
**Postępowanie administracyjne
i sądowniczoadministracyjne
w diagramach**

...sądu administracyjnego jest on p...
...k miejscowej jak też rzeczowej). Roz...
...nowi poważne uchybienie i może...
...stępowania.

WYPEŁNIENIE SKARGI
WIE PRZECHODNIĄCEGO O FORMALNIE

WZACZENIE SKARGI
LEZ SĄD NA POSIEDZENIU
EŻNYM

WYKAZANIE DORECZENIA
SKARGI

ODRZUCENIE POSTĘPWA
UNBRZENIE SKARGI
ODRZUCENIE ZASKARŻON
ODRZUCENIE LUB CĄTOŚC
UCHYLENIE ZASKARŻON
W CZĘŚCI LUB CAŁOŚC
DO PONOWNEGO
UCHYLENIE ZASKARŻON
ZAKRESIE ZASKARŻON
UCHYLENIE ZASKARŻON
UCHYLENIE ZASKARŻON
UCHYLENIE ZASKARŻON

ZAKRES PRZEDMIOTOWY

ZAKRES PODMIOTOWY

7 DNI OD
DO RĘCZEJ
POSTANOWIENIA

COTNIECIE
SKARGI

POSTĘPWA
UCHYLENIE

POSTANOWIENIA WSA
TAK STANOWI
POSTANOWIENIA EN
WYLIZONE W A
ZARZĄDZENIA
GDY USTAW

GDY WYKONANO
SKARGA Z NADANIE
PEŁNIA U
NA PŁO...-...

III

Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne w diagramach

Angelika Drelichowska
i Paweł Razowski (część I)
Anna Gronkiewicz
i Agnieszka Ziółkowska (część II)

Bielsko-Biała 2019
OD.NOWA

AKTUALIZACJA WYDANIA III:

Angeilka Drelichowska i Paweł Razowski

KONCEPCJA SERII:

Andrzej Wienczek

OPRACOWANIE REDAKCYJNE I KOREKTA:

Centrum Korekty, www.centrumkorekty.pl; Agnieszka Kaszok

PROJEKT OKŁADKI I UKŁADU TYPOGRAFICZNEGO:

Martyna Bargiel i Tomasz Bierkowski

SKŁAD I ŁAMANIE:

Martyna Bargiel, Tomasz Bierkowski, Elżbieta Olma

Wydanie III. Bielsko-Biała 2019

ISBN: 978-83-66265-04-2

Wydawnictwo **OD.NOWA**

43-300 Bielsko-Biała, ul. Mieszka I 38

tel. 33 822 90 90

33 822 97 97

e-mail: biuro@wydawnictwo-odnowa.pl

strona: www.wydawnictwo-odnowa.pl

Spis treści

CZĘŚĆ I. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające (Paweł Razowski)

- 12 Prawo administracyjne materialne i ustrojowe a prawo administracyjne procesowe
- 14 Pojęcie postępowania administracyjnego
- 15 Rodzaje postępowania administracyjnego
- 16 Tryby i stadia postępowania administracyjnego
- 18 Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Rozdział II. Zasady ogólne postępowania administracyjnego (Paweł Razowski i Angelika Drelichowska)

- 22 Charakter prawny zasad postępowania administracyjnego (P.R.)
- 24 Klasyfikacja zasad postępowania administracyjnego (P.R.)
- 26 Zasada praworządności (P.R.)
- 27 Zasada kontroli i nadzoru (P.R.)
- 28 Zasada prawdy obiektywnej (prawdy materialnej) (P.R.)
- 29 Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (P.R.)
- 30 Zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (P.R.)
- 32 Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (A.D.)
- 34 Zasada współdziałania organów (A.D.)
- 35 Zasada udzielania informacji (P.R.)
- 36 Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (P.R.)
- 37 Zasada przekonywania (P.R.)
- 38 Zasada szybkości postępowania (P.R.)
- 39 Zasada polubownego załatwiania spraw administracyjnych (P.R.)
- 40 Zasada pisemności (P.R.)
- 42 Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej (A.D.)
- 44 Zasada dwuinstancyjności (P.R.)
- 45 Zasada trwałości decyzji administracyjnych (P.R.)

- 46 Zasada prawa skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne (P.R.)
- 47 Zasada domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej (P.R.)
- 48 Wyjątki od zasad ogólnych postępowania administracyjnego (P.R.)

Rozdział III. Organ administracji publicznej (Paweł Razowski)

- 52 Pojęcie organu administracji publicznej
- 53 Organy naczelne i organy wyższego stopnia według Kodeksu postępowania administracyjnego
- 54 Kompetencja ogólna i szczególna organu administracji publicznej
- 58 Ustawowa właściwość organu administracji publicznej i jej rodzaje
- 60 Delegacyjna właściwość organu administracji publicznej
- 62 Rodzaje sporów o właściwość
- 63 Wewnętrzne spory o właściwość
- 66 Zewnętrzne spory o właściwość
- 68 Wyłączenie pracownika organu od udziału w postępowaniu administracyjnym
- 70 Wyłączenie organu od udziału w postępowaniu administracyjnym
- 71 Współdziałanie organów w orzekaniu w sprawie

Rozdział IV. Strona postępowania administracyjnego i podmioty na prawach strony (Angelika Drelichowska)

- 74 Pojęcie strony postępowania administracyjnego
- 76 Legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym
- 78 Zdolność administracyjnoprawna i administracyjnoprosowa
- 79 Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym
- 80 Pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym
- 84 Przedstawicielstwo ustawowe
- 85 Następstwo procesowe
- 88 Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym

-
- 90 Podmioty na prawach strony
 - 92 Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym
 - 94 Prokurator w postępowaniu administracyjnym
 - 96 Strona postępowania a podmioty na prawach strony
 - 98 Podmioty postępowania administracyjnego a uczestnicy postępowania administracyjnego

Rozdział V. Wszczęcie postępowania administracyjnego (Angelika Drelichowska)

- 102 Wszczęcie postępowania z urzędu
- 104 Wszczęcie postępowania na wniosek
- 106 Treść i forma podania
- 108 Wniesienie podania do organu niewłaściwego
- 110 Pozostawienie podania bez rozpoznania

Rozdział VI. Czynności techniczno-procesowe postępowania administracyjnego (Paweł Razowski i Angelika Drelichowska)

- 114 Doręczenia (P.R.)
- 116 Wezwania (P.R.)
- 118 Terminy (P.R.)
- 120 Ponaglenie na bezczynność i przewlekłość postępowania (A.D.)
- 122 Protokoły i adnotacje (P.R.)
- 124 Metryki sprawy (P.R.)
- 125 Udostępnianie akt sprawy (P.R.)

Rozdział VII. Postępowanie rozpoznawcze w postępowaniu administracyjnym i przerwanie toku postępowania administracyjnego (Angelika Drelichowska)

- 128 Dowody i postępowanie dowodowe w postępowaniu administracyjnym
- 130 Dowód z dokumentów
- 132 Dowód z zeznań świadków
- 136 Dowód z opinii biegłego

- 138 Dowód z oględzin
- 140 Dowód z przesłuchania strony
- 142 Zasady postępowania dowodowego
- 144 Poświadczanie za zgodność odpisów dokumentów
- 146 Zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony
- 148 Uprawnienia strony w postępowaniu dowodowym
- 150 Sankcje stosowane w postępowaniu dowodowym
- 152 Rozprawa
- 154 Postępowanie gabinetowe
- 156 Obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony
- 158 Posiedzenie w trybie współdziałania
- 160 Zawieszenie postępowania administracyjnego
- 162 Przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego
- 164 Zagadnienie wstępne
- 166 Umorzenie postępowania administracyjnego
- 168 Zawieszenie a umorzenie postępowania administracyjnego
- 170 Pomoc prawna
- 172 Opłaty i koszty w postępowaniu administracyjnym

Rozdział VIII. Mediacja (Angelika Drelichowska)

- 176 Mediacja
- 178 Mediator

Rozdział IX. Decyzja, postanowienie i ugoda w postępowaniu administracyjnym (Angelika Drelichowska)

- 182 Decyzja administracyjna
- 184 Struktura decyzji administracyjnej
- 186 Wykonalność decyzji administracyjnej
- 188 Rektyfikacja decyzji administracyjnej
- 190 Wadliwość decyzji administracyjnej
- 192 Postanowienie
- 194 Decyzja administracyjna a postanowienie
- 196 Ugoda administracyjna
- 200 Koncepcja decyzji nieistniejącej

Rozdział X. Milczące załatwienie sprawy administracyjnej (Angelika Drelichowska)

204 Milczące załatwienie sprawy administracyjnej

Rozdział XI. Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji (Angelika Drelichowska)

- 208 Zrzeczenie się prawa do odwołania
210 Odwołanie w postępowaniu administracyjnym
212 Postępowanie odwoławcze przed organem I instancji
215 Postępowanie odwoławcze przed organem II instancji
218 Zakaz *reformationis in peius*
219 Zażalenie w postępowaniu administracyjnym

Rozdział XII. Weryfikacja decyzji i postanowień poza tokiem instancji (Paweł Razowski)

- 224 Wznowienie postępowania administracyjnego
228 Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej
230 Uchylenie lub zmiana decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadą niekwalifikowaną
232 Relacje pomiędzy poszczególnymi trybami nadzwyczajnymi
233 Zbieg nadzwyczajnego postępowania administracyjnego z postępowaniem sądownoadministracyjnym
236 Wygaśnięcie decyzji administracyjnej

Rozdział XIII. Administracyjne kary pieniężne (Angelika Drelichowska)

- 240 Administracyjne kary pieniężne i odstąpienie od ich nałożenia

Rozdział XIV. Postępowania uproszczone (Angelika Drelichowska i Paweł Razowski)

- 244 Cechy postępowania uproszczonego (A.D.)
246 Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń (P.R.)
248 Postępowanie w sprawach skarg (P.R.)
250 Postępowanie w sprawach wniosków (P.R.)

Rozdział XV. Europejska współpraca administracyjna (Angelika Drelichowska)

- 254 Europejska współpraca administracyjna

CZĘŚĆ II. POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XVI. Zagadnienia wprowadzające (Anna Gronkiewicz)

- 258 Źródła prawa postępowania sądownoadministracyjnego
264 Sprawa sądownoadministracyjna
268 Funkcje postępowania sądownoadministracyjnego
270 Dopuszczalność postępowania sądownoadministracyjnego
272 Zasady postępowania sądownoadministracyjnego

Rozdział XVII. Zagadnienia ustrojowe (Anna Gronkiewicz)

- 278 Wojewódzkie sądy administracyjne
282 Naczelny Sąd Administracyjny
286 Sędziowie sądów administracyjnych
290 Zakres kognicji sądów administracyjnych

Rozdział XVIII. Właściwość sądów administracyjnych (Agnieszka Ziółkowska)

- 294 Wyłączenie właściwości sądów administracyjnych
- 296 Właściwość miejscowa wojewódzkich sądów administracyjnych
- 298 Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych
- 300 Właściwość funkcjonalna sądów administracyjnych
- 302 Właściwość delegacyjna sądów administracyjnych
- 303 Czynności sądu w przypadku jego niewłaściwości

Rozdział XIX. Uczestnicy i strony postępowania sądowoadministracyjnego (Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz)

- 308 Skład sądu administracyjnego (A.Z.)
- 310 Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (A.Z.)
- 314 Referendarz sądowy (A.Z.)
- 316 Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego (A.Z.)
- 318 Zdolność sądowa strony (A.Z.)
- 322 Zdolność procesowa strony (A.Z.)
- 324 Zdolność postulacyjna strony (A.Z.)
- 325 Przedstawiciel strony (A.Z.)
- 330 Strona postępowania sądowoadministracyjnego (A.Z.)
- 332 Współuczestnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym (A.G.)
- 334 Pełnomocnik (A.G.)
- 338 Uczestnicy i uczestnicy na prawach strony (A.G.)
- 342 Legitymacja skargowa (A.G.)

Rozdział XX. Wymogi skargi i wniosku (Anna Gronkiewicz)

- 346 Rodzaje i pojęcie pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym
- 352 Wymogi skargi (wniosku)

- 358 Kolidzja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego
- 360 Obowiązki organu administracji publicznej i uprawnienia wsa po wniesieniu skargi
- 362 Odrzucenie skargi
- 366 Wstrzymanie wykonania
- 370 Czynności poprzedzające rozpoznanie skargi

Rozdział XXI. Czynności procesowo-techniczne postępowania sądowoadministracyjnego (Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz)

- 374 Klasyfikacja czynności procesowych (A.Z.)
- 376 Rodzaje doręczeń (A.Z.)
- 380 Podmioty doręczeń (A.Z.)
- 384 Czas doręczeń (A.Z.)
- 386 Sposoby doręczeń (A.Z.)
- 388 Dowód doręczenia (A.Z.)
- 390 Rodzaje terminów w postępowaniu sądowoadministracyjnym (A.Z.)
- 392 Terminy skutecznego wniesienia pisma (A.Z.)
- 394 Przywrócenie terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym (A.Z.)
- 398 Protokół w postępowaniu sądowoadministracyjnym (A.Z.)
- 402 Uzupełnienie i sprostowanie protokołu (A.Z.)
- 404 Akta sprawy sądowoadministracyjnej (A.G.)

Rozdział XXII. Tok postępowania sądowoadministracyjnego (Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska)

- 410 Etapy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym na skutek wniesienia skargi (A.Z.)
- 414 Przeszkody procesowe (ujemne przesłanki procesowe) (A.Z.)
- 416 Zawieszenie postępowania (obligatoryjne i fakultatywne) (A.G.)
- 420 Podjęcie zawieszzonego postępowania (A.G.)
- 422 Umorzenie postępowania (A.G.)
- 426 Postępowanie dowodowe (A.G.)

Rozdział XXIII. Posiedzenia sądowe
(Agnieszka Ziółkowska)

- 430 Posiedzenia sądowe
- 432 Posiedzenie przy drzwiach zamkniętych
- 434 Zawiadomienie o posiedzeniu sądowym
- 436 Rozprawa
- 440 Łączne rozpatrywanie spraw
- 442 Zamknięcie rozprawy
- 444 Odroczenie rozprawy

Rozdział XXIV. Postępowania szczególne w postępowaniu sądownoadministracyjnym
(Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska)

- 448 Postępowanie mediacyjne (A.G.)
- 452 Mediator w postępowaniu mediacyjnym przed sądem administracyjnym (obowiązki i uprawnienia) (A.G.)
- 454 Postępowanie uproszczone (A.G.)
- 456 Postępowanie w sprawie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej organu II instancji wydanej w postępowaniu administracyjnym (A.G.)
- 462 Postępowania odtworzeniowe (A.Z.)

Rozdział XXV. Rozstrzygnięcia w postępowaniu sądownoadministracyjnym
(Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz)

- 468 Zasady orzekania (A.G.)
- 472 Rodzaje rozstrzygnięć sądów administracyjnych (A.G.)
- 474 Elementy sentencji (A.G.)
- 476 Zasady ogłaszania i doręczania wyroków (A.Z.)
- 480 Doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem (A.Z.)
- 481 Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych (A.Z.)
- 490 Skutki niewykonania wyroku uwzględniającego skargę bezczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowania (A.Z.)
- 492 Sygnalizacja naruszeń prawa w toku rozpoznawania sprawy (A.Z.)
- 494 Sprostowanie wyroku (A.Z.)

- 496 Uzupelnienie wyroku (A.Z.)
- 498 Wykładnia wyroku (A.Z.)
- 500 Prawomocność orzeczeń (A.Z.)
- 504 Unieważnienie orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny (A.Z.)
- 506 Postanowienia (A.Z.)
- 508 Uzasadnienie postanowienia (A.Z.)
- 510 Czynności orzecznicze referendarza sądowego i ich zaskarżanie (A.Z.)
- 514 Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (A.G.)

Rozdział XXVI. Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym
(Anna Gronkiewicz)

- 518 Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym
- 522 Skarga kasacyjna – uwagi ogólne
- 528 Postępowanie ze skargi kasacyjnej
- 536 Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego
- 540 Zażalenie – uwagi ogólne
- 544 Postępowanie zażaleniowe
- 548 Skarga o wznowienie postępowania – uwagi ogólne
- 552 Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania
- 556 Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – uwagi ogólne
- 560 Postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Rozdział XXVII. Koszty postępowania sądownoadministracyjnego
(Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz)

- 566 Koszty postępowania sądownoadministracyjnego (A.G.)
- 570 Zasady zwrotu kosztów (A.G.)
- 576 Zwolnienie od kosztów sądowych (A.Z.)
- 581 Prawo pomocy (A.Z.)
- 586 Ustanowienie zawodowego pełnomocnika (A.Z.)
- 590 Utrata prawa pomocy (A.Z.)
- 594 Odszkodowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Podstawy odszkodowania (A.G.)

