłanek procesowych formalnych** można natomiast w sposób typologiczny (a więc dopuszczający określone stopnie nasilenia cech formalnych lub merytorycznych) zaliczyć przykładowo przesłanki zdolności administracyjnoprocesowej, zdolności do czynności prawnoprocesowych podmiotów reprezentujących strony niebędące osobami fizycznymi, zdolności postulacyjnej, wyłączenia organu właściwego od załatwienia sprawy indywidualnej, stanu powagi rzeczy orzeczonej (lub rozstrzygniętej milcząco) tożsamej sprawy administracyjnej.

2.2. PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI I NIEDOPUSZCZALNOŚĆ CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

2.2.1. CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWE I POJĘCIE PRZESŁANEK ICH DOPUSZCZALNOŚCI

Koncepcja postępowania administracyjnego jako aktu prawnego złożonego zakłada, że najistotniejszym elementem składowym tego aktu są czyn-

ności procesowe⁵⁹, stanowiące – obok zdarzeń i stanów procesowych – szczególny typ faktów prawnop procesowych⁶⁰.

Czynności procesowe są doniosłymi prawnie czynnościami konwencjonalnymi (czynnościami prawnymi) podmiotów procesowych postępowania administracyjnego, które w świetle ustawy są zdolne do wywołania skutków procesowych związanych z wszczęciem, tokiem lub zakończeniem postępowania administracyjnego. Skutki prawne czynności procesowych (skutki procesowe) mogą mieć charakter bezpośredni (samoistny) lub pośredni (niesamoistny)⁶¹.

Czynności administracyjnop procesowe jako konstytutywny komponent postępowania administracyjnego muszą spełniać określone warunki, aby stać się podstawą wywołania bezpośrednich lub pośrednich skutków procesowych.

Warunki skuteczności procesowej nie pokrywają się z warunkami prawidłowości (legalności) czynności procesowych, gdyż nie wszystkie warunki zgodnego z prawem dokonania czynności procesowej są istotne z punktu widzenia oceny jej skuteczności procesowej⁶². Część warunków legalności czynności procesowych ma jednak charakter kwalifikowany, decydując o formalnop procesowym zaistnieniu, ważności lub skuteczności prawnej tych czynności. Wynikające z ustaw administracyjnego prawa procesowego i materialnego warunki prawne tego typu wyznaczają zatem granice prawnych możliwości dokonania czynności procesowych⁶³. **Przesłanki dopuszczalności czynności administracyjnop procesowych** mogą być zatem pojmowane jako warunki ustawowe upoważnienia (kompetencji) lub uprawnienia do dokonania przez podmioty procesowe (urzędowe lub nieurzędowe) istniejącej w sensie formalnop procesowym i zasadniczo skutecznej prawnie (w sensie prawnop procesowym lub także prawnomaterialnym) czynności procesowej w postępowaniu administracyjnym. W tym sensie **wstępnymi i bazowymi przesłankami dopuszczalności** czynności administracyjnop procesowych są formalnoprawne warunki zaistnienia tych czynności jako aktów konwencjonalno-prawnych (zgodnie z normatywnymi wymogami konwencjonalizacji i formalizacji). Jest bowiem oczywiste, że warunki dopuszczalności dokonania czynności procesowej mogą być zestawiane jedynie z tymi aktami, które

⁵⁹ Zob. rozdział 1, pkt 1.2.

⁶⁰ Zob. J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 32–47 oraz cytowana tam literatura.

⁶¹ Zob. dalsze rozważania w rozdziale 3, pkt 3.3.1.

⁶² Zob. rozdział 3, pkt 3.1.

⁶³ Por. T. Grzegorzczak, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998, s. 12.

istnieją – co najmniej w ogólnym formalnoprawnym sensie – jako procesowe czynności konwencjonalne.

Nie powinno również budzić wątpliwości teoretycznych utrwalone w nauce prawa procesowego stanowisko, zgodnie z którym przesłanki dopuszczalności czynności procesowych mają charakter odrębny⁶⁴ (a niekiedy również samodzielny) od przesłanek dopuszczalności samego postępowania, którego – co do zasady – elementy składowe czynności te stanowią. Odminną kwestią jest natomiast związek przesłanek dopuszczalności czynności procesowych z przesłankami dopuszczalności postępowania. Związek ten może mieć różny charakter i stopień, co oznacza, że przesłanki dopuszczalności określonych czynności procesowych mogą bezpośrednio oddziaływać na dopuszczalność samego postępowania, a – w konsekwencji – również na jego formalnoprosowe istnienie, ważność lub skuteczność prawną jego określonych fragmentów lub ciągów dokonanych w nim czynności, lub nawet pojedynczych czynności (np. czynności orzeczniczych). Przykładowo niedopuszczalna prawnie czynność procesowa wszczęcia postępowania pociągnie za sobą realizację negatywnej przesłanki procesowej dopuszczalności postępowania.

2.2.2. NIEDOPUSZCZALNOŚĆ CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

Negatywnym odzwierciedleniem dopuszczalności czynności procesowych jest ich **niedopuszczalność**. Jeśli przyjąć, że pojęcie dopuszczalności czynności procesowej jest definiowane przez prawną możliwość (kompetencję lub uprawnienie) jej dokonania, to uzasadniony jest wniosek, że dopuszczalne są te czynności, co do których nie zachodzi stan ich niedopuszczalności. W ramach takiego ujęcia przesłanki niedopuszczalności czynności procesowych przyjmują postać przesłanek negatywnych, a więc takich, których niezastnienie jest warunkiem prawnej możliwości dokonania tych czynności. Dopuszczalne prawnie są więc te czynności procesowe, co do których nie zachodzą przyczyny niedopuszczalności. Nietrudno zauważyć, że **czynności niedopuszczalne** – o ile w sensie formalnoprosowym są kwalifikowane jako czynności procesowe – powinny być uznawane za szczególnie wadliwe. Nie jest to jednak typowa wadliwość, związana z następczą oceną zachowania warunków legalności czynności procesowych⁶⁵. Wadliwość ta jest bowiem

⁶⁴ W. Sauer, *Grundlagen...*, s. 195; W. Siedlecki, *Nieważność procesu...*, s. 68–69; M. Cieślak, *Nieważność orzeczeń w procesie karnym PRL*, Warszawa 1965, s. 13 i n., 28–29.

⁶⁵ Zob. dalsze rozważania na temat wadliwości czynności procesowych w rozdziale 3.

obserwowana *ex ante*, a więc przed dokonaniem czynności⁶⁶, jako konsekwencja naruszenia prawnego zakazu określonego zachowania kompetencyjnego lub procesowo-konwencyjnego. Inny charakter ma wadliwość czynności procesowych dozwolonych lub nakazanych prawnie. Czynności te są bowiem dopuszczalne prawnie, jednak ze względu na naruszenia formalnych lub merytorycznych warunków ich legalności są *ex post* kwalifikowane jako wadliwe oraz sankcjonowane stosownie do rodzaju i ciężaru wady (np. przez nieważność *ipso iure*, unieważnialność lub innego rodzaju wzruszalność, bezskuteczność prawną). Wprowadzenie tego rodzaju opozycji między czynnościami procesowymi dopuszczalnymi i niedopuszczalnymi musi prowadzić do wniosku, że czynności niedopuszczalne są z założenia⁶⁷ nieważne, wzruszalne lub bezskuteczne prawnie, nie podlegając konwalidacji (sanacji)⁶⁸, chyba że ustawodawca (także następczo) postanowi inaczej.

Niedopuszczalność czynności administracyjnoprocesowej może być rozumiana w sposób wąski albo szeroki⁶⁹.