Wstęp

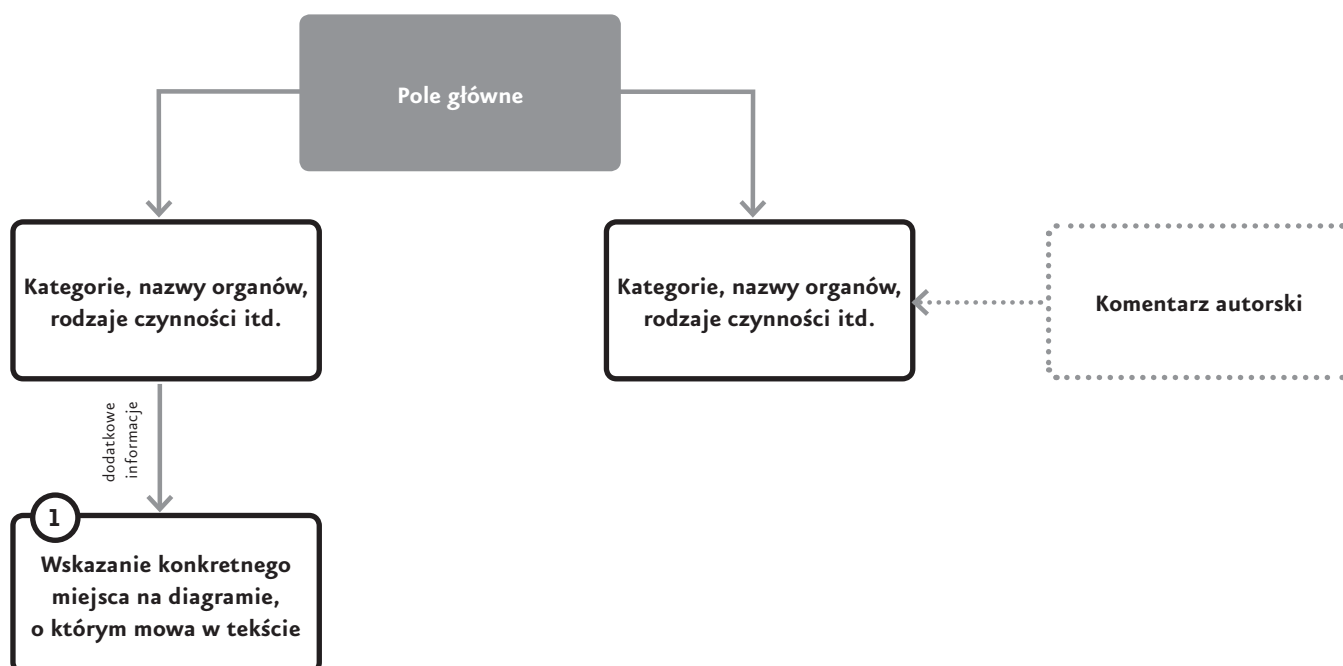
Prawo w diagramach to innowacyjna seria charakteryzująca się przejrzystą formą i zwięzłym przedstawieniem wszystkich potrzebnych informacji. Doświadczony zespół autorów i zastosowana formuła sprawiają, że przygotowania do egzaminu będą szybsze i skuteczniejsze, i to nie tylko dla osób o pamięci wzrokowej.

Aktualny stan prawny i liczne odwołania do konkretnych wyroków i postanowień sprawiają, że w oparciu o książkę można dowolnie pogłębiać swoją wiedzę. Na końcu rozdziałów zamieszczono także wykaz literatury przedmiotowej.

Życzymy skutecznej nauki i szybkiego przyswajania informacji!

Redakcja

Diagramy skonstruowano w oparciu o kilka środków graficznych:



CZĘŚĆ I

Postępowanie administracyjne

ROZDZIAŁ I

Zagadnienia wprowadzające (Paweł Razowski)

- 1 Prawo administracyjne materialne i ustrojowe a prawo administracyjne procesowe
- 2 Pojęcie postępowania administracyjnego
- 3 Rodzaje postępowania administracyjnego
- 4 Tryby i stadia postępowania administracyjnego
- 5 Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Prawo administracyjne materialne i ustrojowe a prawo administracyjne procesowe

1. Normy prawa administracyjnego można podzielić na normy materialne, ustrojowe i procesowe, co stanowi jedną z cech charakterystycznych tej gałęzi prawa. Trójpodział ten w polskiej literaturze prawniczej został po raz pierwszy przedstawiony w dziele K.W. Kumanieckiego, J.S. Langroda, S. Wachholz *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce* wydanej w 1939 r. Obecnie kategoryzacja ta jest silnie akcentowana w rodzimym prawie administracyjnym.

2. Normy prawa ustrojowego regulują strukturę i zasady funkcjonowania systemu organów administracji publicznej. Normy prawa procesowego (normy postępowania, normy proceduralne) regulują natomiast obowiązki i uprawnienia uczestników procesu ustalania jakiegoś skutku prawnego. Normy prawa materialnego regulują zaś treść tego skutku prawnego.

3. W tym trójpodziale norm prawa administracyjnego normy prawa procesowego i normy prawa ustrojowego spełniają funkcje pomocnicze w stosunku do norm prawa materialnego¹. Normy prawa procesowego zostały ustanowione do regulowania trybu realizacji prawa materialnego – służą więc urzeczywistnieniu norm prawa materialnego; bez istnienia tych norm prawa materialnego byłyby zbędne (bezprzedmiotowe). Zasady i instytucje prawa procesowego muszą zaś być dostosowane do zasad i instytucji prawa materialnego². Zależność zachodzącą między prawem materialnym a prawem procesowym w najbardziej obrazowy sposób ujął M. Cieślak, stwierdzając, że „(...) bez procesu karnego prawo karne materialne byłoby jak strach na wróble”³. Tę uniwersalną myśl należy odnieść także do relacji zachodzących między prawem administracyjnym materialnym i prawem administracyjnym procesowym. Relacje te można ostatecznie określić mianem współzależności, gdyż „Prawo procesowe, służąc realizacji prawa materialnego, ma na celu stworzenie gwarancji prawidłowego uregulowania stosunku prawnego przez ustalenie podstawy faktycznej tego stosunku, bez której określenia nie można mówić o prawidłowym stosowaniu normy prawa materialnego”⁴.

4. Normy prawa ustrojowego mają zapewnić istnienie takich struktur administracji publicznej, dzięki którym możliwa jest optymalna realizacja prawa i celów publicznych. Przyjęty model budowy systemu ustrojowego administracji publicznej ma wpływ na przyjęcie w prawie procesowym kompetencji organów wykonujących administrację publiczną do prowadzenia postępowania administracyjnego⁵.

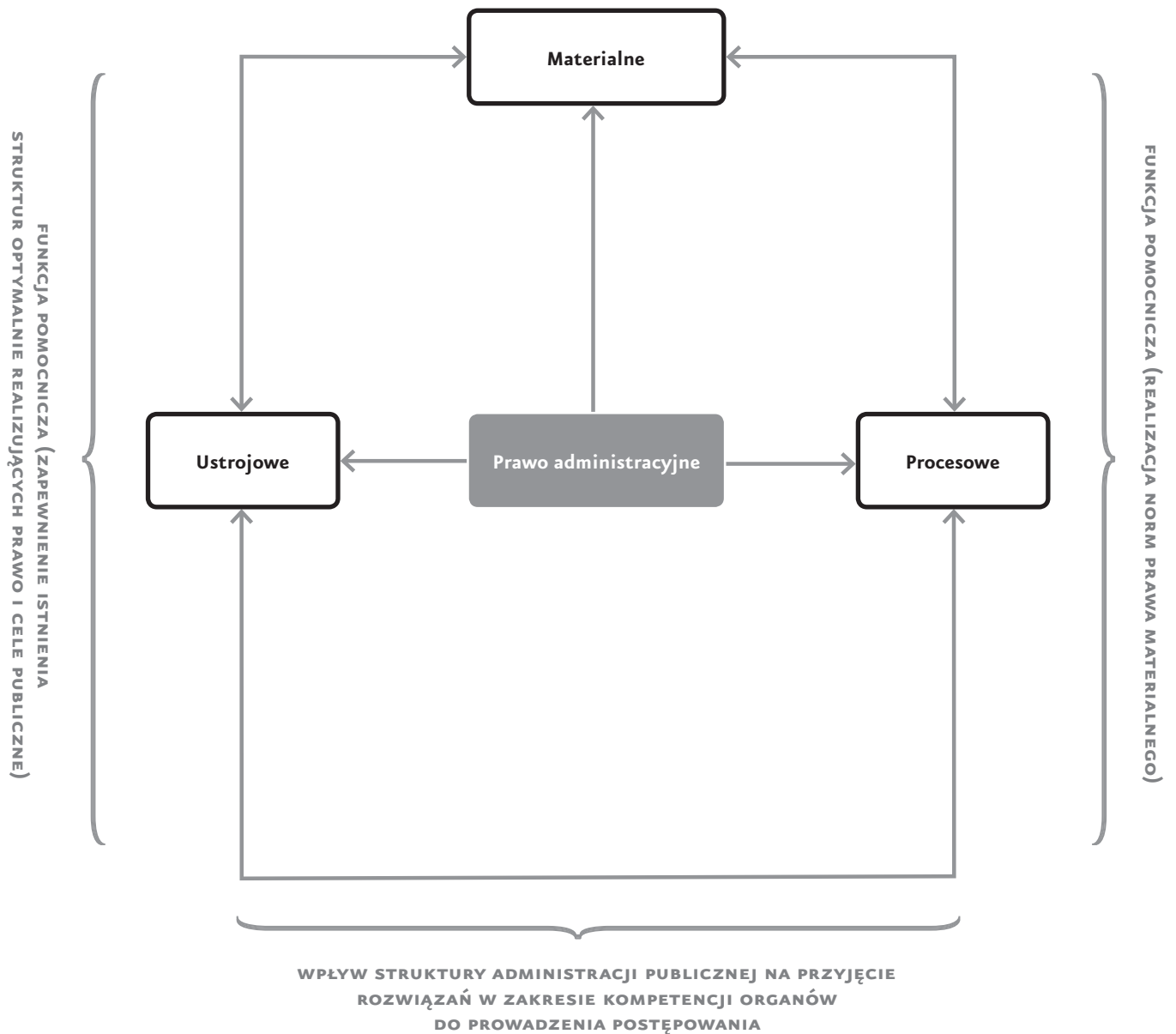
¹ Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 3 i 4.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 22.

³ Zob. M. Cieślak, *Proces karny (skrypt)*, cz. 1, Kraków 1952, s. 9.

⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 20.

⁵ Zob. *ibidem*, s. 24.



Pojęcie postępowania administracyjnego

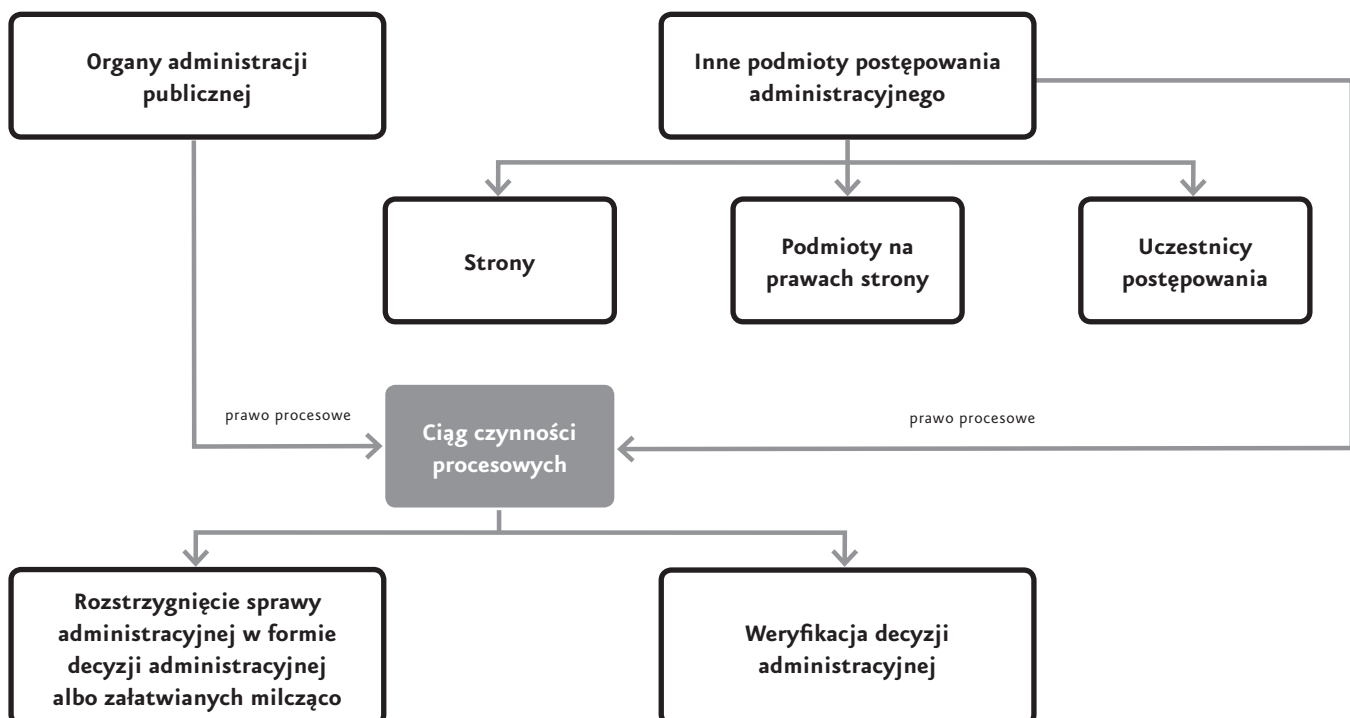
1. Przez pojęcie postępowania administracyjnego należy rozumieć „(...) regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej albo załatwienia jej milcząco, jak i czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”¹.

2. Powyższa definicja dotyczy tzw. ogólnego postępowania administracyjnego określonego w art. 1 pkt. 1 i 2 k.p.a. Bezpośrednim celem tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji normy prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, dokonywane przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej albo w formie milczącej. W ten sposób organ prowadzący postępowanie dokonuje autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego.

3. Na oznaczenie postępowania administracyjnego używa się także określenia „proces administracyjny” – należy uważać je za synonimiczne. W literaturze przedmiotu tryb załatwienia indywidualnych spraw administracyjnych przez organy administracyjne w formie zewnętrznego aktu administracyjnego bywa również określany jako „jurysdykcyjne postępowanie administracyjne”².

² Zob. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 111, Wrocław 1978, s. 131.

¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 98.

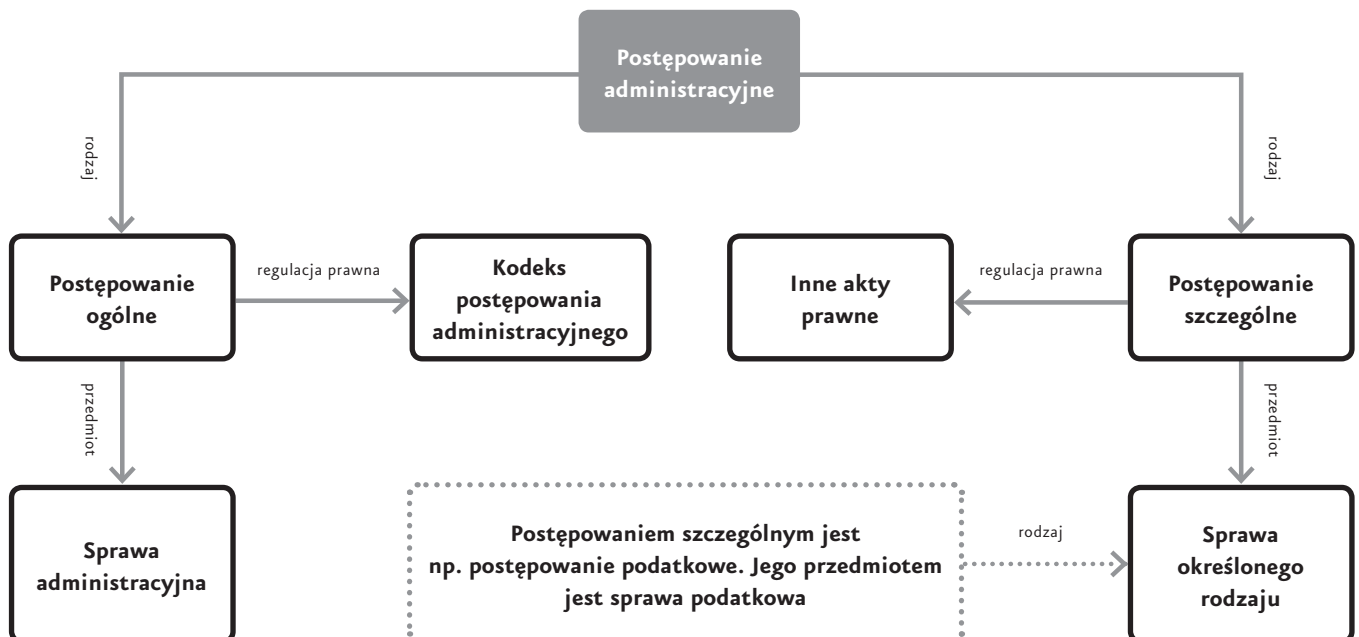


Rodzaje postępowania administracyjnego

1. W postępowaniu administracyjnym należy wyróżnić dwa rodzaje: postępowanie administracyjne ogólne i postępowanie (postępowania) administracyjne szczególne. Podstawowe różnice zachodzące między nimi dotyczą przedmiotu tych postępowań (rodzaju spraw w nich rozpoznawanych) i trybu regulacji prawnej.

2. Postępowanie administracyjne ogólne jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W jego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie większości spraw administracyjnych. Ogólne postępowanie administracyjne zostało określone w art. 1 pkt. 1 i 2 k.p.a. Bezpośrednim celem tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji normy prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, dokonywane przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej.

3. Celem postępowania szczególnego jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju. Takim postępowaniem szczególnym jest m.in. postępowanie podatkowe, w którego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw podatkowych. Postępowanie podatkowe jest zaś regulowane przez przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 800).



Tryby i stadia postępowania administracyjnego

1. Postępowanie administracyjne, podobnie jak inne postępowania prawne, cechuje wymierność czasowa. Oznacza to, że postępowanie administracyjne stanowi przebieg składający się ze wzajemnie splecionych faktów procesowych, których najważniejszym składnikiem są czynności procesowe¹. Uporządkowanie faktów procesowych umożliwia w konsekwencji wyróżnienie określonych trybów i stadiów postępowania administracyjnego.

2. W postępowaniu administracyjnym ogólnym i szczególnym (postępowaniu podatkowym) należy wyróżnić dwa tryby postępowania różniące się w szczególności przedmiotem postępowania. Są to:

- a) postępowanie główne;
- b) postępowania nadzwyczajne.

Przedmiotem postępowania głównego, zarówno toczącego się przed organem I instancji, jak i II instancji, „(...) jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w trybie i formie przewidzianych przez przepisy prawa procesowego zgodnie z przepisami prawa materialnego”². Z kolei przedmiotem postępowań nadzwyczajnych (trybów nadzwyczajnych) nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, lecz „(...) przeprowadzenie weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu głównym (...)”³. Z tej przyczyny w literaturze przedmiotu postępowania nadzwyczajne określa się jako „służebne” względem postępowania głównego – ich byt prawny jest bowiem uzależniony od uprzedniego przeprowadzenia postępowania głównego, zakończonego wydaniem decyzji ostatecznej. Istotą postępowań nadzwyczajnych jest stworzenie gwarancji represyjnych zrealizowania celu postępowania głównego – wydania decyzji w pełni prawidłowej⁴.

3. System nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego obejmuje:

- a) postępowanie w sprawie wznowienia postępowania – jego celem jest stworzenie prawnej możliwości ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową określoną w art. 145 § 1, art. 145a § 1 oraz art. 145b § 1 k.p.a.;
- b) postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – jego celem jest ustalenie, czy decyzja nie jest dotknięta kwalifikowaną wadliwością o przede wszystkim materialnoprawnym charakterze, wskazaną w art. 156 § 1 k.p.a.;
- c) postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji prawidłowej albo dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154, art. 155, art. 161 § 1 k.p.a.)⁵.

4. Stadia procesowe można rozumieć jako „najogólniejsze i najbardziej zasadnicze odcinki, na które można podzielić drogę procesu”⁶. Samo pojęcie „drogi procesu” oznacza zaś rozpięty w czasie ciąg faktów procesowych, poczynając od pierwszej czynności w sprawie, a kończąc na ostatnim fakcie procesowym. W postępowaniu głównym i w postępowaniach nadzwyczajnych można wyróżnić trzy stadia procesowe:

- 1) stadium wstępne – obejmuje czynności wszczęcia postępowania oraz czynności procesowe mające na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w określonej sprawie;
- 2) stadium postępowania wyjaśniającego (rozpoznawczego) – obejmuje ciąg czynności procesowych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego;
- 3) stadium podjęcia decyzji rozstrzygającej – dotyczy indywidualnej sprawy konkretnej osoby⁷ będącej przedmiotem postępowania.

1 Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1973, s. 52.

2 B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 99.

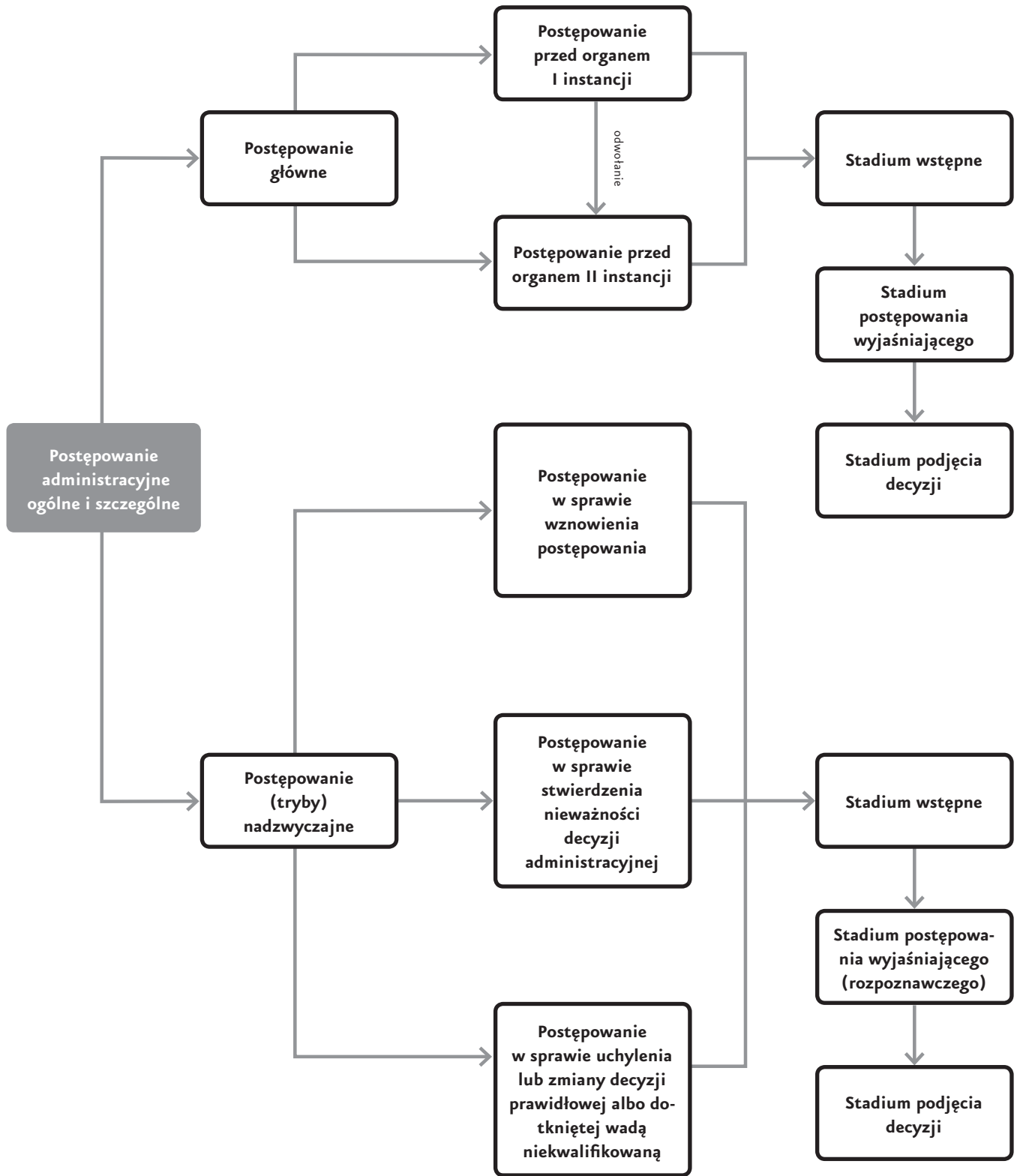
3 B. Adamiak [w:] *ibidem*, s. 99.

4 Zob. B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, AUWR No 648, „Prawo” CXII, Wrocław 1985, s. 94.

5 Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 100.

6 Zob. M. Cieślak, *op. cit.*, s. 53.

7 Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 100.



Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczają jednostce zakres dopuszczalności obrony przysługującego jej interesu prawnego na drodze regulowanego prawnie procesu przed organem administracji publicznej. Przesłanki te należy rozważać osobno względem: ogólnego postępowania administracyjnego, spraw sporów o właściwość, postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, postępowania w sprawach skarg i wniosków oraz petycji, nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz trybu europejskiej współpracy administracyjnej.

2. W przypadku ogólnego postępowania administracyjnego z art. 1 pkt 1 w zw. z pkt. 2 k.p.a., wyróżnia się cztery przesłanki pozytywne stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a z art. 3 § 1–3 i art. 4 k.p.a. – pięć przesłanek negatywnych¹.

3. Do przesłanek pozytywnych zalicza się:

- a) prowadzenie postępowania w sprawie przez organ właściwy;
- b) przynależność sprawy do właściwości tego organu;
- c) indywidualny charakter sprawy (oznacza to, że jest to sprawa indywidualnie określonego podmiotu, w której orzeka się o jego indywidualnie oznaczonych uprawnieniach lub obowiązkach);
- d) podstawę prawną do rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej.

Przesłanki te muszą wystąpić łącznie.

4. Przesłanki negatywne to w przeważającej mierze przewidziane ustawowo wyłączenia określonych spraw spod zakresu mocy obowiązującej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Do spraw tych należą:

- a) sprawy karne skarbowe (art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a.);
- b) sprawy podatkowe (art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.);
- c) sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.);
- d) sprawy wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a.);

e) sprawy podległości służbowej pracowników organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.).

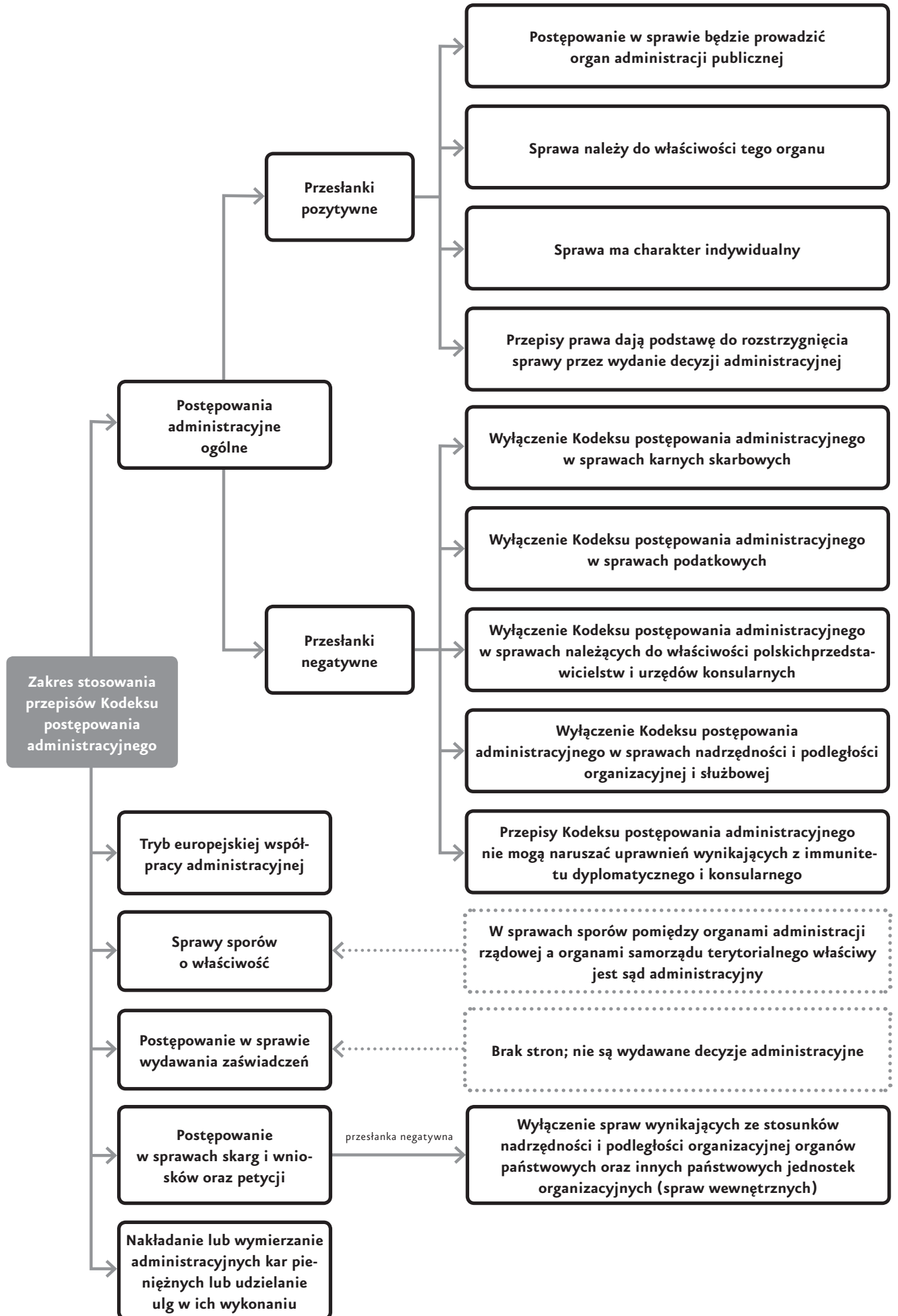
Szczególną kategorię wyłączeń wyraża regulacja art. 4 k.p.a., zgodnie z którą „Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych oraz umów i zwyczajów międzynarodowych”.

Do postępowania w sprawach podatkowych stosuje się przepisy działu IV i działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Nie stosuje się zaś, pomimo brzmienia art. 3 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., przepisów działu V, gdyż zostały one uchylone. Przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącego skarg i wniosków, stosuje się również do postępowania w sprawach karnych skarbowych, postępowaniach w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz postępowania w sprawach podległości służbowej pracowników organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 3 § 4 k.p.a.).

5. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują czynności podejmowanych przy rozpatrywaniu sporów o właściwość, a jedynie wskazują na sąd administracyjny jako właściwy w sprawach sporów między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego i na podmioty legitymowane do wniesienia wniosku w tej sprawie.

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń i postępowanie w sprawach skarg i wniosków oraz petycji są postępowaniami uproszczonymi o charakterze administracyjnym. W postępowaniach tych nie występują strony i nie można w nich wydawać decyzji administracyjnych. W postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń może wziąć udział każdy, kto ubiega się o jego wydanie, a w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków oraz petycji – każdy, kto wniesie skargę, wniosek lub petycję do danego organu państwowego bądź organu państwowej jednostki organizacyjnej. Z zakresu stosowania przepisów o skargach i wnioskach wyłączono sprawy ze stosunków nadrzędności i podległości organizacyjnej organów państwowych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych.

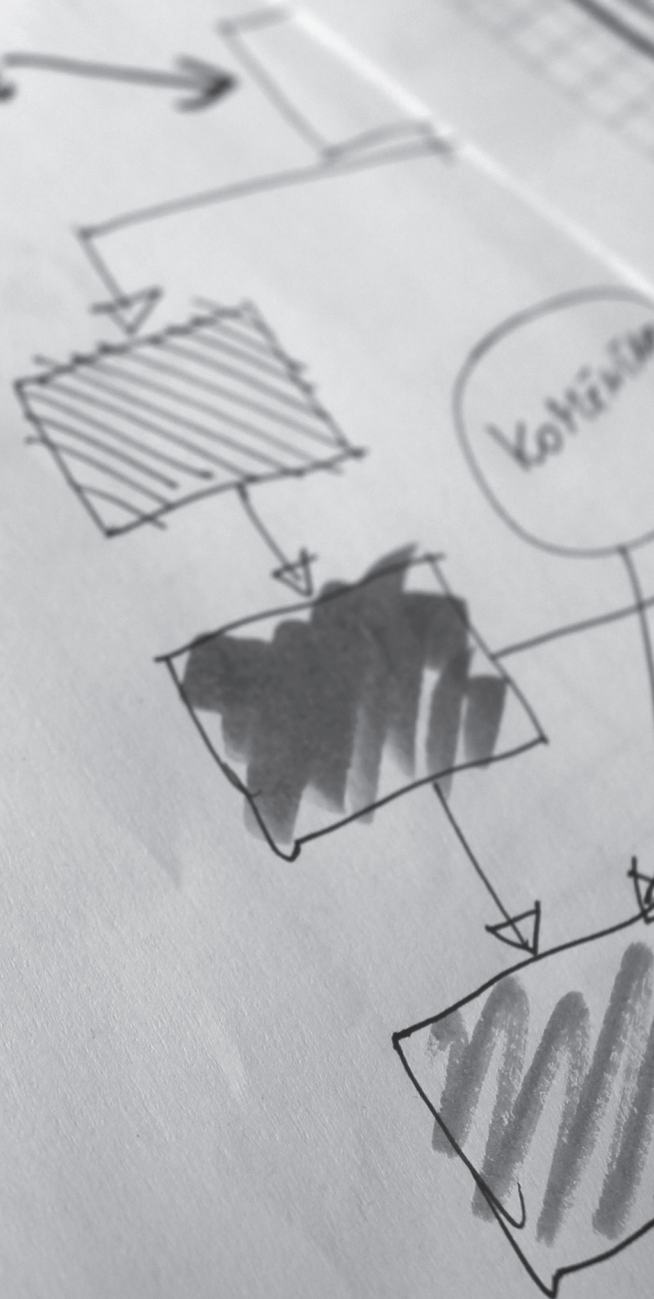
¹ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 90–92.



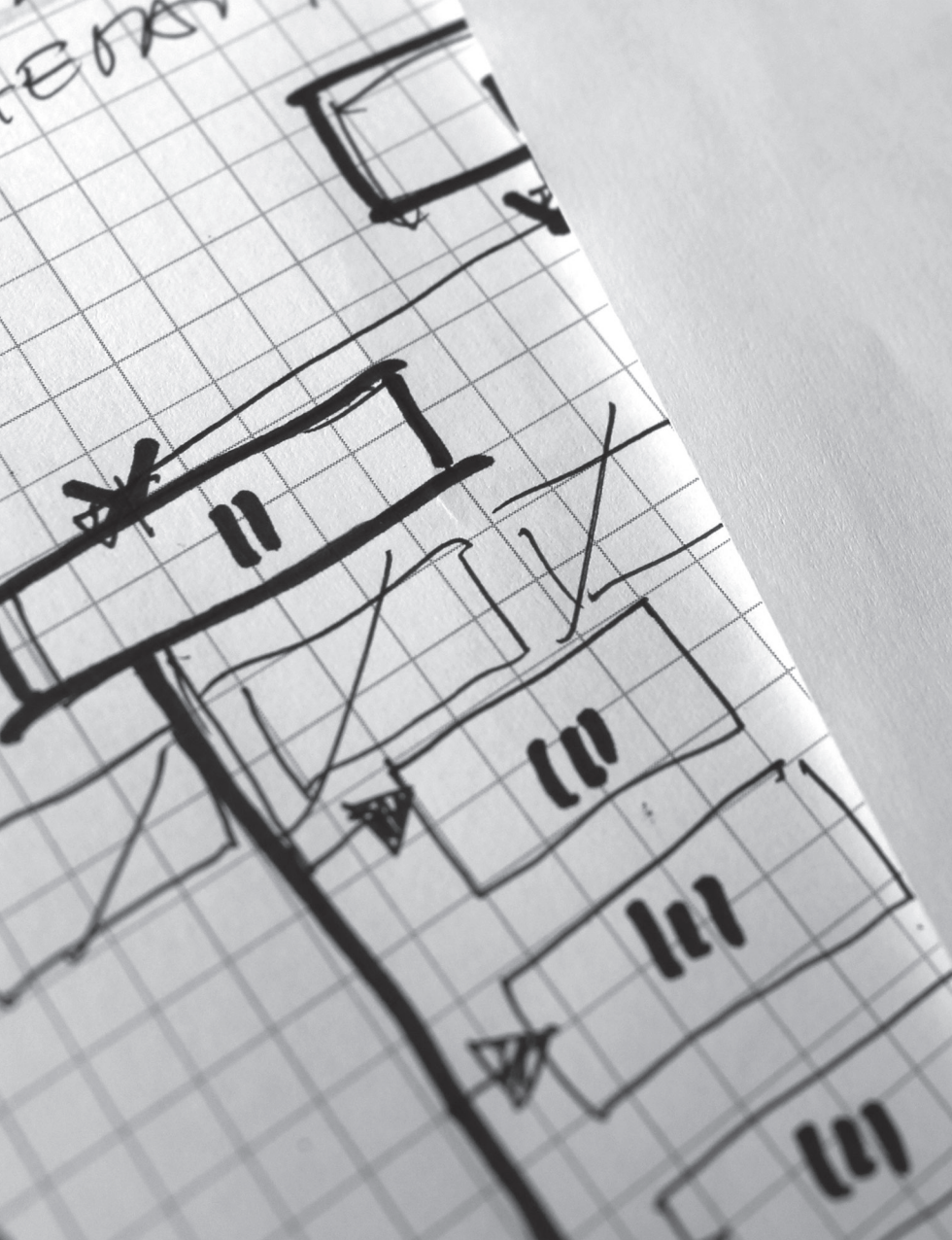


1) 20 PUNJAB 1 PUNJ

ROLE
FUTURE



DDREOVNA
ZUN
EORT



ROZDZIAŁ II

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

(Paweł Razowski i Angelika Drelichowska)

- I Charakter prawny zasad postępowania administracyjnego (P.R.)
- 2 Klasyfikacja zasad postępowania administracyjnego (P.R.)
- 3 Zasada praworządności (P.R.)
- 4 Zasada kontroli i nadzoru (P.R.)
- 5 Zasada prawdy obiektywnej (prawdy materialnej) (P.R.)
- 6 Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (P.R.)
- 7 Zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (P.R.)
- 8 Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (A.D.)
- 9 Zasada współdziałania organów (A.D.)
- 10 Zasada udzielania informacji (P.R.)
- 11 Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (P.R.)
- 12 Zasada przekonywania (P.R.)
- 13 Zasada szybkości postępowania (P.R.)
- 14 Zasada polubownego załatwiania spraw administracyjnych (P.R.)
- 15 Zasada pisemności (P.R.)
- 16 Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej (A.D.)
- 17 Zasada dwuinstancyjności (P.R.)
- 18 Zasada trwałości decyzji administracyjnych (P.R.)
- 19 Zasada prawa skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne (P.R.)
- 20 Zasada domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej (P.R.)
- 21 Wyjątki od zasad ogólnych postępowania administracyjnego (P.R.)