Niedopuszczalność *sensu stricto* czynności administracyjnoprocesowej wiąże się z obowiązywaniem wyraźnego zakazu ustawowego dokonania danej czynności procesowej w ogóle lub w określonym układzie postępowania. Czynność dokonana wbrew ekspresywnemu negatywnemu obowiązкови (zakazowi) normatywnemu jest więc prawnie niedopuszczalna i – w zależności od treści regulacji normatywnej lub przyjętej koncepcji czynności konwencyjnych doniosłych prawnie⁷⁰ oraz podmiotu tej czynności (urzędowego albo nieurzędowego) – może być uznana za nieistniejącą w sensie formalnoprocesowym, nieważną, wzruszalną lub bezskuteczną. Odrębnym zagadnieniem jest – jak już wspomniano – wpływ faktycznie dokonanej czynności psycho-

⁶⁶ W teorii prawa karnego procesowego akcentuje się w związku z tym, że niedopuszczalność jest odrębnym od wadliwości następstwem naruszenia warunków niewadliwości (prawidłowości) czynności procesowych. Zob. np. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2001, s. 49–50, 54; T. Grzegorzczak, *Czynności...*, s. 13.

⁶⁷ T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 406.

⁶⁸ S. Waltoś, *Konwalidacja w procesie karnym*, NP 1960/4, s. 495–496.

⁶⁹ Por. szerokie ujęcie zagadnienia niedopuszczalności czynności procesowych w nauce prawa karnego procesowego – zob. np. S. Waltoś, *Proces karny...*, s. 54–55; K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013, s. 292.

⁷⁰ Na temat koncepcji czynności konwencyjnych doniosłych prawnie zob. np. L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencyjne w prawie*, SP 1972/2, s. 73–99; T. Gizbert-Studnicki, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencyjnych*, PiP 1975/4, s. 70–82; Z. Ziemiński, *W sprawie czynności konwencyjnych*, PiP 1986/8, s. 104 i n.; S. Czepita, *Reguły konstytucyjne a zagadnienie prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 146 i n.; S. Czepita, *O koncepcji czynności konwencyjnych w prawie* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 109–146.

fizycznej lub konwencjonalnej (jednak niedopuszczalnej prawnie) na istnienie lub ważność całego postępowania lub jego fragmentu (np. postępowania w danej instancji) lub na skuteczność prawną określonego ciągu lub grupy czynności procesowych, lub pojedynczej czynności procesowej (np. czynności wydania decyzji administracyjnej).

Regulacja kodeksowa ogólnego postępowania administracyjnego zawiera określone typy podstaw niedopuszczalności *sensu stricto* czynności procesowych.

Przepisy kodeksowe lub odrębne mogą wprost (bezpośrednio) wyrażać przesłankę niedopuszczalności dokonywania określonych czynności procesowych. Reprezentatywnymi przykładami tego rodzaju podstaw są reguły dotyczące czynności przywrócenia terminu do złożenia prośby o przywrócenie terminu procesowego, któremu uchybiono (art. 58 § 3 w zw. z art. 58 § 2 k.p.a.)⁷¹, czynności dowodowych przesłuchania jako świadków określonych kategorii osób co do wszelkich lub określonych okoliczności faktycznych istotnych w sprawie (art. 82, 83 § 4 k.p.a.), czynności mediacji w toku postępowania (art. 96c k.p.a.), czynności wskazania w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji jako mediatora pracownika organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie (art. 96d § 2 w zw. z art. 96f § 3 k.p.a.), czynności zgłoszenia przez stronę nowych żądań w postępowaniu uproszczonym, które zostało już wszczęte na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza (art. 163c § 4 w zw. z art. 163c § 1 k.p.a.)⁷².

Innym rodzajem podstaw niedopuszczalności czynności procesowych są zakazy wykonywania określonych kompetencji lub uprawnień procesowych.

Zgodnie z art. 66 § 4 w zw. z art. 66 § 3 k.p.a. organ nie może wydać postanowienia o zwrocie podania o wszczęcie postępowania w sprawie, w której właściwy jest sąd powszechny, jeżeli sąd ten uznał się za niewłaściwy. Podobnie właściwe organy nie mogą uchylić decyzji dotkniętych wadami wznowienia lub wadami nieważności, jeżeli zachodzą negatywne przesłanki ich uchylenia lub stwierdzenia nieważności (art. 146 i 156 § 2 k.p.a. oraz przepisy szczególne prawa materialnego⁷³). Zakazy wykonywania określonych kompetencji procesowych zostały także skierowane do organów odwoławczych. Organy te nie mogą w określonych sytuacjach wydać odwoławczej decyzji kasatoryjnej (art. 138 § 2b w zw. z art. 138 § 2 i art. 136 § 2–3,

⁷¹ Przepis art. 58 § 3 k.p.a. stanowi wprost, że przywrócenie 7-dniowego terminu do złożenia prośby o przywrócenie uchybionego terminu „jest niedopuszczalne”.

⁷² Przepis art. 163c § 4 k.p.a. stanowi wprost, że „nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań”.

⁷³ Zob. np. art. 53 ust. 7–8 u.p.z.p.

z zastrzeżeniem art. 136 § 4 k.p.a.) lub reformatoryjnej (art. 139 k.p.a.) albo uwzględnić cofnięcia odwołania (art. 137 zd. 2 k.p.a.)⁷⁴. Niedopuszczalność prawna może zostać powiązana także z czynnościami wykonywania kompetencji do wszczęcia postępowania w sprawie administracyjnej⁷⁵ lub weryfikacyjnej⁷⁶, do wydania decyzji określonego typu⁷⁷ albo do nakładania lub egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych⁷⁸, względnie z ograniczeniem zakresu jej wykonywania⁷⁹. Zakazy kompetencyjne mogą dotyczyć również czynności procesowych organu związanych z żądaniem od strony lub innego uczestnika postępowania określonych zachowań procesowych (np. w zakresie żądania przedłożenia zaświadczenia lub oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego – art. 220 § 1 k.p.a.).

Przepisy kodeksowe i odrębne wprowadzają także zakazy wykonywania uprawnień procesowych (lub procesowo-materialnych) przez podmioty procesowe. Przykładowo prokurator nie może wnieść sprzeciwu od decyzji ostatecznej „z tych samych przyczyn”, z których wniósł uprzednio skargę na tę decyzję do sądu administracyjnego (art. 189 k.p.a.). Strony nie mogą zawrzeć ugody administracyjnej przed organem administracji publicznej po wydaniu decyzji nieostatecznej (chyba że po wniesieniu odwołania, w toku postępowania odwoławczego, na co wskazuje art. 119 § 2 k.p.a.) lub ostatecznej (art. 115 k.p.a.); nie mogą również zawrzeć ugody, jeżeli sprzeciwia

⁷⁴ Uwagi te mają odpowiednie zastosowanie także do postanowień (art. 126 k.p.a.) oraz zażeń (art. 144 k.p.a.).

⁷⁵ Zob. np. art. 89 ust. 10 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.): „Nie wszczyna się postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli od końca roku, w którym usunięto lub zniszczono drzewo lub krzew albo uszkodzono drzewo, upłynęło 5 lat”.

⁷⁶ Zob. np. art. 33 ust. 2 ustawy z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.): „Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145–145b oraz art. 154–156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat”, z zastrzeżeniem wyroku TK z 18.04.2019 r., SK 21/17, Dz.U. poz. 861, zgodnie z którym przepis ten z dniem 10.05.2019 r. utracił moc w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia z naruszeniem prawa.

⁷⁷ Zob. np. art. 15 ust. 5 u.t.d.: „W przypadku cofnięcia licencji nie może być ona ponownie udzielona wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu licencji stała się ostateczna”.

⁷⁸ Zob. art. 189e i 189g k.p.a. oraz liczne przepisy odrębne w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a. (zob. np. art. 92b, 95c i 95e u.t.d.).