Charakter prawny zasad postępowania administracyjnego

1. Zasady postępowania administracyjnego stanowią normy prawne o fundamentalnym znaczeniu dla całego procesu administracyjnego. Zasady te to „podstawowe (przewodnie) reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę”¹. Generalnie, zasady te mają walor normatywny. Oznacza to, że są to zasady wspólne dla całości postępowania administracyjnego, a zatem mające obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania i stanowiące wiążącą wytyczną dla stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasady te mają być realizowane przez istniejące instytucje procesowe, a ich konkretyzację stanowią istniejące instytucje procesowe. Zasady te służą również do wypełniania ewentualnych (pozornych) „luk” w obrębie Kodeksu postępowania administracyjnego².

2. Przyznanie określonej normie prawnej charakteru zasady prawa jest kwestią konwencji. Musi opierać się to na założeniu, że norma ta ma szczególne znaczenie dla całego systemu prawa albo dla jego określonego fragmentu (np. dla danej gałęzi prawa).

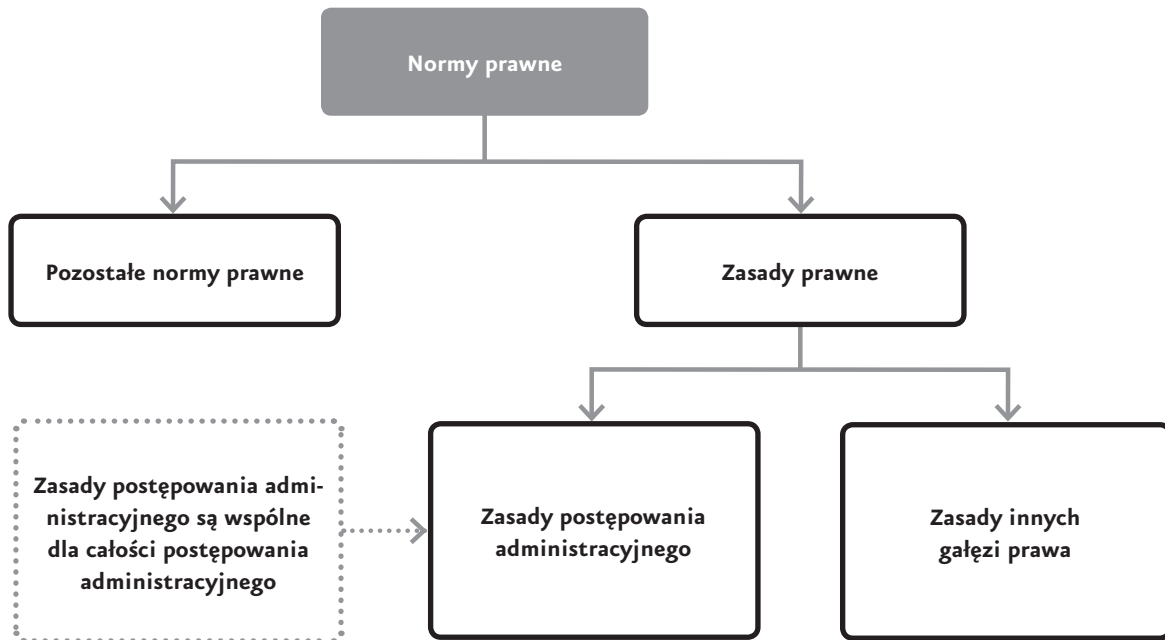
3. Przyznanie zasadom ogólnym postępowania administracyjnego charakteru prawnego norm prawnych powoduje, że ich naruszenie musi być traktowane jako naruszenie prawa. Naruszenie zasad ogólnych jest obwarowane różnymi następstwami prawnymi. Może więc powodować:

- a) wadliwość decyzji zagrożoną sankcją wzruszalności decyzji (art. 145 § 1, art. 145a, art. 145b, art. 154, art. 155 k.p.a.) albo sankcją nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a.);
- b) odpowiedzialność odszkodowawczą (np. art. 12 § 1 w zw. z art. 38 k.p.a.);
- c) odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika organu administracji publicznej³.

³ *Ibidem*, s. 33.

¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 81.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 31.



Klasyfikacja zasad postępowania administracyjnego

1. Wśród zasad podstawowych postępowania administracyjnego należy wyróżnić:

- a) zasady naczelne;
- b) zasady ogólne;
- c) zasady wypracowane przez doktrynę.

Z kolei zasady naczelne można podzielić na:

- a) zasady konstytucyjne;
- b) zasady wyprowadzane z prawa unijnego;
- c) zasady wyprowadzane z prawa międzynarodowego publicznego¹.

2. Zasady konstytucyjne są wyprowadzane z przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Wśród zasad tych na szczególną uwagę zasługują:

- a) zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) – wyprowadzana jest z niej m.in. zasada prawa do procesu w postępowaniu administracyjnym, wyrażająca się w przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w uregulowanym przepisami prawa postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia²;
- b) zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP);
- c) zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP);
- d) zasada dwuinstancyjności (art. 78 Konstytucji RP).

3. Zasady wyprowadzane z prawa unijnego wynikają przede wszystkim z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, uchwalonego przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.

4. Zasady wyprowadzane z prawa międzynarodowego wynikają przede wszystkim z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Można wymienić pięć praw wynikających ze wskazanej regulacji prawnej:

- a) prawo do procesu przed organem administracyjnym, a następnie do sporu w procesie przed sądem;
- b) prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie;
- c) prawo do uzyskania szybkiej i wyczerpującej informacji prawnej;
- d) prawo do realnych możliwości obrony swoich praw i interesów;
- e) prawo do czynnego udziału w postępowaniu osobistym lub przez pełnomocnika³.

5. System zasad ogólnych postępowania administracyjnego obejmuje:

- a) zasadę praworządności (art. 6 k.p.a.);
- b) zasadę kontroli i nadzoru oraz zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.);
- c) zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.);
- d) zasadę przyjaznej interpretacji przepisów (art. 7a k.p.a.);
- e) zasadę współdziałania organów (art. 7b k.p.a.);
- f) zasadę zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej;
- g) zasadę udzielania informacji;
- h) zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym;
- i) zasadę przekonywania;
- j) zasadę szybkości postępowania;
- k) zasadę polubownego załatwiania spraw administracyjnych;
- l) zasadę pisemności;
- ł) zasadę dwuinstancyjności;
- m) zasadę trwałości decyzji administracyjnych i zasadę prawa skargi do sądu na decyzje administracyjne⁴.

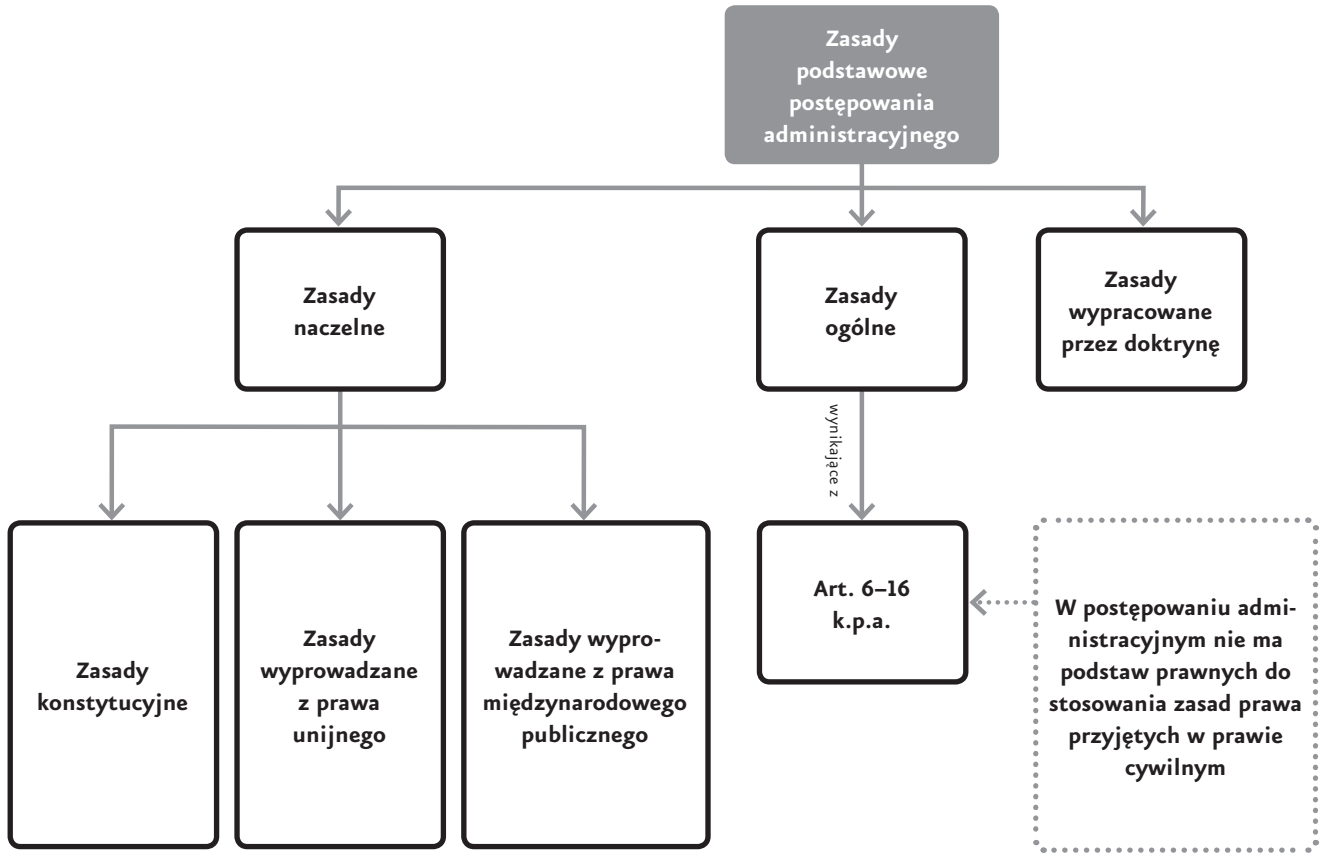
6. W postępowaniu administracyjnym obowiązują również zasady wyprowadzane z uogólnień rozwiązań prawnych przez doktrynę, czego przykładem może być zasada domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej. W postępowaniu administracyjnym nie ma podstaw prawnych do stosowania zasad prawa cywilnego.

¹ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 32 i n.

² Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] (red.) J. Poślusznny, Z. Czarnik, R. Sawuła, *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 29 i n.

³ *Ibidem*, s. 33.

⁴ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 52 i n.



Zasada praworządności

1. Zasada ogólna praworządności wynika zarówno z regulacji zawartych w Konstytucji RP („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” – art. 7 Konstytucji RP), jak i regulacji zamieszczonych w Kodeksie postępowania administracyjnego („Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa” – art. 6 k.p.a.).

2. Działanie na podstawie prawa oznacza, że „(...) każde działanie organów władzy publicznej powinno być oparte na upoważnieniu przez normę ustawową:

- a) do podjęcia działania;
- b) do podjęcia działania w określonej formie;
- c) do podjęcia działania w określonych warunkach”.

Wymóg działania w granicach prawa przesądza z kolei o tym, że „(...) ilekroć upoważnienie dane przez normę ustawową (...) dopuszcza pewien zakres samodzielności organu władzy publicznej, to władza publiczna może z tej samodzielności korzystać w granicach prawa”¹. W demokratycznym państwie prawnym samodzielność organów władzy publicznej jest więc zawsze związana normami prawnymi.

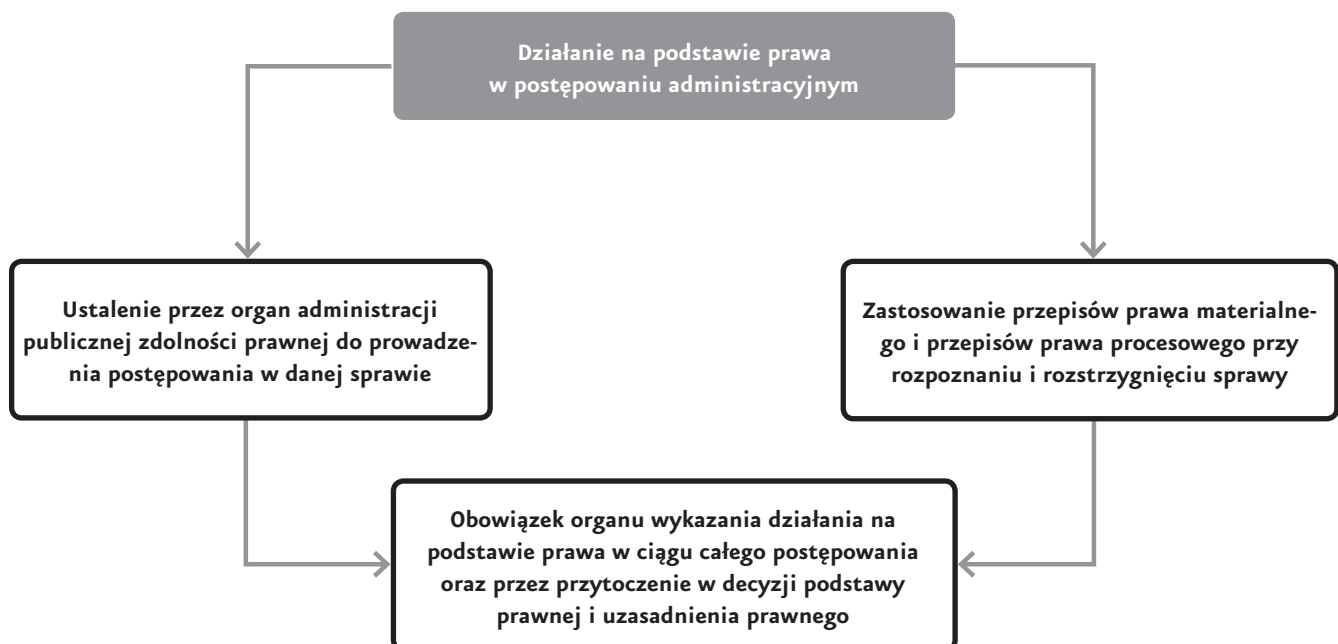
3. Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy².

Zgodnie z zasadą praworządności, podstawę prawną rozstrzygnięcia spraw przez organy mogą stanowić wyłącznie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, wymienione w art. 87 Konstytucji RP. Są to: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taką podstawą mogą być również przepisy prawa unijnego. Podstawy rozstrzygnięcia organów nie mogą zaś stanowić akty prawne o charakterze wewnętrznym, a zatem skierowane do adresata pozostającego w szczególnym stosunku zależności względem wydającego je organu.

4. Organ administracji publicznej jest zobowiązany wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania oraz przez przytoczenie w decyzji podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego (art. 107 § 1 i 3 k.p.a.).

¹ A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 27–28.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 43.



Zasada kontroli i nadzoru

1. Zasadę kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyrażono w art. 7 k.p.a., zgodnie z którym „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności”.

2. Zgodnie z zasadą kontroli i nadzoru, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie jest zobowiązany do kontroli przestrzegania prawa przez podmioty i uczestników postępowania, jak również do samokontroli przestrzegania prawa.

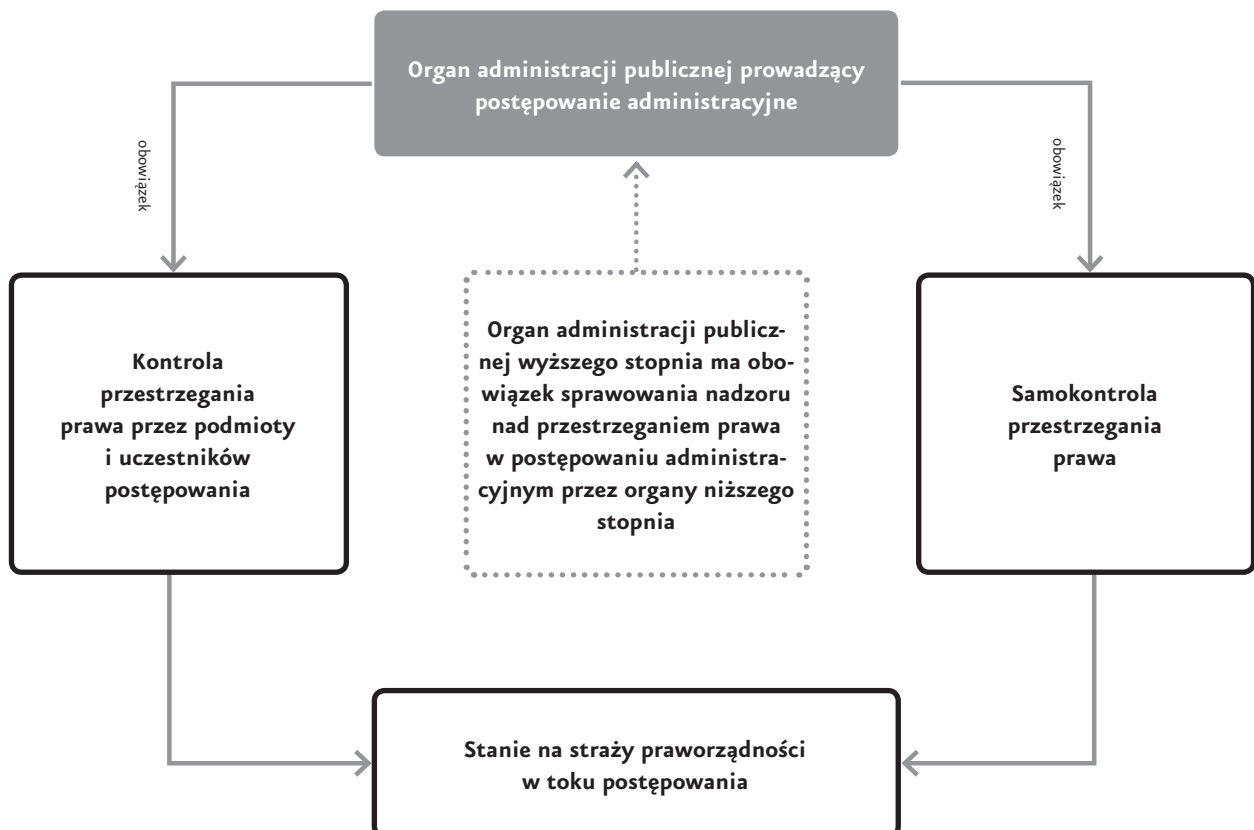
3. Organ prowadzący postępowanie kontroluje przestrzeganie przepisów prawa przez strony postępowania i – w razie naruszenia tych przepisów – może zastosować sankcję bezskuteczności czynności procesowej (art. 64 § 2 k.p.a.). Ponadto, podejmując każdą czynność procesową, organ zobowiązany jest zbadać jej zgodność z prawem, np. wszczynając postępowanie, zobowiązany

jest – zgodnie z art. 19 k.p.a. – zbadać swoją właściwość w sprawie. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję niezgodną z prawem, jest tą decyzją związany, ale w określonych w przepisach prawa przypadkach może własną decyzją odwołać¹.

4. Z wymogu stania przez organ na straży praworządności (art. 7 k.p.a.) należy wyprowadzić obowiązek organu administracji publicznej wyższego stopnia do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu administracyjnym przez organy niższego stopnia. Organ wyższego stopnia z urzędu sprawuje nadzór, wszczynając z urzędu postępowanie nadzorcze w razie stwierdzenia określonego rodzaju naruszenia prawa (art. 7 w zw. z art. 157 § 2 *in fine* k.p.a.)².

¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 52–53.

² *Ibidem*, s. 53–55.



Zasada prawdy obiektywnej (prawdy materialnej)

1. Zasada ogólna prawdy obiektywnej została uregulowana w art. 7 *in media* k.p.a., w świetle którego w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy.

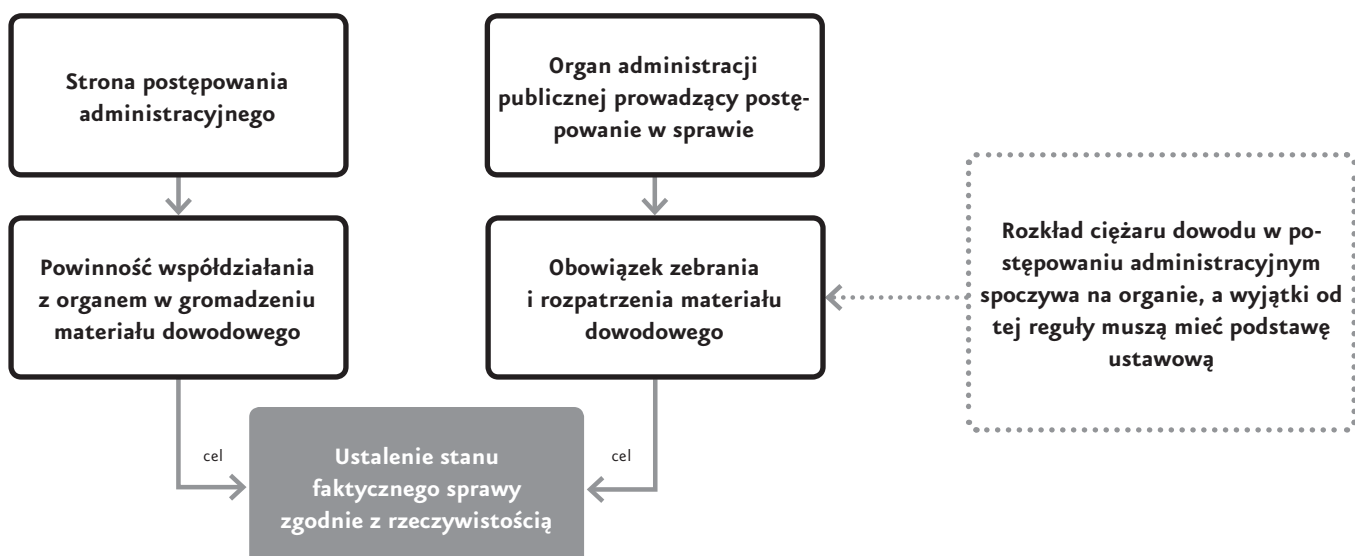
2. Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie jest zobowiązany do zebrania i rozpatrzenia w wyczerpujący sposób materiału dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnie z rzeczywistością. Z istoty tej zasady ogólnej wynika więc jej szczególna doniosłość w zakresie postępowania dowodowego. Ciężar dowodu, a zatem obowiązek udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie, co do zasady spoczywa na organie administracji publicznej prowadzącym postępowanie. Wszelkie wyjątki od reguły rozkładu ciężaru dowodu muszą mieć wyraźną podstawę ustawową. W tym zakresie nie można stosować reguły rozkładu ciężaru dowodu wynikającej z art. 6 k.c. (zgodnie z którym ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne¹). Nie oznacza to jednak, że strona jest zwolniona z obowiązku współdziałania z organem w gromadzeniu materiału dowodowego.

Przeciwnie – zwłaszcza gdy nieudowodnienie określonej czynności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony, strona powinna współdziałać z organem w gromadzeniu materiału dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego w sprawie zgodnie z rzeczywistością. Na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie do przyjęcia jest jednak takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę, ograniczając się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania, czy nie, i przerzucając w konsekwencji obowiązek wyjaśnienia sprawy na stronę².

3. Strona może partycypować w gromadzeniu materiału dowodowego, zgłaszając wnioski dowodowe. Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Organ administracji publicznej może jednak nie uwzględnić żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy (art. 78 § 2 k.p.a.).

¹ Por. odmiennie wyrok NSA z dnia 11 lipca 2002 r., I SA/Po 788/00, „Biuletyn Skarbowy” 2002, nr 6, poz. 25.

² Zob. wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r., II SA 1205/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 98.

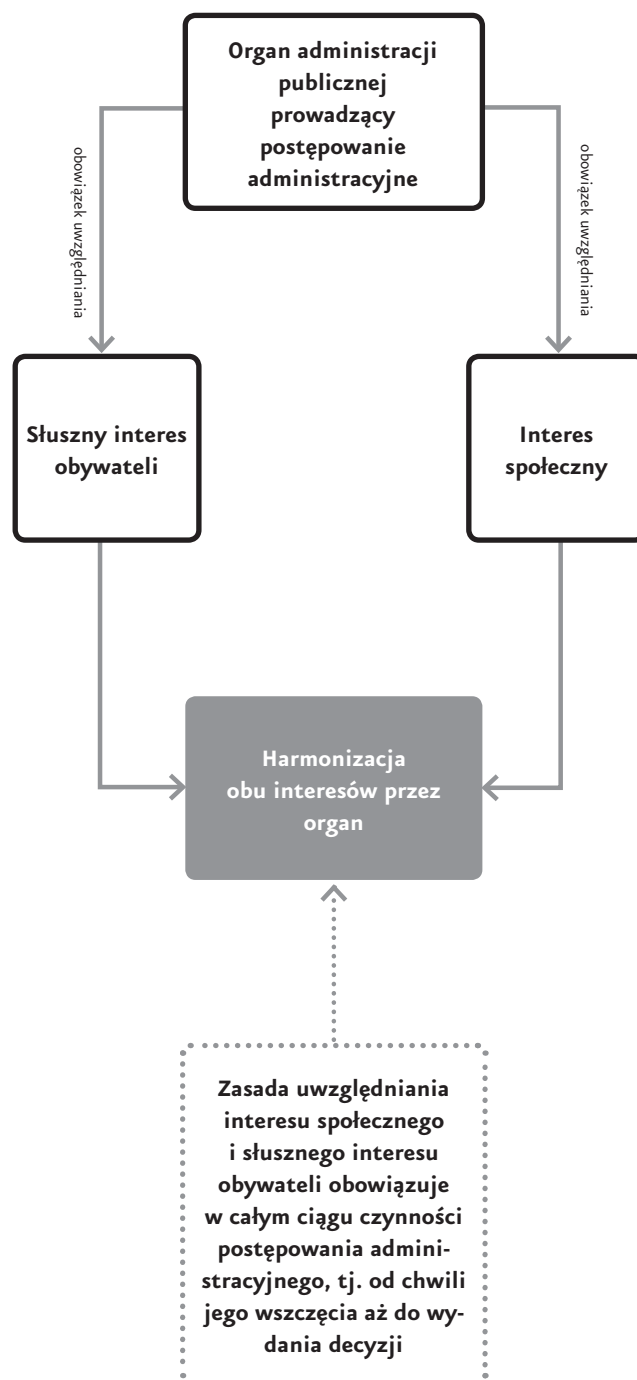


Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

1. W postępowaniu administracyjnym nie może być mowy o automatycznej nadrzędności interesu społecznego nad słusznym interesem obywateli, lecz konieczności konieczne jest raczej ich zharmonizowanie. Zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wyprowadza się z normy art. 7 k.p.a., zgodnie z którą „W toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki (...) do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

2. Pojęcia „interes społeczny” i „słuszny interes obywateli” są pojęciami niedookreślonymi, które wymagają ustalenia w toku postępowania administracyjnego, na tle konkretnego stanu faktycznego. Przyjmuje się, że słuszny interes obywateli jest pojęciem szerszym niż pojęcie interesu strony. Pojęcie słusznego interesu obywateli powinno bowiem uwzględniać nie tylko interes strony postępowania administracyjnego, lecz także interes jednostek, które mają w sprawie słuszny interes faktyczny (czyli również interes zainteresowanego). Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie powinien w toku postępowania starać się zharmonizować interes społeczny i słuszny interes obywateli. W demokratycznym państwie prawnym nie ma bowiem miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Oznacza to zarazem, że przyznając w danej sprawie prymat interesowi społecznemu, organ prowadzący postępowanie musi wskazać przesłanki, które za tym przemawiały¹.

3. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli obowiązuje w ciągu całego postępowania administracyjnego.



¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 59–60.

Zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej

1. Organ administracji publicznej jest zobowiązany do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zasada zaufania obywateli do organów państwa wynika z art. 8 k.p.a. Nakaz prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej należy odczytywać w związku z zasadą praworządności i konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

2. Z omawianej zasady wynika przede wszystkim wymóg praworządności i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Jedynie postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku tak ukształtowanego postępowania mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej – nawet wówczas gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań.

3. Związki zachodzące między konstytucyjną zasadą równości wobec prawa a zasadą wyprowadzaną z art. 8 k.p.a. najlepiej obrazuje wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r., w którym stwierdzono, że: „1. Fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa. Zasada ta (...) w sferze prawa administracyjnego oznacza, że w takim samym stanie faktycznym powinny zapadać decyzje administracyjne tej samej treści. 2. Jeżeli strona postępowania administracyjnego twierdzi, że zasada równości wobec prawa jest w jej sprawie naruszona, organ administracji ma obowiązek przeprowadzić wnikliwe postępowanie wyjaśniające dla ustalenia, czy istotnie zarzut taki jest zasadny, to jest – czy w sprawach, na które powołuje się strona, rzeczywiście zapadały decyzje o odmiennej treści i czy rzeczywiście były to sprawy, w których występowała analogiczna sytuacja faktyczna i prawna. W każdym takim wypadku do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa organ administracji powinien się ustosunkować w uzasadnieniu decyzji. Tylko w taki sposób można bowiem pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa, co nakazuje organom administracji art. 8 k.p.a.”¹.

4. Przejawem naruszenia zasady wynikającej z art. 8 k.p.a. jest np. zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany² albo też nieustosunkowanie się przez organ do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, co uchybia obowiązkowi wynikającemu z art. 8 i 11 k.p.a.³.

5. Przepis art. 8 k.p.a. z dniem 11 kwietnia 2011 r. został zmieniony na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), uzyskując brzmienie: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej” (wobec wcześniejszego zapisu, zgodnie z którym „Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”). Zmianę uzasadniono m.in. tym, że postępowanie administracyjne nie może spełniać funkcji edukacyjno-wychowawczej.

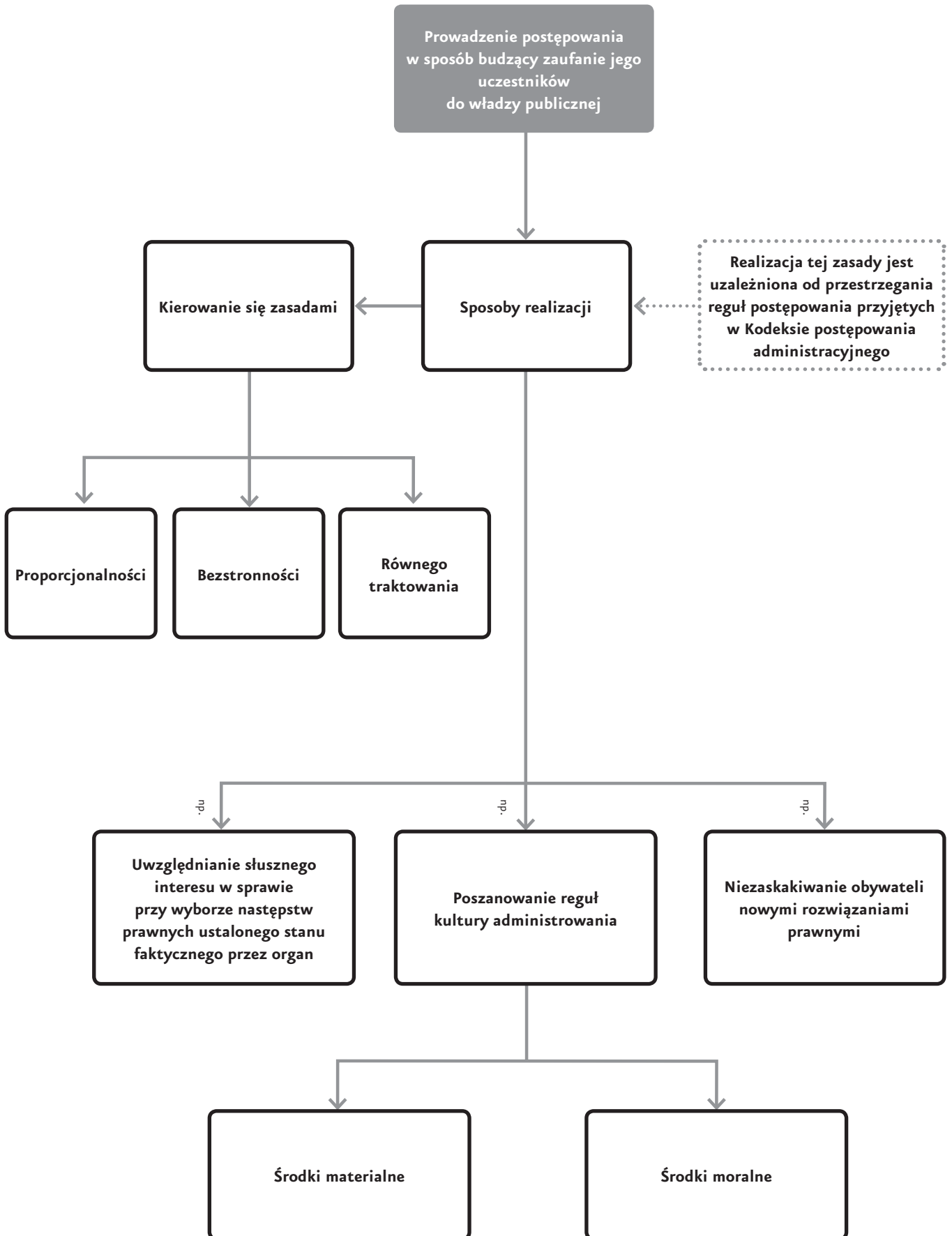
6. Naruszenie zasady zaufania obywateli do organów państwa wyrażonej w art. 8 k.p.a. nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego, może natomiast w sytuacji rażącego naruszenia art. 8 k.p.a. stać się przyczyną stwierdzenia nieważności takiej decyzji⁴.

² Zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., I SA/Łd 652/97, ONSA 1999, nr 1, poz. 27.

³ Zob. wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1984 r., II SA 742/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 67.

⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 859/05, Lex nr 196282.

¹ Wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 97.