⁷⁹ Przykładowo zgodnie z treścią art. 20a ust. 3 w zw. z art. 20a ust. 2 u.t.d. decyzja w sprawie odstępstwa od warunków określonych w zezwoleniu na wykonywanie przewozów regularnych lub przewozów regularnych specjalnych nie może być wydana na okres dłuższy niż okres ważności zezwolenia.

się temu przepis szczególny (art. 114 k.p.a.)⁸⁰. Cofnięcie odwołania jest dopuszczalne jedynie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy (art. 137 zd. 1 k.p.a.). Przepisy szczególne mogą również zakazywać wykonywania uprawnień do zrzeczenia się prawa nabytego na mocy decyzji⁸¹.

Niedopuszczalność czynności administracyjnoprocesowej może być również definiowana w sposób szeroki (**niedopuszczalność *sensu largo***). Przy takim ujęciu niedopuszczalne są nie tylko te czynności procesowe, co do których ustawa wprowadza wyraźny zakaz ich dokonywania, lecz także te, co do których tego rodzaju zakaz został normatywnie sformułowany w sposób pośredni (wynikający logicznie lub instrumentalnie z reguł prawnych lub z samej istoty czynności procesowej) przez nieprzyznanie lub wyłączenie kompetencji lub uprawnień do dokonywania określonych typów czynności procesowych.

Ustawodawca najczęściej wyraźnie akcentuje granice dopuszczalności wykonywania określonych kompetencji lub uprawnień procesowych (np. przez sformułowania typu: „tylko”, „jedynie”, „nie stosuje się”, „jeżeli przepis szczególny tak stanowi”, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”, „jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu”, „przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie”). W takich przypadkach zakazy procesowe wynikają logicznie z treści regulacji normatywnej. Przede wszystkim niedopuszczalne są: czynności procesowe załatwienia sprawy w formie pozapisemnej, jeżeli przepis prawny stoi temu na przeszkodzie (art. 14 § 2 k.p.a.); czynności organu wzruszające trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych poza podstawami przewidzianymi w kodeksie lub ustawach szczególnych (art. 16 § 1 k.p.a.); czynności organów pozostających w sporze o właściwość poza przypadkami „niecierpiącymi zwłoki”, gdy wymaga tego interes społeczny lub słuszny interes obywateli (art. 23 k.p.a.); czynności podlegających wyłączeniu pracowników organu lub samego organu poza wypadkami „niecierpiącymi zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron” (art. 24 § 4 i art. 25 § 2 w zw. z art. 24 § 4 k.p.a.); czynności publicznego ogłoszenia o czynnościach organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym poza upoważnieniami wynikającymi z przepisu szczególnego (art. 49 § 1 k.p.a.) lub art. 49a k.p.a.; czynności postępowania wyjaśniającego poza rozprawą admi-

⁸⁰ Zob. np. art. 118 ust. 2 u.g.n.: „W postępowaniu wyłączeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej”.

⁸¹ Zob. np. art. 16 ust. 4 w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 2 pkt 2 u.t.d.: „Przedsiębiorca nie może zrzec się zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji w przypadku wszczęcia postępowania o ich cofnięcie”.

nistracyjną, gdy przeprowadzenia rozprawy wymaga przepis prawa⁸² (art. 89 § 1 k.p.a.); czynności zamieszczenia w aktach sprawy adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy lub wydania postanowienia zawierającego zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, jeżeli przepis szczególny nie przewiduje zastosowania tej konstrukcji prawnej (art. 122e i 122f § 1 w zw. z art. 122a § 1 k.p.a.); czynności procesowe związane z uznaniem skutków milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach nadzwyczajnych (art. 151 § 3, art. 155a, 158 § 1 zd. 2, art. 163a k.p.a.); czynności wznowienia z urzędu postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a–145b k.p.a. (z zastrzeżeniem art. 61 § 2 k.p.a.); czynności procesowe związane z zastosowaniem przepisów o postępowaniu uproszczonym (art. 163b–163g k.p.a.), pomimo braku przepisu szczególnego przewidującego załatwienie sprawy w tym postępowaniu (art. 163b § 1 k.p.a.), naruszeniem zakazu stosowania art. 62 k.p.a. lub naruszeniem przewidzianego w przepisie szczególnym zakazu stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 163b § 2–3 k.p.a.); czynności procesowe stanowiące wykonanie ogólnej kompetencji przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego wbrew wyraźnemu odmiennemu uregulowaniu w przepisach szczególnych (zob. art. 42 § 2, art. 87⁸³, 155⁸⁴ k.p.a.); czynności związane z udostępnianiem akt administracyjnych zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” lub co do których jawność została wyłączona ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 § 1 w zw. z art. 73 k.p.a.); czynności faktyczne włączenia do akt sprawy dokumentów lub innych materiałów z postępowania mediacyjnego wbrew zakazowi z art. 96n § 2 k.p.a.; czynności wniesienia zażalenia na postanowienie, gdy kodeks nie przewiduje zaskarżalności tego rodzaju środkiem prawnym (art. 141 § 1 w zw. z art. 142 k.p.a.).

Niekiedy jednak niedopuszczalność dokonania urzędowych lub nieurzędowych czynności procesowych wynika instrumentalnie z treści regulacji normatywnej lub z samej istoty czynności procesowej, która ma zostać dokonana. Nie jest więc dopuszczalne wszczęcie postępowania odwoławczego

⁸² Zob. np. art. 55n ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 623 ze zm.).

⁸³ Przepis art. 42 § 2 k.p.a. stanowi, że: „Pisma mogą być doręczane również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”, a przepis art. 87 k.p.a., że: „Organ kolegialny, właściwy do wydania decyzji w sprawie, może zlecić przeprowadzenie postępowania dowodowego lub jego części jednemu ze swych członków lub pracowników, jeżeli szczególne przepisy temu się nie sprzeciwiają”.

⁸⁴ Przykładowo art. 33 ust. 2 u.s.w.g. przewiduje, że do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów nie stosuje się m.in. art. 155 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.

z urzędu (arg. z art. 127 § 1 k.p.a.), przywrócenie terminu procesowego z urzędu (arg. z art. 58 § 1 k.p.a.), wszczęcie postępowania, gdy żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych przyczyn prawnych postępowanie nie może być wszczęte (arg. z art. 61a § 1 k.p.a.), rozpoznanie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenia) niedopuszczalnego albo wniesionego z uchybieniem terminowi (art. 134, 144 w zw. z art. 134 k.p.a.), wznowienie postępowania, gdy żądanie wznowienia zostało wniesione z uchybieniem terminowi lub z innych przyczyn jest niedopuszczalne (art. 149 § 3 k.p.a.).