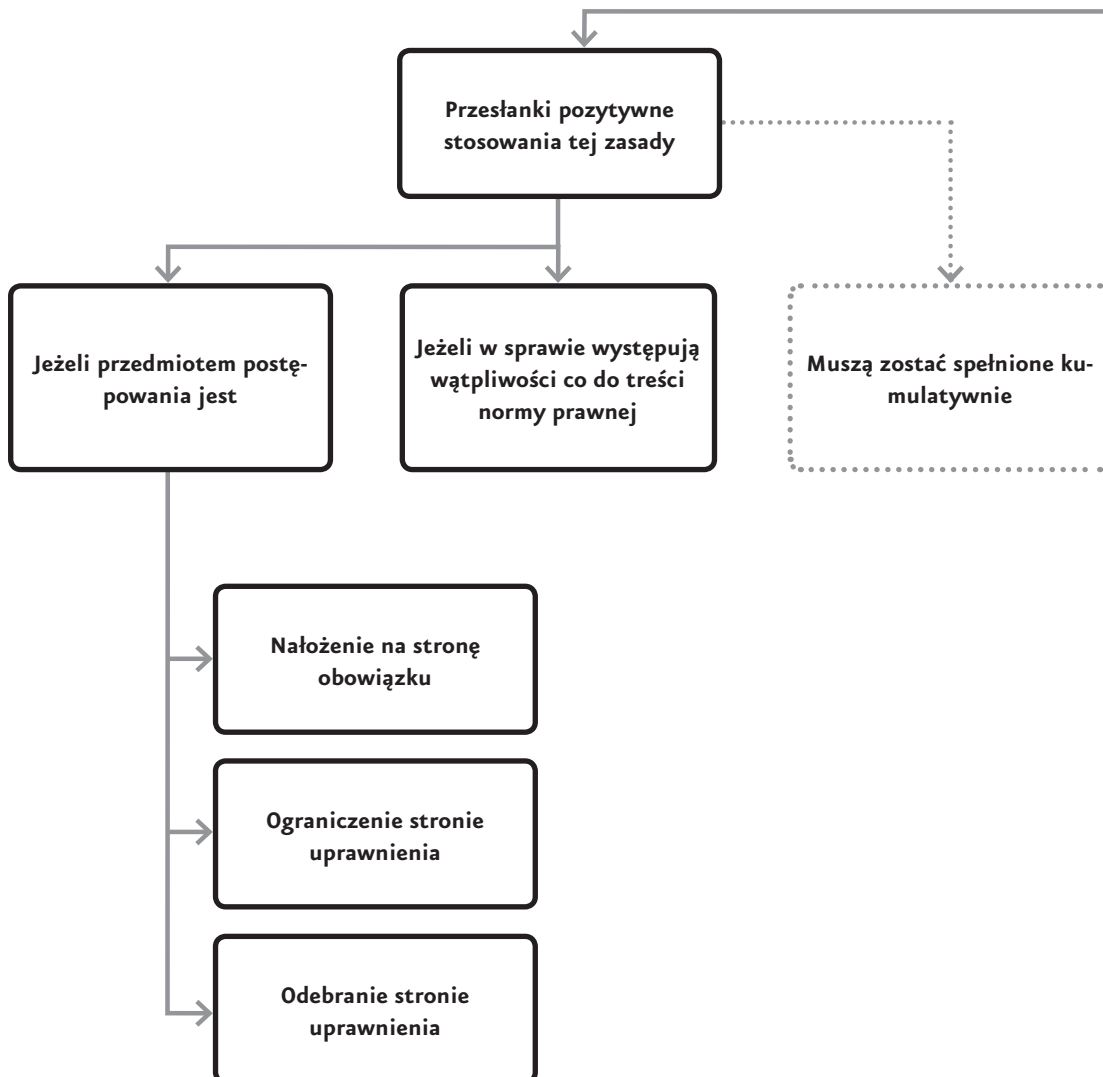


Zasada przyjaznej interpretacji przepisów

1. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów jest nową zasadą, która została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 7a. W świetle § 1 tego przepisu, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

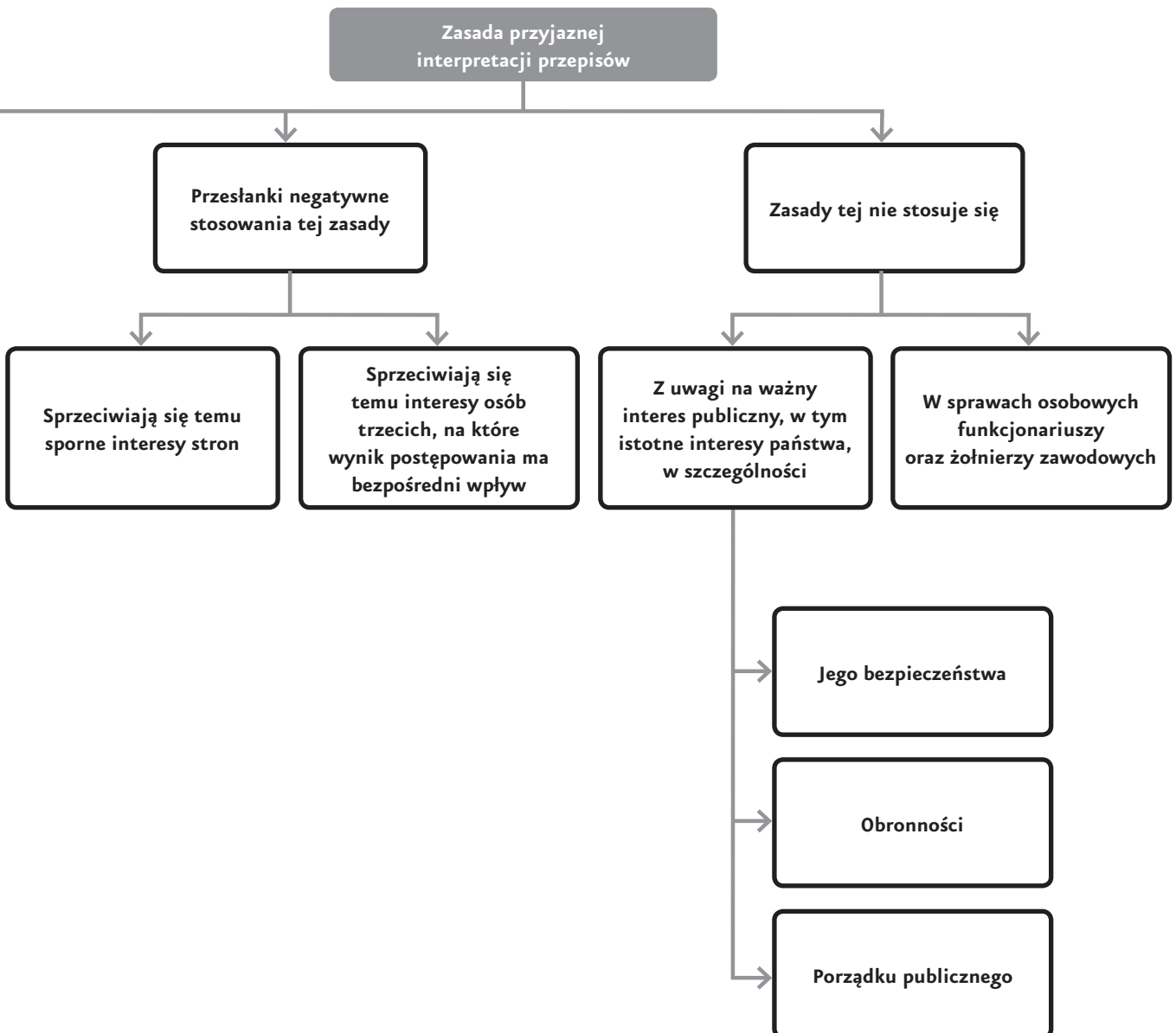
2. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów znajduje zastosowanie w przypadku, gdy zostaną spełnione kumulatywnie następujące przesłanki:

- 1) gdy przedmiotem postępowania jest:
 - nałożenie na stronę obowiązku albo
 - ograniczenie stronie uprawnienia albo
 - odebranie stronie uprawnienia;
- 2) w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej;
- 3) nie sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.



3. Zasady przyjaznej interpretacji przepisów nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.



Zasada współdziałania organów

1. Zasada współdziałania organów jest nową zasadą, która została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 7b. Zgodnie z treścią tego przepisu, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

2. Zasada ta znajdzie zastosowanie w przypadku, gdy dla rozpatrzenia sprawy administracyjnej niezbędne jest współdziałanie co najmniej 2 organów administracji publicznej. Dotyczy ona ustalania zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego sprawy administracyjnej.



Zasada udzielania informacji

1. Obowiązek udzielania informacji w toku postępowania administracyjnego spoczywa na organie prowadzącym to postępowanie i odnosi się nie tylko do stron, lecz także, w pewnym zakresie, do innych osób uczestniczących w tym postępowaniu. Zasada udzielania informacji wynika z art. 9 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

2. W świetle zasady udzielania informacji organ administracji publicznej jest zobowiązany do udzielania pełnej informacji (o okolicznościach faktycznych i prawnych) wyłącznie stronom postępowania, zaś w stosunku do uczestników postępowania ma jedynie obowiązek udzielania informacji o okolicznościach prawnych. W stosunku do stron organ czuwa nad tym, aby nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, w tym celu udzielając im niezbędnych wskazówek i wyjaśnień. Natomiast w stosunku do uczestników postępowania organ ma jedynie obowiązek czuwania z urzędu nad tym, aby nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa, co wiąże się z obowiązkiem udzielania uczestnikom informacji prawnej w tym tylko wąskim zakresie. O ile zatem w stosunku do stron art. 9 k.p.a. uchyla w ogóle zasadę „niezajomość prawa szkodzi” (*ignorantia iuris nocet*), o tyle w stosunku do uczestników postępowania zasadę tę ogranicza.

3. Zasada udzielania informacji obowiązuje w ciągu całego postępowania administracyjnego. W orzecznictwie podkreśla się, że „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całości kształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany tak szeroko, jak to tylko możliwe”¹.

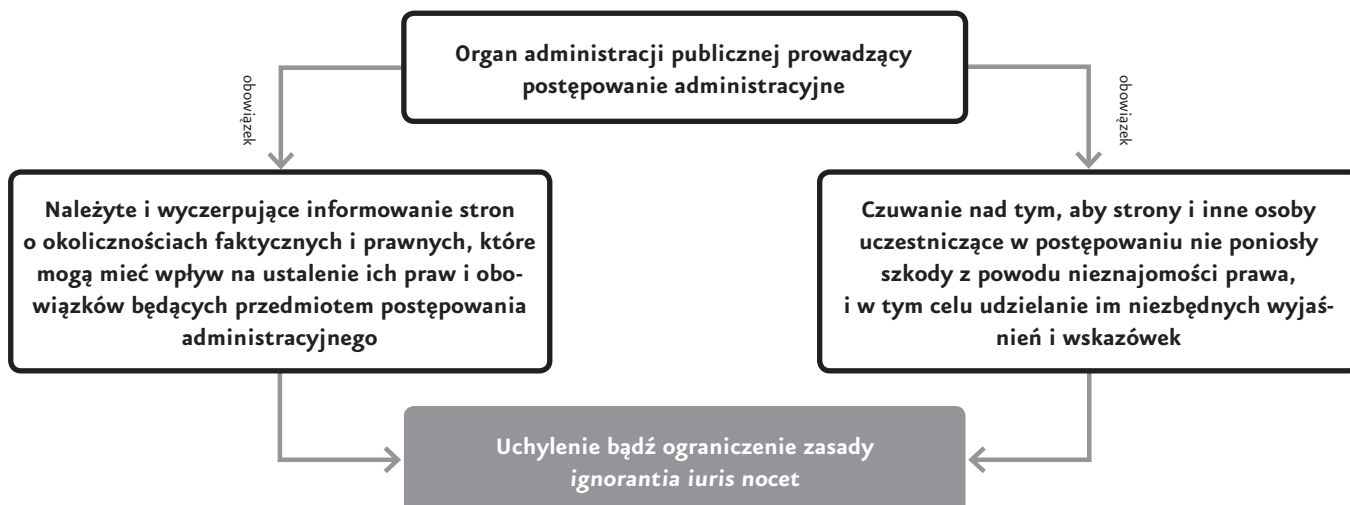
4. Realizacji omawianej zasady ma służyć m.in.: obowiązek zwrócenia się do strony o zajęcie jednoznacznego stanowiska, jaki charakter i zakres żądania ma pismo przez nią złożone, jeżeli żądanie jest zredagowane niezręcznie i mało zrozumiale², obowiązek wskazania okoliczności, której dotyczy dowód, gdy organ wzywa stronę do jego przedłożenia³, a także obowiązek pouczenia strony o obowiązku powiadomienia organu o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia⁴.

¹ Zob. wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993, z. 3, s. 110, z glosą W. Tarasa, oraz PiP 1993, z. 8, s. 116, z glosą J. Zimmermanna.

² Zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I SA 2188/00, LEX nr 81741.

³ Zob. wyrok NSA z dnia 6 września 2001 r., V SA 44/01, LEX nr 50158.

⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., V SA 2362/99, LEX nr 49871.



Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym

1. Organ jest zobowiązany do zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, zaś wyjątki od tej reguły zostały ściśle określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.

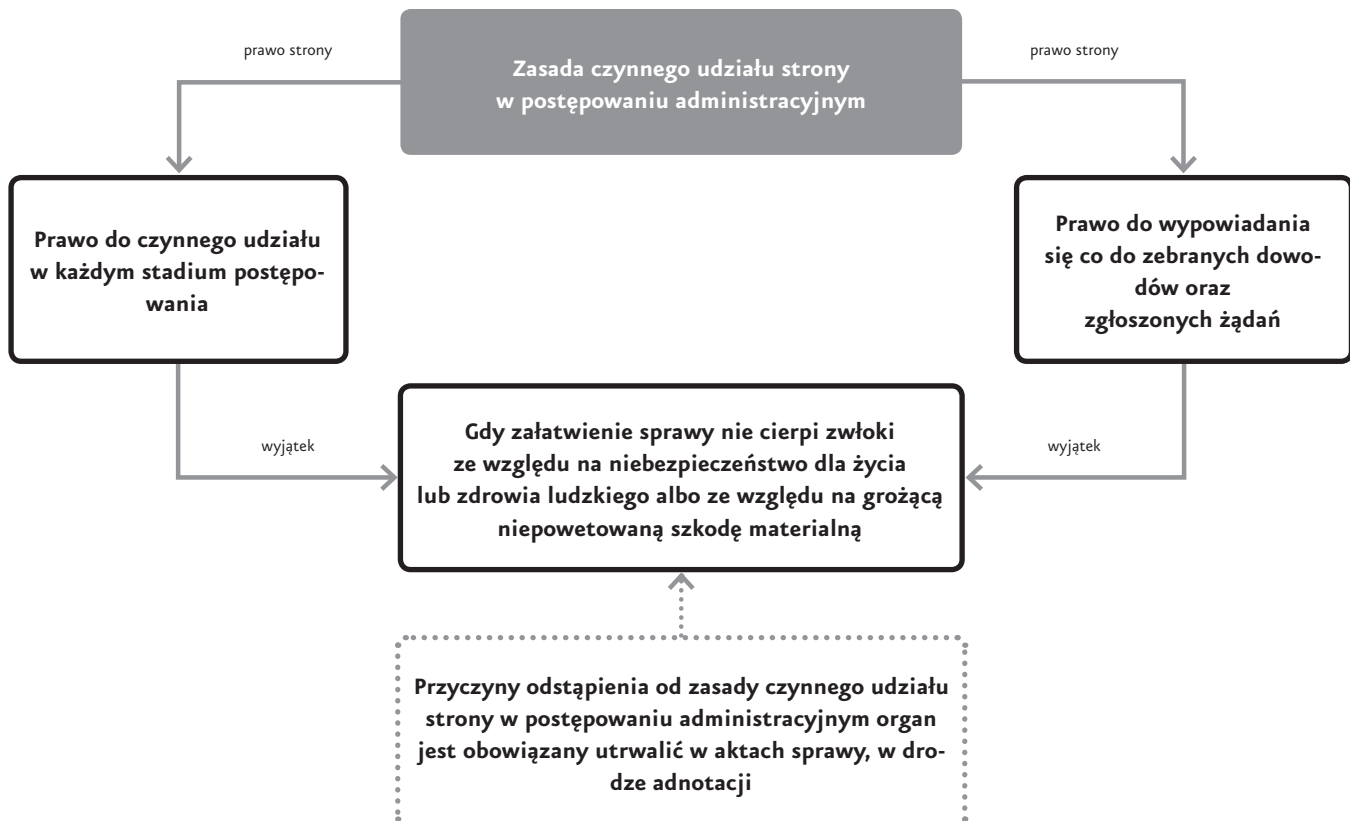
2. Zgodnie z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu, organy administracji publicznej są poza tym zobowiązane do umożliwienia stronom do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (zob. art. 10 § 1 k.p.a.) przed wydaniem decyzji.

3. Realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym następuje m.in. przez: zgłaszanie wniosków dowodowych, przeglądanie akt sprawy czy też uczestniczenie w przeprowadzaniu dowodów przez organ, np. przez zadawanie pytań świadkom.

4. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu nie ma charakteru nieograniczonego. Organ administracji publicznej może jednak odstąpić od tej określonej zasady tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 k.p.a.). Przyczyny odstąpienia od tej zasady organ administracji publicznej jest zobowiązany utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji (art. 10 § 3 k.p.a.).

5. Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu stanowi kwalifikowaną wadę procesową, która stanowi podstawę wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania na wniosek strony (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.)¹.

¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 71.



Zasada przekonywania

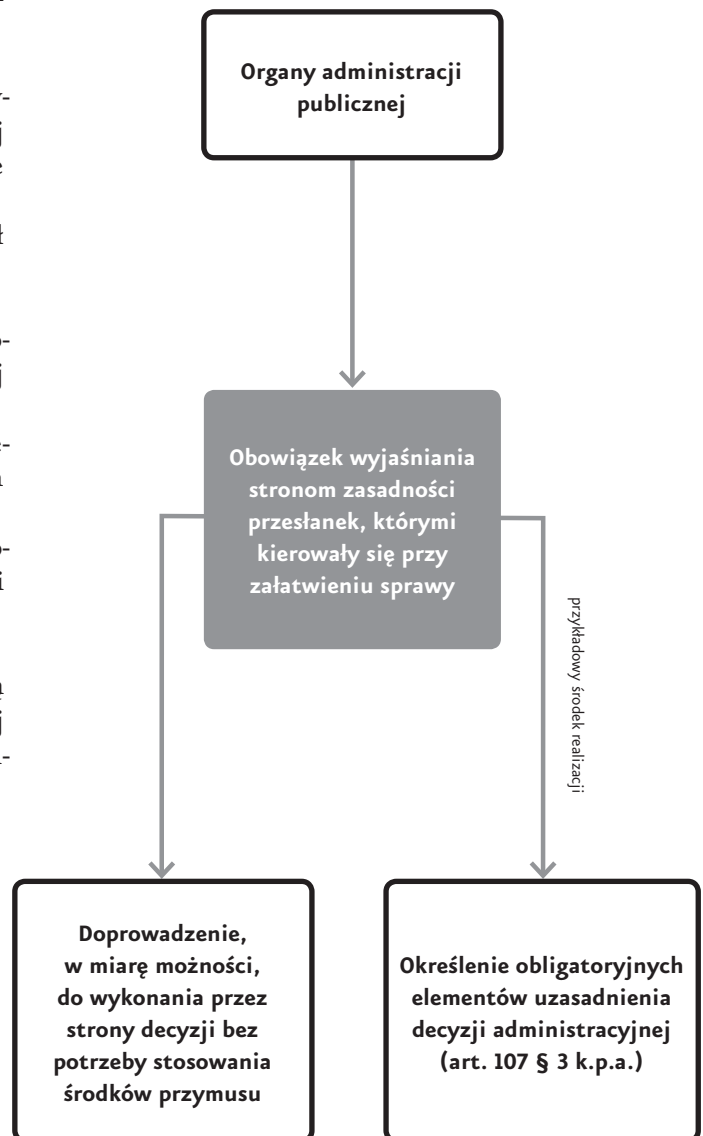
1. Zasada przekonywania wynika z art. 11 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”.

2. Zasada przekonywania realizowana jest m.in. w przypadku obowiązku uzasadnienia decyzji administracyjnej w sposób określony w art. 107 § 3 k.p.a., a mianowicie przez:

- a) wskazanie w szczególności faktów, które organ uznał za udowodnione;
- b) wskazanie dowodów, na których się oparł;
- c) wskazanie przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (w przypadku uzasadnienia faktycznego);
- d) wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa (w przypadku uzasadnienia prawnego).

Uzasadnienie decyzji ma bowiem na celu wykazanie procesu myślowego, który doprowadził do ustalenia treści rozstrzygnięcia.

3. Zasada przekonywania jest ściśle powiązana z zasadą zaufania obywateli do organów państwa (zob. s. 30). Z tej przyczyny naruszenie przez organ przekonywania stanowi równocześnie naruszenie tej zasady.



Zasada szybkości postępowania

1. Sprawności procesu administracyjnego służy nie tylko wnikliwie, lecz także szybkie rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Zasada szybkości postępowania wynika z art. 12 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (§ 1). Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (§ 2)”.

2. Szybkość postępowania administracyjnego oznacza osiągnięcie końcowego celu tego postępowania w najkrótszym czasie¹. Zasada ta ma podstawowe znaczenie zarówno dla ochrony praw jednostki poddanej władczemu działaniu administracji publicznej, jak i dla ochrony interesu publicznego, który w razie przewlekłego postępowania nie może zostać objęty ochroną².

3. Realizacji zasady szybkości postępowania służy szereg gwarancji prawnych zapisanych zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w przepisach szczególnych. W kodeksie przewidziano w tym zakresie m.in.:

a) obowiązek organu zawiadomienia stron o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;

¹ Zob. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

² Zob. B. Adamiak, *Od klasycznych do współczesnych koncepcji gwarancji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 18.

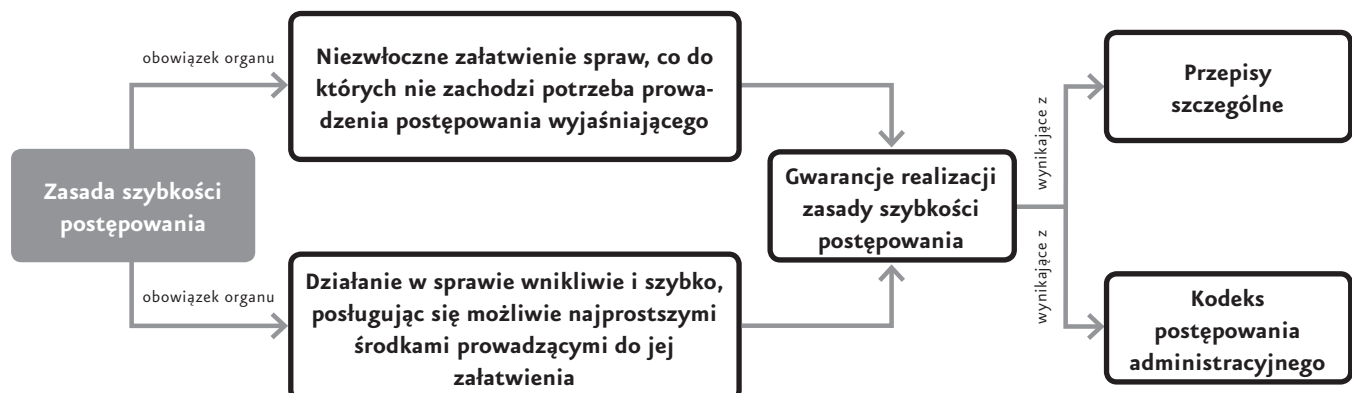
b) ponaglenie przysługujące stronie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – do organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 k.p.a.);

c) odpowiedzialność dyscyplinarna, porządkowa albo inna odpowiedzialność przewidziana w przepisach prawa pracownika organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a. albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2 k.p.a. (art. 38 k.p.a.).

Zgodnie zaś z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1–4a”.

4. W przypadku gwarancji wynikających z przepisów szczególnych można przykładowo wskazać na rozwiązanie, zgodnie z którym wpis na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich uważa się za dokonany, jeżeli Ministra Sprawiedliwości w ustawowym terminie nie podpisze sprzeciwu mającego formę decyzji administracyjnej (art. 69a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1184 ze zm.)). W tym bowiem wypadku skuteczność przyznania uprawnienia jednostce została uzależniona od milczenia prawnego organu administracji rządowej³.

³ Zob. B. Adamiak, *ibidem*, s. 25.



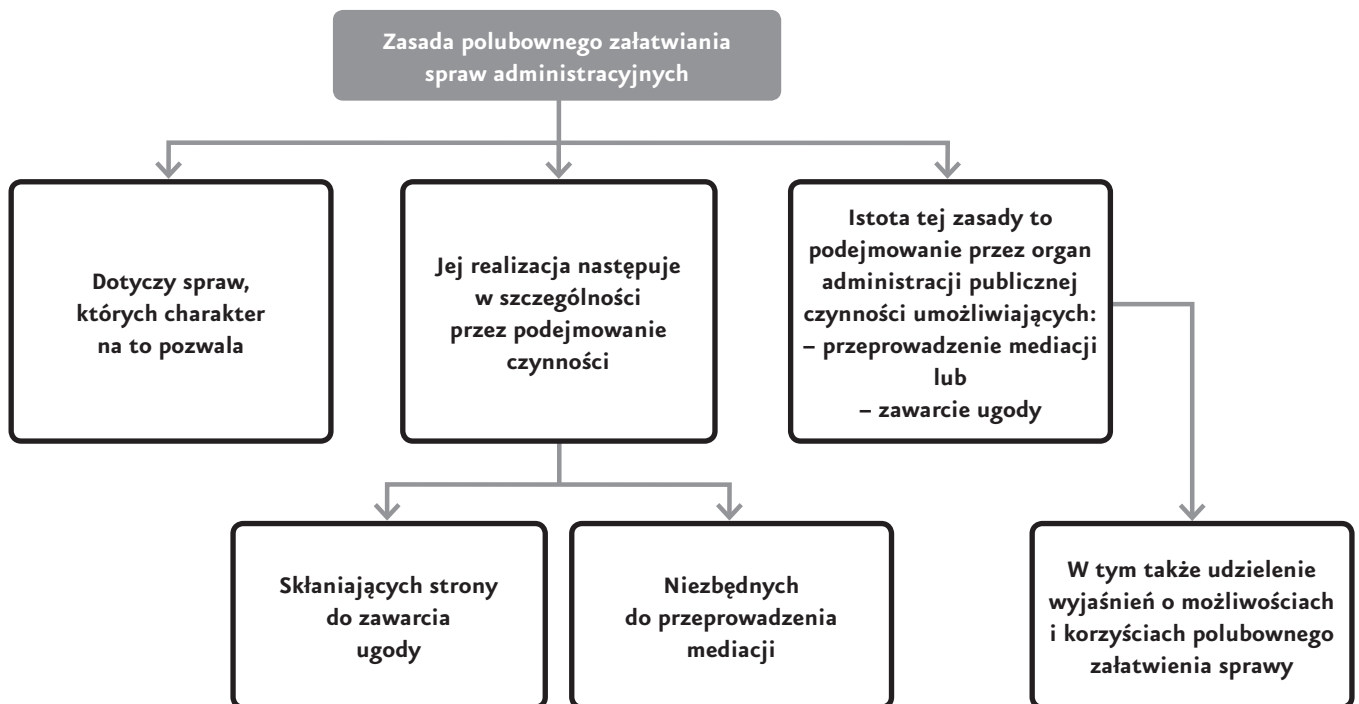
Zasada polubownego załatwiania spraw administracyjnych

1. Zasada polubownego załatwiania spraw administracyjnych została sformułowana w art. 13 k.p.a. Według tego przepisu organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

3. Konkretyzacją zasady polubownego rozstrzygnięcia sprawy jest instytucja ugody i mediacji (więcej zob. odpowiednio s. 196 i s. 176).



Zasada pisemności

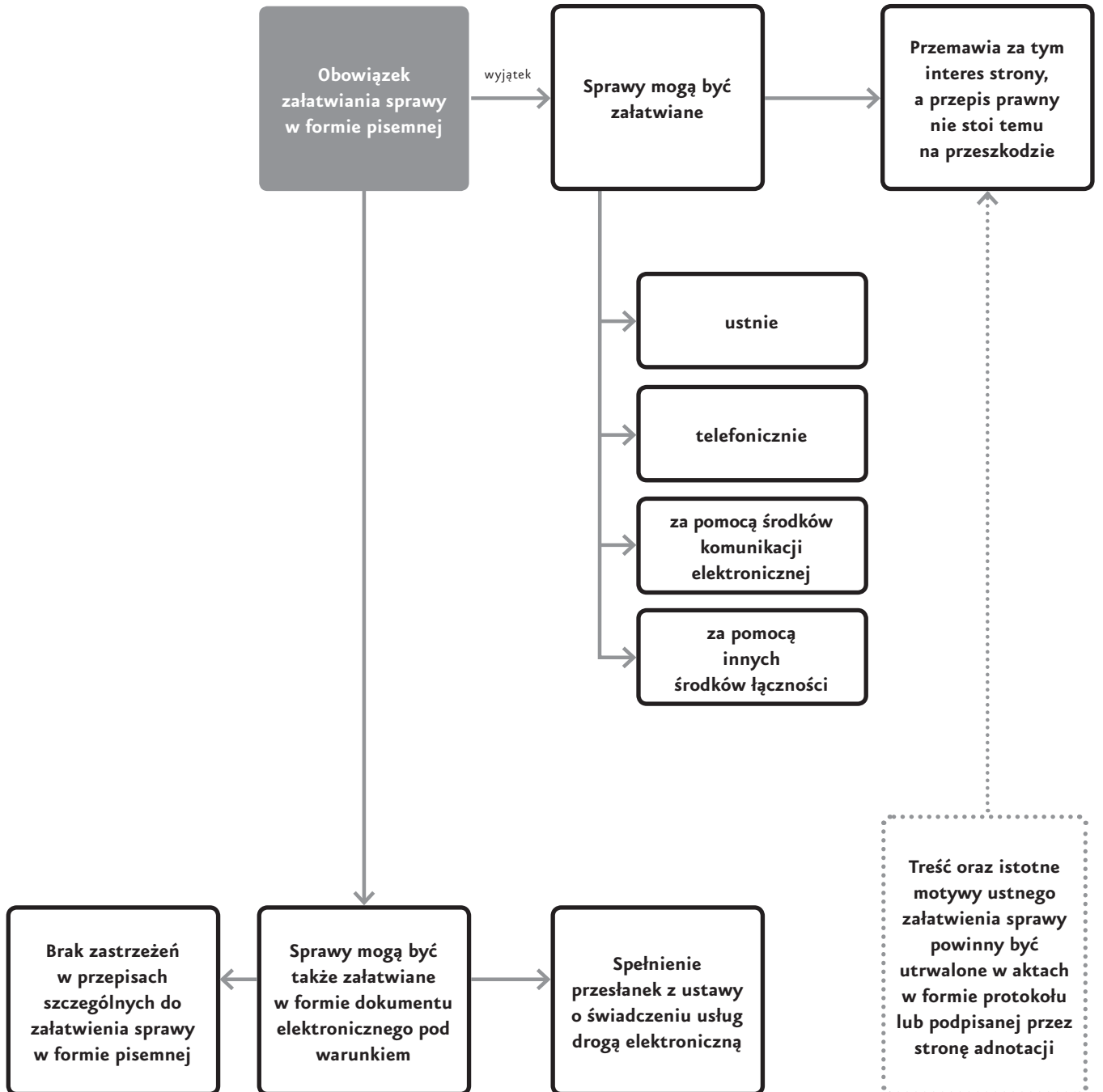
1. Zasada pisemności wynika z art. 14 k.p.a., zgodnie z którym „Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (§ 1). Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (§ 2).

2. Zgodnie z zasadą pisemności, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Organ administracji publicznej ma, co do zasady, swobodę w wyborze jednej z tych alternatywnych form załatwienia spraw. Jednak, gdy przepisy szczególne zastrzegają załatwienie sprawy w formie pisemnej, organ nie może z braku odmiennych postanowień tych przepisów załatwić sprawę w formie dokumentu elektronicznego.

3. Wyjątek od zasady pisemności stanowi załatwienie sprawy w formie ustnej, telefonicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności. Rozwiązanie to jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie (art. 14 § 2 k.p.a.). Zastosowanie art. 14 § 2 k.p.a. jest jednak wykluczone, gdy przepisy prawa określają pisemną formę decyzji lub gdy strona nie wyraża zgody na ustne załatwienie sprawy albo gdy stanowiska strony i organu są rozbieżne¹. Zgodnie zaś ze stanowiskiem zajęтым w uchwale NSA z dnia 13 października 1997 r., „I. Ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt 5 k.p.a.), który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji. 2. Jeśli bowiem to, co znajduje się w aktach, jest jedynie odpisem decyzji (wydrukiem z komputera), to nie można stwierdzić, by doręczenie tego wydruku czyniło zadość obowiązкови organu wynikającemu z art. 109 § 1 k.p.a.”².

¹ Zob. wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 96.

² Uchwała NSA z dnia 13 października 1997 r., NSA FPK 13/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 7.



Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej

1. W artykuł 14a k.p.a. została uregulowana zasada dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej. W świetle tej zasady organy administracji publicznej muszą umożliwić stronom zarówno ocenę działania kierowanych przez siebie urzędów, jak i ocenę pracowników tych urzędów.

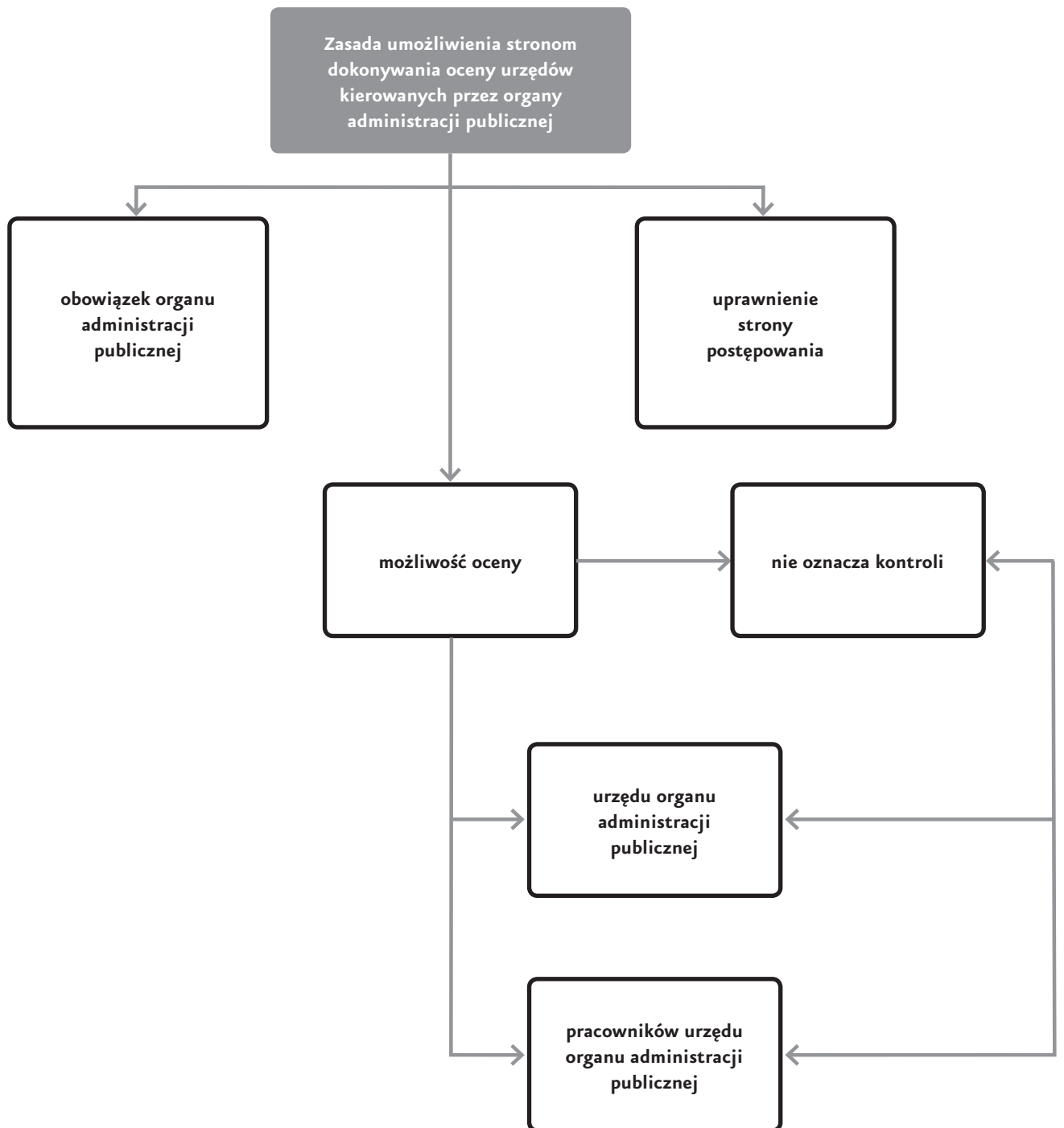
2. Jest to nowa zasada ogólna wprowadzona do k.p.a. w 2018 r.