Nie są także dopuszczalne niektóre czynności procesowe stron lub podmiotów na prawach strony. Przykładowo z art. 184 § 4 k.p.a. wynika, że niedopuszczalne jest wniesienie przez prokuratora sprzeciwu z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. bez zgody strony, której prawa naruszono. Z treści art. 127a § 2 k.p.a. wynika natomiast, że nie jest dopuszczalne odwołanie (cofnięcie) oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania po doręczeniu organowi tego rodzaju oświadczenia przez ostatnią stronę postępowania; decyzja organu pierwszej instancji staje się w tym momencie z mocy prawa ostateczna i prawomocna w rozumieniu art. 16 § 3 k.p.a. (arg. z art. 127a § 2 k.p.a.). Z przepisów art. 61a § 1, art. 134 i 149 § 3 k.p.a. można wyprowadzić ogólnie ważny wniosek, że ustawodawca kodeksowy przyjął **szerokie rozumienie** pojęcia **niedopuszczalności czynności procesowych** podmiotów o charakterze **nieurzędowym**. Niedopuszczalnymi czynnościami procesowymi nieurzędowymi będą zatem nie tylko czynności dokonane wbrew wyraźnemu zakazowi ustawowemu, lecz także wszystkie te czynności, które: 1) zostały dokonane przez podmioty nielegitymowane (np. wniesienie żądania wszczęcia postępowania przez podmiot niebędący stroną; wniesienie odwołania od decyzji przez organizację społeczną, która nie została dopuszczona do postępowania przed organem pierwszej instancji, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych⁸⁵; wniesienie przez stronę zażalenia na postanowienie o ukaraniu grzywną świadka); 2) są niedopuszczalne z przyczyn podmiotowych (np. zostały dokonane przez podmiot, który nie ma zdolności do czynności administracyjnoprawnych lub administracyjnoprocesowych); 3) są niedopuszczalne z przyczyn przedmiotowych (np. wniesienie żądania wszczęcia postępowania w sprawie, która nie jest rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej lub załatwiana milcząco; wniesienie żądania nieprzewidzianego przez przepisy prawa – np. żądania stwierdzenia przez organ bezskuteczności czynności procesowej innego podmiotu; wnie-

⁸⁵ Zob. art. 44 ust. 2 u.u.i.ś.

sienie żądania przywrócenia terminu materialnoprawnego); 4) są niedopuszczalne z innych przyczyn formalnych lub merytorycznych (np. wniesienie żądania wszczęcia postępowania w sprawie przyznania uprawnienia, które już wygłosi⁸⁶).

2.3. WARUNKI LEGALNOŚCI (WYMOGI PRAWNE) CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

2.3.1. WYMOGI PRAWNE CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH JAKO WARUNKI ICH LEGALNOŚCI

Czynności administracyjnoprocesowe jako określony typ czynności konwencjonalno-prawnych w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego i stanowiących integralne elementy tego postępowania muszą odpowiadać normatywnym regułom i zasadom wyznaczającym powinnościowy wzorzec tych czynności. Prawnonormatywna konwencjonalizacja i formalizacja⁸⁷ czynności procesowych postępowania administracyjnego prowadzi do uznania norm prawnych za właściwe źródło (a w sferze systemu prawnego – za źródło wyłączne) warunków prawidłowości tych czynności. Normy prawne są zatem źródłem wymogów prawnych czynności procesowych. Wymogi te są rozumiane jako warunki prawidłowości (w sensie ścisłym – „prawidłowości prawnej”) czynności procesowych, co implikuje wniosek, że tylko te dokonane w toku postępowania administracyjnego lub w związku z nim czynności konwencjonalno-prawne, które w pełni odpowiadają normatywnym wzorcom tych czynności, mogą być uznane za **legalne czynności administracyjnoprocesowe**. Odrębnym zagadnieniem jest natomiast uprzednie lub następcze reagowanie na naruszenia tych wymogów lub ich sankcjonowanie prawne. Wadliwość czynności administracyjnoprocesowych, będąca następstwem naruszenia wymogów prawnych tych czynności, powinna być identyfikowana z ich nielegalnością⁸⁸, która może

⁸⁶ Zob. np. art. 136 ust. 7 u.g.n.

⁸⁷ Zob. np. S. Czepita, *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie* [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006, s. 9–28.

⁸⁸ Tak np. nestor polskich procesualistów cywilnych – M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 569–570.

pociągać za sobą określone rodzaje konsekwencji prawnych. Konsekwencje te mogą wiązać się z pierwotnym lub następczym brakiem lub ograniczeniem skuteczności prawnej nielegalnych czynności procesowych albo innym typem prawnej reakcji⁸⁹.

Na tle powyższych uwag można zatem przyjąć, że wynikające z norm prawnych (najczęściej ustaw procesowych) **wymogi prawne czynności administracyjnoprocesowych** są **warunkami legalności** tych czynności. Nie są natomiast teoretycznie i prawnonormatywnie uzasadnione próby relatywizacji pojęcia legalności przez konstruowanie jego wąskiej wersji znaczeniowej, ograniczonej jedynie do sfery „posiadania podstawy prawnej przez analizowany akt”⁹⁰ (a więc – czego nie dostrzegają niektórzy autorzy – jedynie sfery wąsko rozumianej podstawy kompetencyjnej). Jeśli legalność jest tylko szczególnym przypadkiem zgodności z prawem („zgodności z całym prawem”⁹¹), to określone akty lub czynności administracyjnoprawne niezgodne z prawem mogą być kwalifikowane jako legalne, co – przy braku możliwości wskazania precyzyjnego i zamkniętego katalogu wymogów tak pojmowanej legalności – prowadzi do wniosku, że nawet rażąco wadliwe (formalnie lub treściowo) działania organów państwa (jeśli tylko mają podstawę kompetencyjną) mogą być uznane za legalne. Ten oczywiście błędny wniosek nie tylko abstrahuje od miarodajnych kanonów teorii prawa administracyjnego w europejskiej przestrzeni prawnej (w tym tak istotnych i źródłowych dla nauki polskiej – kanonów nauki niemieckiej, francuskiej i angielskiej)⁹², lecz także stanowi niedopuszczalną operację osłabienia konstytucyjnej zasady legalności działania organów władzy publicznej. Organy administracji publicznej mają bowiem zawsze działać nie tylko na podstawie prawa (jak stanowi np. art. 6 k.p.a.), lecz także w jego granicach, jak tego wymaga art. 7 Konstytucji RP⁹³.

Jeśli przyjmiemy, że czynnościami procesowymi⁹⁴ są konwencjonalne i formalne czynności prawne podmiotów procesowych podejmowane na podstawie i w wykonaniu kompetencji, uprawnień i obowiązków procesowych, w celu wywołania bezpośrednich lub pośrednich skutków procesowych, w for-

⁸⁹ Zob. dalsze uwagi w rozdziale 3, pkt 3.2 i 3.3.

⁹⁰ Zob. przykład tego rodzaju podejścia – J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 146 i n.

⁹¹ Tak np. enigmatycznie J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 148.

⁹² Zob. np. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 376 i n.

⁹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁹⁴ Zob. szczegółowe rozważania na ten temat – rozdział 1, pkt 1.2.

mie, czasie i miejscu określonym przez prawo procesowe⁹⁵, to powstaje zasadnicza konieczność dostrzeżenia powiązania przez ustawodawcę wymogów prawnych (warunków legalności) tak rozumianych czynności z kategoryalnym zróżnicowaniem ich doniosłości w świetle **kryterium stosunku prawnoprocesowego**. Nie jest przeto niczym niezrozumiałym, że czynności procesowe, które stanowią podstawy nawiązania, istotnej modyfikacji, wstrzymania lub zakończenia stosunku prawnoprocesowego⁹⁶, są warunkowane surowszymi treściowo lub bardziej sformalizowanymi wymogami prawnymi w porównaniu z czynnościami, które nie mają charakteru procesowo konstytutywnego. Dotyczy to nie tylko czynności administracyjnopprocesowych urzędowych, lecz także czynności nieurzędowych⁹⁷. Wymogi formalnopprocesowe i merytorycznopprocesowe tych czynności są niejednokrotnie przesłankami ich dopuszczalności⁹⁸ lub skuteczności prawnej⁹⁹. W tym ostatnim przypadku czynności administracyjnopprocesowe muszą spełniać określone przesłanki, aby stać się podstawą wywołania bezpośrednich lub pośrednich skutków prawnoprocesowych lub także prawnomaterialnych.

Czynności procesowe o charakterze tworzącym, kształtującym lub niweczącym dla stosunku prawnoprocesowego mogą przesądzać (i często przesądzały) o dopuszczalności, skuteczności lub ważności całego postępowania lub jego końcowego rezultatu (orzeczenia kończącego postępowanie). Mają one znaczenie względnie samoistne, wywołując nie tylko bezpośrednie, lecz także zasadnicze skutki prawnoprocesowe. Część czynności procesowych postępowania administracyjnego również wywołuje bezpośrednie skutki prawnoprocesowe, jednak nie ma charakteru procesowo konstytutywnego lub skutki te nie mają znaczenia zasadniczego dla całego postępowania. Oznacza to, że czynności należące do tej grupy czerpią swój status i doniosłość prawnoprocesową ze skuteczności prawnej lub ważności samego postępowania, którego są elementem składowym, albo z innych czynności procesowych. W tym sensie ich dopuszczalność, skuteczność lub ważność są pochodną statusu postępowania jako aktu złożonego, orzeczenia kończącego to postępowanie lub odrębnych czynności procesowych. Istotne w tym kontekście jest również wyróżnienie kategorii performatywnych urzędowych (w tym

⁹⁵ Por. np. A. Matan, *Zagadnienia czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 405–407; M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 228.

⁹⁶ Por. O. Bülow, *Die Lehre...*, s. 8–9.

⁹⁷ M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje...*, s. 232–234. Zob. rozdział 4 niniejszego tomu.

⁹⁸ Zob. rozważania powyżej w pkt 2.2.

⁹⁹ Zob. dalsze rozważania w rozdziale 3, pkt 3.3.

przede wszystkim czynności orzeczniczych) i nieurzędowych (np. czynności dyspozycyjnych) czynności procesowych oraz postulatywnych czynności nieurzędowych¹⁰⁰. Analiza wymogów prawnych wskazanych wyżej grup czynności procesowych postępowania administracyjnego prowadzi do wniosku, że prawodawca dokonuje apriorycznej kategoryzacji i gradacji ich wymogów formalno- lub merytorycznoprawnych¹⁰¹.

Dla dalszych rozważań istotne jest prawnoteoretyczne rozróżnienie **czynności procesowej w sensie dynamicznym i czynności procesowej w sensie statycznym**¹⁰². W tym pierwszym przypadku czynność procesowa jest rozpatrywana jako pojedyncza czynność konwencjonalna lub ciąg tego rodzaju czynności, które zmierzają do wywołania skutków procesowych (np. czynności wydania postanowienia, zawarcia ugody administracyjnej, wniesienia odwołania). Doniosłe w tym zakresie są więc aspekt czynnościowy (operacyjny) oraz formalnoprocesowe reguły dokonywania czynności konwencjonalnych. Wymogi prawne czynności procesowej w sensie dynamicznym dotyczą zatem procedury oraz przesłanek, warunków i okoliczności jej dokonania. Inny sens należy natomiast przypisać czynności procesowej w znaczeniu statycznym. W tym rozumieniu czynność procesowa jest już obserwowana jako określony rezultat (efekt końcowy) zakończonej procedury dokonania czynności (np. wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego lub decyzja administracyjna jako rezultaty procesu dokonywania czynności konwencjonalno-prawnych). Wymogi prawne czynności procesowej postępowania administracyjnego jako rezultatu procedury jej dokonania mają bardziej złożony charakter. Dotyczą one z jednej strony samej czynności jako aktu formalnego, z drugiej zaś są skorelowane z podmiotowymi i przedmiotowymi warunkami prawnoprocesowego zaistnienia lub prawnoprocesowej skuteczności tej czynności.

Powyższe rozróżnienie należy powiązać z dokonaniem w teorii prawa procesowego podziałem wymogów prawnych czynności procesowych na **wymogi wewnętrzne i zewnętrzne**. O ile te pierwsze dotyczą samej czynności procesowej i jej elementów, o tyle te drugie są już związane z okolicznościami, w jakich czynność ta ma zostać dokonana, lub z relacjami „pomiędzy czynnością a jej otoczeniem”¹⁰³. Zagadnienia te zostaną poddane szerszej analizie w dalszej części niniejszego podrozdziału.

¹⁰⁰ Zob. rozdział 3, pkt 3.3.1.

¹⁰¹ Zob. dalsze uwagi poniżej, pkt 2.3.2 i 2.3.3.

¹⁰² Zob. np. M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje...*, s. 229.

¹⁰³ M. Waligórski, *Polskie prawo...*, s. 570 i n.

2.3.2. WARUNKI LEGALNOŚCI WEWNĘTRZNEJ CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNOPROCESOWYCH

Wymogi prawne dotyczące immanentnie czynności administracyjnoprocesowych stanowią warunki ich legalności wewnętrznej. Pojęcie legalności wewnętrznej jest związane z realizacją normatywnych warunków prawidłowości czynności procesowej i jej konstytutywnych elementów. W teorii prawa procesowego cywilnego wskazuje się, że tak rozumiane ustawowe cechy (właściwości) czynności procesowej wyznaczają normatywny wzorzec jej prawidłowości i skuteczności prawnej. Zasadnicze znaczenie w grupie powyższych właściwości przyznaje się natomiast warunkom związanym z podmiotem czynności procesowej, jej treścią oraz formą¹⁰⁴.

Warunki legalności wewnętrznej czynności administracyjnoprocesowej mają z jednej strony szerszy zakres w porównaniu z sądowymi czynnościami procesowymi, z drugiej zaś muszą uwzględniać specyfikę postępowania administracyjnego. Zbiór tego rodzaju warunków składa się z kilku podstawowych grup.

2.3.2.1. WARUNKI PODMIOTOWE

Prymarną i najszerszą grupę warunków legalności wewnętrznej czynności administracyjnoprocesowych tworzą **warunki podmiotowe**. W grupie tej można wyróżnić kilka podgrup, które można uporządkować według wzrastającego stopnia szczegółowości relatywizacji podmiotowej.

Pierwszym i zasadniczym warunkiem jest **istnienie** faktyczne i prawne **podmiotu czynności procesowej** oraz **adresata czynności procesowej**. Nieistnienie podmiotu procesowego pociąga za sobą formalnoprocesowe nieistnienie czynności procesowej. Fakty lub działania błędnie ocenione lub uznane za czynność konwencjonalno-prawną istniejącego podmiotu procesowego stanowią jedynie pozór czynności procesowej, a zatem z samej istoty tej kwalifikacji wynika, że brzegowy warunek legalności czynności procesowej nie może być spełniony. Nie mogą być również uznane za istniejące w sensie formalnoprocesowym te czynności podmiotu procesowego, które nie są skierowane do istniejącego faktycznie i prawnie (choćby jednego) adresata (czynności pozbawione adresata)¹⁰⁵. Dotyczy to w szczególności czynności

¹⁰⁴ J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 52–53; S. Dalka, *Czynności procesowe stron w procesie cywilnym*, Pał. 1975/9, s. 58–61.

¹⁰⁵ Odrębnym zagadnieniem są przewidziane w przepisach szczególnych decyzje, których adresat jest nieznan lub nieokreślony w momencie ich wydania. Zob. np. art. 118a ust. 1 u.g.n.:

procesowych wydania decyzji administracyjnej¹⁰⁶ oraz postanowienia administracyjnego¹⁰⁷.

Drugi warunek podmiotowy jest nierozzerwalnie związany z pierwszym. Wymogiem prawnym czynności procesowej jest istnienie woli podmiotu procesowego skierowanej na dokonanie określonego rodzaju czynności procesowej. **Wola dokonania czynności procesowej** – niezależnie od przyjętych koncepcji teoretycznych publicznoprawnych lub prywatnoprawnych oświadczeń woli¹⁰⁸ – niewątpliwie warunkuje co najmniej legalność tej czynności, a w zakresie czynności procesowych nieurzędowych może być nawet uznawana za przesłankę jej istnienia prawnego lub skuteczności prawnej.

Administracyjnoprawne akty lub czynności organów administracji publicznej nie powinny być kwalifikowane jako oświadczenia woli¹⁰⁹ w tradycyjnym rozumieniu „psychologicznych koncepcji”¹¹⁰, gdyż istotne w tym zakresie jest normatywne zachowanie określonych typów zachowań kompetencyjnych osób działających jako organy administracji publicznej oraz wynikających z tych zachowań skutków prawnych bezpośrednio państwu lub innym pochodnym względem niego związkom publicznoprawnym. W tym sensie osoby działające jako organy władzy publicznej nie podejmują i nie wyrażają (nie przejawiają) własnej woli, lecz – na mocy upoważnienia porządku

„Jeżeli w terminie określonym w art. 114 ust. 4, nie zostały ustalone osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje decyzję o nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, wnioskującą o wywłaszczenie. Nabycie prawa własności następuje z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna”; art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.): „W celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji: 1) wprowadzić zakaz wstępu do pomieszczeń skażonych (...)”.

¹⁰⁶ M. Kamiński, *Nieważność...*, s. 162–164.

¹⁰⁷ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 55–57.

¹⁰⁸ Zob. szerokie zestawienie stanowisk szczegółowych nauk prawnych na tle teorii aktów mowy – ostatnio np. K. Archavlis, *Die juristische Willenserklärung – eine sprechakttheoretische Analyse*, Tübingen 2015, s. 65 i n.

¹⁰⁹ Ujęcia tego typu są nadal obecne w nauce prawa administracyjnego (akt administracyjny jako „oświadczenie woli organu administracji publicznej”) – np. U. Rüping, *Verwaltungswille und Verwaltungsakt: zur Bedeutung des Verwaltungswillens beim einseitig-hoheitlichen Akt*, Bonn 1986, s. 30 i n.; E. Gurlit, *Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung* [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.-U. Erichsen, D. Ehlers, Berlin–New York 2010, s. 757 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 270–271.

¹¹⁰ Zob. np. Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 39 i n.; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 256 i n.

prawnego i w granicach przysługującej im kompetencji prawnej¹¹¹ – uzewewnętrzniają – również prawnie rozumianą – wolę państwa (lub pochodną względem niej „wolę administracji publicznej”¹¹²) normatywnie zakodowaną w konkretyzowanych aktach prawodawczych. W związku z powyższym dokonane i istniejące w sensie konwencjonalno-prawnym czynności procesowe organów administracji publicznej zawsze istnieją jako „akty woli” państwa reprezentowanego przez jego organy, a zatem „wola” podmiotu czynności urzędowej nie stanowi odrębnego warunku jej legalności. Zagadnienie „woli administracyjnej” może być natomiast w sensie prawnym rozważane na tle konstrukcji uznania administracyjnego i jego granic¹¹³.

Odmienny charakter mają natomiast czynności procesowe nieurzędowe. Podmioty tych czynności uzewewnętrzniają w procesie ich dokonywania „własną wolę”, jednak element ten podlega obiektywizacji na gruncie konwencjonalno-prawnym. W teorii prawa cywilnego trafnie więc zauważa się, że wola podmiotu składającego oświadczenie woli ma znaczenie nie tyle psychologiczne, ile raczej komunikacyjne¹¹⁴, a kategoria „woli” umożliwia „przypisanie określonego zachowania podmiotowi działającemu”¹¹⁵. Pogląd ten znajduje silniejsze umocowanie na gruncie teorii prawa administracyjnego. Nie sposób jednak zaprzeczyć, że tzw. akt woli podmiotu procesowego niebędącego organem administracji publicznej stanowi wstępną i bazową przesłankę dopuszczalności czynności procesowej¹¹⁶, a tym samym również warunek jej legalności. Tak rozumiana czynność procesowa jest uznawana za „objaw woli”¹¹⁷ podmiotu procesowego, a zatem istnienie ukierunkowanego dążenia tego podmiotu do osiągnięcia określonego skutku procesowego stanowi konstytutywny wymóg prawny nieurzędowej czynności procesowej. Brak „aktu woli” podmiotu procesowego skutkuje więc nieistnieniem tego rodzaju czynności procesowej¹¹⁸.

¹¹¹ Na temat koncepcji normy kompetencyjnej prawa administracyjnego – zob. np. M. Kamiński, *Normy kompetencji administracyjnej i normy merytoryczne ich realizacji jako element paradygmatyczny teorii prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 442–458.

¹¹² Zob. np. Ch. Ernst, *Die Verwaltungserklärung. Die einfache verwaltungsrechtliche Willenserklärung als Handlungsform der Verwaltung*, Berlin 2008, s. 159 i n.

¹¹³ M. Kamiński, *Mechanizm...*, s. 62 i n., 155 i n., 629 i n., 663 i n., 751 i n.

¹¹⁴ A. Jędrzejewska, *Koncepcja oświadczenia woli w prawie cywilnym*, Warszawa 1992, s. 183 i n.; Z. Radwański, *Teoria...*, s. 46.

¹¹⁵ A. Jędrzejewska, *Koncepcja...*, s. 192.

¹¹⁶ Zob. uwagi powyżej, pkt 2.2.2.

¹¹⁷ Por. np. T. Woś, *Dopuszczalność zażalenia* [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 150.

¹¹⁸ Przykładowo czynność wniesienia sfałszowanego materialnie podania o wszczęcie postępowania nie jest czynnością procesową osoby, której podpis został sfałszowany.

Trzeci warunek podmiotowy wiąże się z wymogiem **nieistnienia wad woli** podmiotu czynności procesowej. Problematyka wad woli oświadczeń administracyjnoprawnych jest zagadnieniem spornym w teorii prawa administracyjnego¹¹⁹. Przedmiotem sporu jest nie tylko stosowalność *per analogiam legis* przepisów prawa cywilnego o wadach oświadczeń woli, lecz przede wszystkim dopuszczalność przenoszenia tego rodzaju konstrukcji na grunt prawa administracyjnego. Uwzględnienia wymagają przede wszystkim uwarunkowania związane ze specyfiką ekstrawoluntarnego działania norm prawa administracyjnego¹²⁰, władztwem kompetencyjnym organów administracji publicznej nad podmiotami administrowanymi, formalną niespornością stosunków administracyjnoprawnych, zasadą legalności działania organów władzy administracyjnej¹²¹. Czynniki te sprawiają, że obszar potencjalnej stosowalności reguł związanych z nieważnością lub wzruszalnością czynności procesowych obarczonych wadami woli jest bardzo ograniczony lub nawet zniesiony.

Przed wszystkim należy odrzucić pogląd o możliwości sankcjonowania „wad woli” podmiotów czynności procesowych urzędowych (np. czynności wydania decyzji lub postanowienia) przez zastosowanie w drodze analogii sankcji nieważności lub bezskuteczności na podstawie przepisów prawa cywilnego (art. 82–83 i 84–88 k.c.). Wady „wolitywne” procesu podejmowania urzędowych czynności procesowych¹²² przez upoważnionych funkcjonariuszy administracyjnych (np. procesu wydawania decyzji administracyjnej) mogą i powinny być oceniane w świetle podstaw ustawowych wzruszalności tych czynności (np. podstaw stwierdzenia nieważności lub uchylecia w trybie wznowienia orzeczeń administracyjnych, podstaw uchylecia ostatecznych decyzji administracyjnych wadliwych w stopniu kwalifikowanym, podstaw uchylecia nieostatecznych orzeczeń w administracyjnym toku instancji). W odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych potwierdza to kodeksowa zasada trwałości tego rodzaju decyzji (art. 16 § 1 k.p.a.), a w od-

¹¹⁹ Zob. np. H. de Wall, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht: dargestellt anhand der privatrechtlichen Regeln über Rechtsgeschäfte und anhand des allgemeinen Schuldrechts*, Tübingen 1999, s. 109 i n., 144 i n. oraz cytowana tam literatura; Ch. Ernst, *Die Verwaltungserklärung. Die einfache...*, s. 251 i n.

¹²⁰ Por. M. Kamiński, *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienie ich skuteczności temporalnej*, PPP 2008/5, s. 51–53.

¹²¹ Zob. szersze rozważania – M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 90 i n., 107 i n.

¹²² W teorii niemieckiego prawa administracyjnego wyraża się stanowisko, że określanie urzędowych czynności procesowych (*die behördlichen Vefahrenshandlungen*) mianem „oświadczeń woli” (*die Willenserklärungen*) jest nieuzasadnione i mylące. Zob. H. de Wall, *Die Anwendbarkeit...*, s. 154–155.

niesieniu do orzeczeń administracyjnych – zasada związania organu ich treścią (art. 110 § 1 i art. 126 w zw. z art. 110 § 1 k.p.a.)¹²³. Przykładowo więc „wady woli” osoby działającej jako organ (piastun kompetencji organu) lub w imieniu organu, polegające na wydaniu ostatecznych decyzji lub postanowienia, o którym mowa w art. 126 k.p.a., pod wpływem przymusu fizycznego (*vis absoluta*) lub psychicznego (*vis compulsiva*) albo w wyniku błędu organu (w tym błędu wywołanego podstępnie), mogą być usuwane w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1–2 i 5 k.p.a.) lub na podstawie przepisów szczególnych¹²⁴. Część postanowień (w tym również dotkniętych „wadami woli”) może podlegać wzruszeniu w toku postępowania¹²⁵ albo – jako czynności procesowe powtarzalne¹²⁶ – może zostać ponownie wydana¹²⁷. Jeżeli natomiast dana czynność procesowa organu nie podlega formalnemu wzruszeniu z racji braku wyraźnych podstaw normatywnych (np. podejmowana na podstawie art. 64 k.p.a. czynność pozostawienia podania bez rozpoznania lub czynność zamieszczenia w aktach sprawy adnotacji, o której mowa w art. 10 § 3 k.p.a.), to nie jest wykluczone usunięcie jej skutków prawnych przez zastosowanie *per analogiam legis* odpowiedniej podstawy kodeksowej (np. art. 77 § 2, art. 123 § 2 k.p.a.)¹²⁸.

Jeżeli chodzi o czynności procesowe lub procesowo-materialne podmiotów prywatnych (nieurzędowych), to w tym zakresie tzw. wady woli podmiotu dokonującego czynności¹²⁹ powinny być uwzględniane w ramach ogólnych zasad odwołałości czynności administracyjnop procesowych¹³⁰. Czynności nieurzędowe „wolitywnie wadliwe” mogą być zatem odwoływane lub cofane, jeśli przepisy prawa procesowego lub materialnego, istota czynności lub granice czasowe jej dokonania nie stoją temu na przeszkodzie.

¹²³ Zob. dalsze uwagi w rozdziale 3, pkt 3.2.4.

¹²⁴ Por. np. art. 114 ust. 1 pkt 4 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.): „W sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli: (...) 4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie (...)”.

¹²⁵ Zob. np. art. 37 § 7 w zw. z art. 37 § 6 oraz art. 77 § 2 k.p.a.

¹²⁶ Zob. G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne...*, s. 67–69.

¹²⁷ Jeżeli postanowienie nie osiągnęło swojego skutku procesowego, możliwe staje się ponowne rozstrzygnięcie tożsamej kwestii procesowej w oparciu o podstawę szczególną (np. art. 50 § 1 k.p.a.) lub ogólną (art. 123 § 2 k.p.a.).

¹²⁸ Por. w tym zakresie np. E. Gurlit, *Die verwaltungsrechtliche...*, s. 762; H. de Wall, *Die Anwendbarkeit...*, s. 148 i n.

¹²⁹ Por. ujęcie tego zagadnienia w postępowaniu cywilnym – np. W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 41–42.

¹³⁰ Zob. dalsze uwagi w rozdziale 3, pkt 3.3.3.5.

W takim przypadku wada woli podmiotu czynności procesowej (np. złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lub odwołania) może zostać uwzględniona w ramach stosowania odpowiednich reguł procesowych (np. wynikających z art. 105 § 2 lub art. 137 k.p.a.). Wady woli oświadczeń procesowych podmiotów nieurzędowych mogą zostać wzięte pod rozagę także w postępowaniach nadzwyczajnych zmierzających do weryfikacji ostatecznych orzeczeń administracyjnych lub rozstrzygnięć spraw załatwionych milcząco (np. na podstawie art. 154 lub 155 k.p.a.), bez potrzeby odwoływania się w drodze analogii *legis* do przepisów prawa cywilnego o wadach oświadczenia woli¹³¹. Również skutki prawne oświadczeń materialnoprawnych o charakterze kształtującym (np. oświadczenie o zrzeczeniu się prawa podmiotowego lub o wyrażeniu zgody na zniesienie lub ograniczenie prawa nabytego na mocy decyzji administracyjnej) – wbrew stanowisku przeciwnemu¹³² – nie podlegają wzruszeniu, jeśli stały się podstawą wyzwolenia z mocy ustawy lub na mocy ostatecznego orzeczenia administracyjnego skutków prawnych. Podważenie mocy prawnej tego rodzaju oświadczeń (w tym dotkniętych wadami woli) jest dopuszczalne jedynie w przewidzianych ustawowo administracyjnych procedurach weryfikacyjnych (np. w trybie weryfikacji ostatecznej decyzji, która została wydana w następstwie złożenia oświadczenia materialnoprawnego, w trybie weryfikacji postanowienia o zatwierdzeniu ugody administracyjnej, która wraz z weryfikowanym postanowieniem wywołała skutki prawne decyzji administracyjnej¹³³, lub w trybie weryfikacji skutków milczącego załatwienia sprawy¹³⁴).

W czwartej kolejności można wyróżnić pewną grupę warunków podmiotowych, która ma charakter złożony, wiążąc się z koniecznymi kwalifikacjami ustrojowymi, kompetencyjnymi, prawnomaterialnymi i prawnoprocesowymi podmiotów czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym.

Ogólnymi warunkami podmiotowymi legalności wewnętrznej czynności administracyjnoprocesowej podmiotu nieurzędowego są jego **zdolność administracyjnoprawna**, **zdolność administracyjnoprocesowa** lub **zdolność administracyjnopostulacyjna**¹³⁵. Przesłanka zdolności ad-

¹³¹ Por. np. H. de Wall, *Die Anwendbarkeit...*, s. 173.

¹³² H. de Wall, *Die Anwendbarkeit...*, s. 155 i n.

¹³³ Zob. art. 126 w zw. z art. 119 § 1 i art. 118 § 3 oraz w zw. z art. 145–152 i 156–159 k.p.a.

¹³⁴ Zob. art. 122g k.p.a.

¹³⁵ Zob. szersze rozważania na ten temat – np. A. Matan, *Strona...*, s. 286 i n., 295 i n., 328 i n.; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 303 i n.; Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia...*, s. 71 i n.

ministracyjnoprawnej (zdolności do bycia podmiotem praw lub obowiązków administracyjnoprawnych konkretyzowanych jurysdykcyjnie w postępowaniu administracyjnym) odnosi się jedynie do strony postępowania (art. 29 k.p.a. oraz przepisy ustaw szczególnych), natomiast przesłanki zdolności administracyjnoprocesowej (zdolności do dokonywania czynności procesowych osobiście, przez ustawowych lub statutowych przedstawicieli albo przez pełnomocnika – art. 30 k.p.a. oraz przepisy ustaw szczególnych) i administracyjnopostulacyjnej (faktycznej i prawnej zdolności do samodzielnego dokonywania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym)¹³⁶ odnoszą się do stron i podmiotów na prawach strony, a ponadto mogą odnosić się do innych uczestników postępowania (w tym świadków, biegłych lub innych osób uczestniczących w czynnościach postępowania). Jakkolwiek grupa „innych uczestników postępowania” nie należy w sensie ścisłym do kategorii podmiotów procesowych¹³⁷, to jednak wyjątkowo i w granicach ściśle wyznaczonych przez prawo procesowe uczestnicy ci mogą podejmować określone działania procesowe zrównane z czynnościami administracyjnop procesowymi (np. mogą wnosić zażalenia) w celu ochrony swoich praw, które zostały dotknięte przez czynności procesowe organów (zob. np. art. 88–88a, 96 k.p.a.).

Szczególnym warunkiem podmiotowym legalności wewnętrznej czynności procesowej podmiotu nieurzędowego w postępowaniu administracyj-

¹³⁶ Legalność czynności procesowej dokonywanej samodzielnie wymaga zachowania warunków faktycznej i prawnej zdolności danego podmiotu do jej podjęcia. Przyczyny natury faktycznej (np. choroby lub ułomności fizyczne lub psychiczne, zupełny brak znajomości języka urzędowego czynności) mogą skutkować brakiem lub ograniczeniem zdolności postulacyjnej w postępowaniu administracyjnym. Przyczyny natury prawnej wyłączają lub ograniczają zdolność administracyjnopostulacyjną w sposób bezwzględny albo względny (np. przepis szczególny wymaga profesjonalnego zastępstwa procesowego przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego albo ogranicza katalog dopuszczalnych zastępców procesowych). Prawne limitacje zdolności postulacyjnej w postępowaniu administracyjnym są rzadkością. Przykładowo art. 236 ust. 3 w zw. z art. 236 ust. 1 i 1^a p.w.p. przewiduje, że osoby niemające miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej **mogą działać jako strony** w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków, produktów leczniczych oraz produktów ochrony roślin, wzorów użytkowych i topografii układów scalonych oraz w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych, wzorów przemysłowych i oznaczeń geograficznych **tylko za pośrednictwem odpowiednio rzecznika patentowego, adwokata, radcy prawnego lub osoby świadczącej usługi transgraniczne** w rozumieniu ustawy o rzecznikach patentowych. Obowiązek ten nie dotyczy osób mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej. Zob. także art. 236 ust. 1–2 p.w.p.

¹³⁷ M. Kamiński, *Pojęcie i rodzaje...*, s. 227–228.

nym jest legitymacja (ustawowe uprawnienie) do dokonania danego typu czynności (tzw. **legitymacja administracyjnoprocesowa**). Legitymacja tego rodzaju jest również warunkiem legalności czynności urzędowych danego rodzaju podejmowanych przez organ w postępowaniu administracyjnym w sytuacji konkretyzacji uprawnień lub obowiązków podmiotów procesowych i innych uczestników postępowania.

Pojęcie legitymacji do dokonania czynności procesowych ma szeroki zakres znaczeniowy, obejmując uprawnienia nie tylko stron i podmiotów na prawach strony, lecz także innych uczestników postępowania, którzy w sensie formalnym nie są podmiotami procesowymi. Z punktu widzenia przesłanki legitymacyjnej czynności procesowe postępowania administracyjnego można podzielić na kilka podstawowych grup.

Pierwszą grupę stanowią czynności procesowe, do których dokonania zasadniczo są uprawnione wszystkie podmioty procesowe, a więc **strony postępowania** (legitymowane formalnie i materialnie)¹³⁸ oraz **podmioty działające na prawach strony** (np. złożenie wniosku dowodowego, wniesienie odwołania, cofnięcie lub zrzeczenie się własnego odwołania).

Drugą grupę czynności procesowych stanowią czynności, do których dokonania legitymowane są **tylko strony** postępowania. Grupa tych czynności odnosi się zasadniczo do **stron legitymowanych materialnie**¹³⁹, a więc takich, które uczestniczą w postępowaniu ze względu na swój własny interes prawny wywodzony z prawa materialnego (np. czynność zawarcia ugody administracyjnej; czynność wyrażenia zgody na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania innej strony, art. 132 § 2 k.p.a.; czynności w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec żądania zawieszenia lub umorzenia fakultatywnego postępowania na podstawie art. 98 § 1 lub art. 105 § 2 k.p.a.; czynność wniesienia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu albo odmowie zatwierdzenia ugody; czynność wyrażenia zgody na uchylenie lub zmianę ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a.). Część czynności z tej grupy może być także podejmowana przez **strony legitymowane formalnie** (np. wniesione na podstawie art. 111 § 1 k.p.a. żądanie uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia).

¹³⁸ Na temat podziału uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym na prawa o charakterze materialnoprawnym, procesowym i mieszanym – zob. np. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 50 i n., 115 i n., 220 i n.

¹³⁹ Strony legitymowane formalnie (np. organ administracji publicznej działający na podstawie przepisu szczególnego jako strona postępowania) nie uczestniczą w postępowaniu administracyjnym ze względu na swój interes prawny, jak tego wymaga art. 28 k.p.a.

Jeżeli przepisy prawa materialnego przewidują w danej sprawie zastosowanie konstrukcji współuczestnictwa materialnego łącznego¹⁴⁰ (kumulatywnego), czynności procesowe stron (w tym czynności złożenia wniosku o wszczęcie postępowania) będą miały charakter obligatoryjnych czynności zbiorowych. Odrębnie trzeba wspomnieć, że ustawy prawa materialnego mogą modyfikować ogólne reguły procesowe w powyższym zakresie, rozszerzając lub – najczęściej – ograniczając katalog uprawnionych stron lub ich uprawnienia¹⁴¹.

Trzecią grupę czynności tworzą czynności procesowe, do których dokonania legitymowane są **tylko niektóre strony**. Przykładem tego rodzaju czynności są: złożenie przez stronę, która jest wyłącznie legitymowana do żądania wszczęcia postępowania, wniosku o wszczęcie tego postępowania lub oświadczenia o wyrażeniu zgody na dalsze prowadzenie tego rodzaju postępowania wszczętego przez organ z urzędu (art. 61 § 2 k.p.a.); złożenie przez stronę, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, wniosku o zawieszenie fakultatywne postępowania (art. 98 § 1 k.p.a.) lub wniosku o umorzenie fakultatywne postępowania (art. 105 § 2 k.p.a.); złożenie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wniosku o zawieszenie z urzędu i podjęcie z urzędu zawieszonego postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 5 i § 3 k.p.a.; złożenie przez stronę, która nie brała udziału w postępowaniu, wniosku o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. lub oświadczenia o wyrażeniu zgody na wniesienie przez prokuratora sprzeciwu z tej przyczyny (art. 184 § 4 k.p.a.).

¹⁴⁰ Zob. np. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 266 i n.

¹⁴¹ Zob. np. art. 86b u.u.i.ś. („W przypadku gdy strona złożyła odwołanie od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a organ, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, stosuje się przepis art. 132 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania wyraża **jedynie podmiot planujący realizację przedsięwzięcia**”) i art. 87 u.u.i.ś. („Przepisy niniejszego działu oraz działu VI stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepis art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża **wyłącznie strona**, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, **lub podmiot**, na którego została przeniesiona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach”). Por. także art. 86d u.u.i.ś. („1. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia: 1) zawiesza postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, 2) umarza postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – jeżeli nie zagraża to interesowi społecznemu. 2. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane. 3. Przepisów **art. 98 i 105 § 2** Kodeksu postępowania administracyjnego **nie stosuje się**”).