3. Ze wskazanej zasady ogólnej k.p.a. wynika obowiązek organów administracji publicznej w postaci umożliwienia stronom oceny działania urzędów tych organów. Z obowiązkiem tym skorelowane jest uprawnienie dla strony postępowania w postaci możliwości oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej, w tym jego pracowników.

4. Wskazania wymaga, że ocena działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej **nie oznacza kontroli działania tych urzędów i ich pracowników**.

5. Jak wskazuje A. Wróbel oceny, o których mowa w art. 14a k.p.a., mogą dotyczyć wyłącznie pracowników uczestniczących w wydaniu decyzji i tylko ich zachowania w toku postępowania administracyjnego. Ocena zaś urzędu może być jedynie refleksem oceny indywidualnego pracownika¹.

¹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 189.



Zasada dwuinstancyjności

1. Istota zasady dwuinstancyjności polega na dwukrotnym merytorycznym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Natomiast według art. 15 k.p.a. „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej”.

2. Istota zasady dwuinstancyjności sprowadza się do tego, że każda sprawa administracyjna merytorycznie rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu I instancji podlega w wyniku wniesienia odwołania ponownemu merytorycznemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ II instancji¹. Wynikające z tego prawo strony do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy nie ma charakteru absolutnego – dopuszczalność wprowadzenia w drodze ustawy wyjątków od tej zasady wynika już z Konstytucji RP. Przykładowo należy wskazać, że decyzje wydane w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze podlegają wprawdzie weryfikacji w toku instancji, lecz jest to weryfikacja oparta na założeniu niedewolutywności kompetencji². Zgodnie bowiem

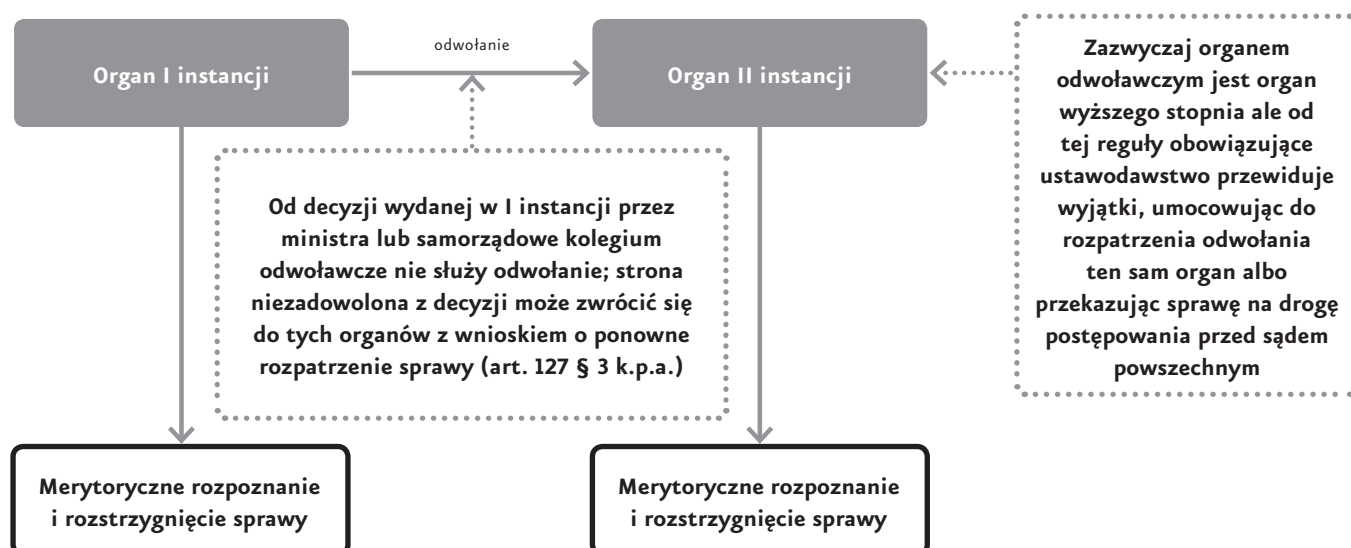
z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji tych nie służy odwołanie, ale wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oznacza to, że w postępowaniu odwoławczym sprawa jest rozpoznawana przez ten sam organ, który wydał decyzję w I instancji. Zasada ta doznaje także ograniczeń w przypadkach przewidzianych przez przepisy szczególne.

3. W pewnych wypadkach zgodnie z przepisami ustawowymi sprawa rozpoznana w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym zostaje przekazana na drogę postępowania przed sądem powszechnym. Należy jednak podkreślić, że powództwo do sądu powszechnego służy od przyznanego w drodze decyzji odszkodowania w związku ze szkodą poniesioną na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzeniem nieważności takiej decyzji (art. 160 § 5 k.p.a.), jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności, dotyczy jedynie zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), na mocy której uchylono art. 160 k.p.a. (tj. przed dniem 1 września 2004 r.) i wyłącznie w takim zakresie stanowi aktualnie wyjątek od tej zasady ogólnej.

4. Naruszenie zasady dwuinstancyjności stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., co uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w postępowaniu, w którym doszło do naruszenia tej zasady ogólnej.

¹ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, AUWR No 503, „Prawo” LXXXVIII, Wrocław 1980, s. 144.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 270.



Zasada trwałości decyzji administracyjnych

1. W polskim porządku prawnym zasadą jest stabilność ostatecznych decyzji administracyjnych. Zasada ta nie ma jednak nieograniczonego charakteru – wyjątki od niej zostały uregulowane ustawowo.

2. Zasada trwałości decyzji administracyjnych wynika z art. 16 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”. Przepis ten ustanawia ochronę decyzji ostatecznych, nadając im cechę trwałości.

3. „Formalna strona zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej wyraża się w tym, że decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji. Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej (...)”¹.

4. Sprawa, w której wydano decyzję ostateczną, nie może być ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego. Decyzja ostateczna stanowi bowiem finalne załatwienie sprawy administracyjnej. Naruszenie tej reguły pociąga za sobą sankcję nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

5. Stabilność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest nieograniczona. W przypadkach przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego decyzje ostateczne mogą być wzruszone przez:

- a) uchylenie (zmianę) decyzji w trybie postępowania w sprawie uchylenia (zmiany) decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154, art. 155, art. 161 k.p.a.);
- b) uchylenie decyzji w trybie postępowania w sprawie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.);
- c) stwierdzenie nieważności decyzji w trybie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.);
- d) uchylenie (zmianę) decyzji na podstawie przepisów szczególnych.

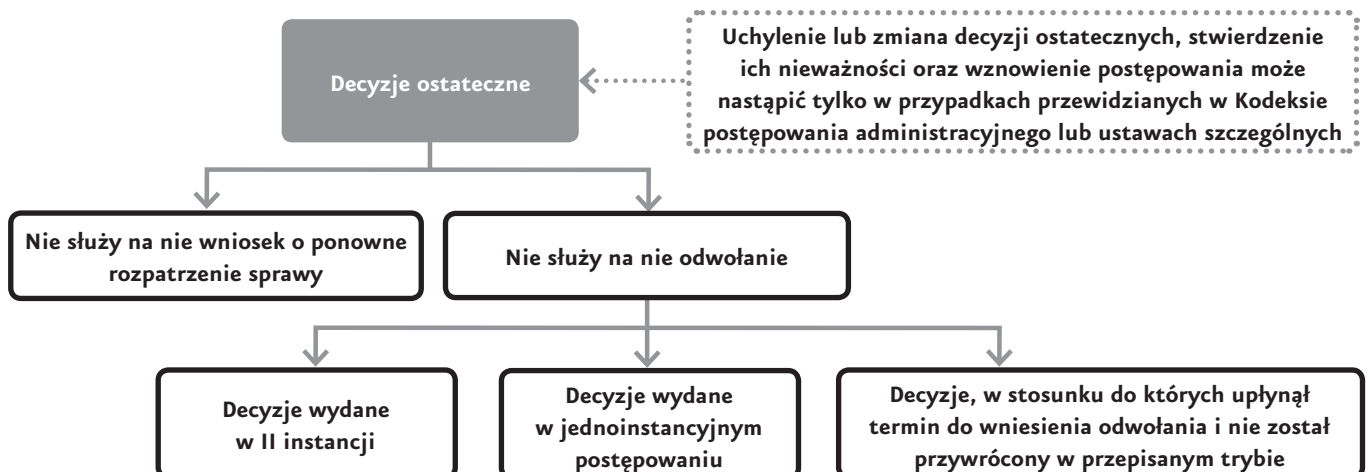
Regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują ponadto możliwość wzruszenia decyzji, gdy strona nie realizuje jej prawidłowo, a mianowicie przez:

- e) stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, gdy stała się bezprzedmiotowa, albo gdy nie dopełniono warunku zastrzeżonego w decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.);
- f) uchylenie decyzji, gdy strona nie wykonała określonej w decyzji czynności w oznaczonym terminie (art. 162 § 2 k.p.a.).

Odstępstwa od zasady ogólnej trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, jako wyjątki od tej zasady, podlegają wykładni ścisłej².

¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 86.



Zasada prawa skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne

1. Zasada prawa skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne wynika z art. 16 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach”.

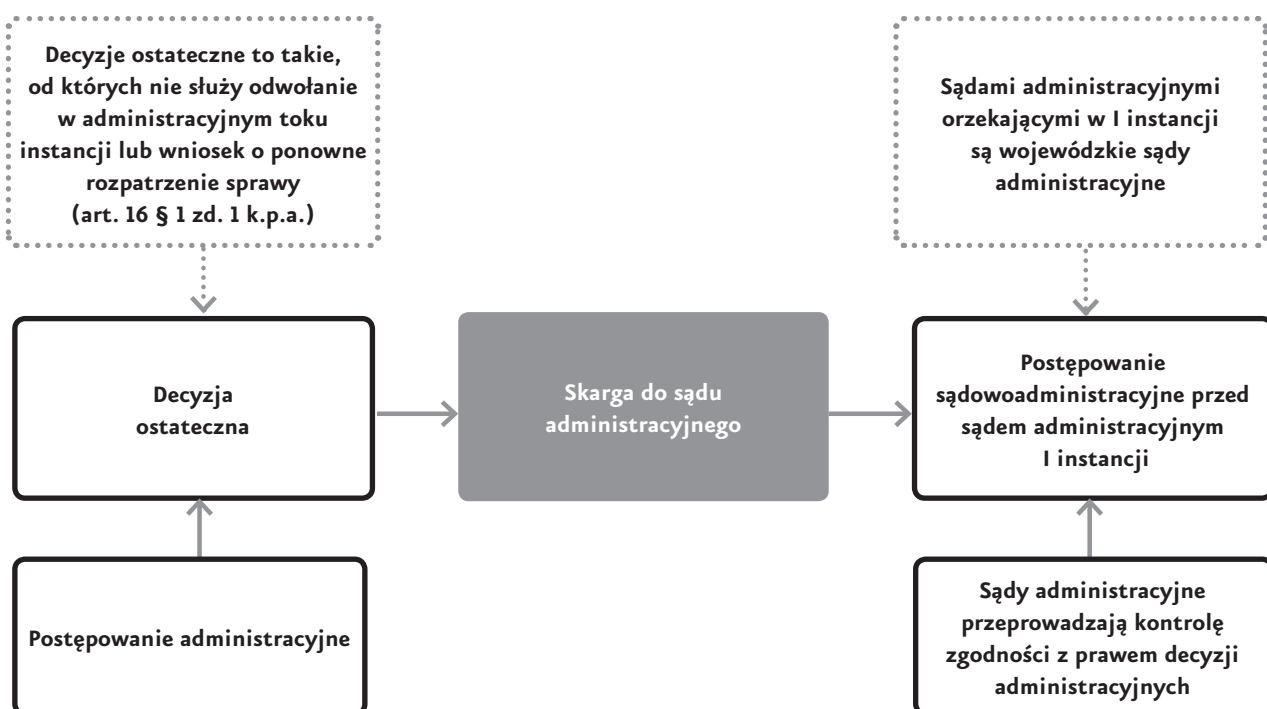
2. W szerszej perspektywie, zasada prawa skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne jest wywodzona z: zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) oraz z art. 184 Konstytucji RP stanowiącym o sprawowaniu przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę zgodności działalności administracji publicznej.

3. Na gruncie art. 16 § 2 k.p.a., zasada prawa skargi do sądu administracyjnego dotyczy jedynie decyzji administracyjnych, które stanowią podstawowy, chociaż – co należy podkreślić – nie jedyny przedmiot zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zasady i tryb zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego reguluje obecnie ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

4. Decyzje administracyjne mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Sądy administracyjne „nie zastępują” więc organów administracji publicznej w merytorycznym rozpoznaniu i rozstrzyganiu spraw, lecz jedynie kontrolują na podstawie kryterium legalności zaskarżone doń formy działalności bądź bezczynności organów wykonujących administrację publiczną.

Podobnie jak postępowanie administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne jest dwuinstancyjne. W I instancji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne i to do nich wnosi się skargę na decyzje administracyjne, w drugiej zaś – Naczelny Sąd Administracyjny.

5. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają decyzje ostateczne. Dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne jest więc uzależniona od wyczerpania środków zaskarżenia (odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku decyzji wydanych w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze).



Zasada domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej

1. Decyzje wydawane przez organy administracji publicznej korzystają z przymiotu prawidłowości, domniemanie to nie jest jednak bezwzględne.

Zasada domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej nie została wyrażona *expressis verbis* w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz jest zasadą postępowania administracyjnego wyprowadzaną przez doktrynę z uogólnienia art. 16 § 1 k.p.a. w związku z rozwiązaniami prawnymi regulującymi nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego¹.

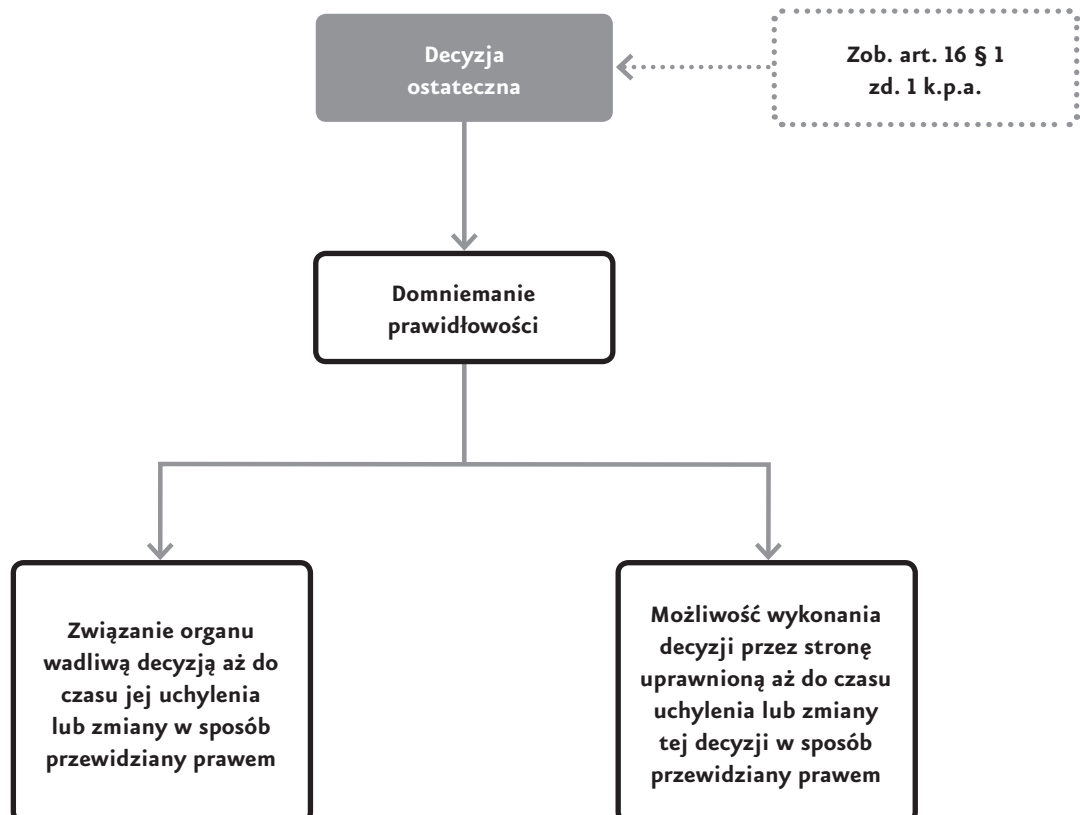
2. Każdej decyzji ostatecznej ostatecznej – a zatem takiej, od której nie służą odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.) – przysługuje domniemanie prawidłowości.

Domniemanie to oznacza, że organ, który wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej uchylecia lub zmiany w sposób przewidziany prawem. Z kolei strona uprawniona może wykonywać taką decyzję aż do chwili jej uchylecia lub zmiany².

3. Zgodnie z art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a., uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 39–40 i powołane tam orzecznictwo.

¹ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUWR No 995, „Prawo” CLVI, Wrocław 1986, s. 25 i 26.



Wyjątki od zasad ogólnych postępowania administracyjnego

1. Niektóre z zasad ogólnych postępowania administracyjnego dopuszczają wyjątki. Wyjątki te mogą wynikać:

a) *expressis verbis* z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ustanawiających określone zasady ogólne;

b) niebezpośrednio z innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – z innych przepisów niż te ustanawiające zasady ogólne¹.

2. W obecnym stanie prawnym trzy zasady ogólne unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego – zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, zasada pisemności i zasada trwałości decyzji administracyjnych – przewidują bezpośrednio wyjątki od nich (zob. art. 10 § 2 i 3 k.p.a., art. 14 § 2 i art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a.). Wyjątki od jednej z zasad ogólnych – zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – wyprowadza się z innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 127 § 3 i art. 160 § 5 k.p.a.).

3. Należy zastrzec, że powództwo do sądu powszechnego służące od przyznanego w drodze decyzji odszkodowania w związku ze szkodą poniesioną na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzeniem nieważności takiej decyzji (art. 160 § 5 k.p.a.), jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności, dotyczy jedynie zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.; tj. przed dniem 1 września 2004 r.), na mocy której uchylono art. 160 k.p.a., i wyłącznie w takim zakresie stanowi aktualnie wyjątek od tej zasady ogólnej.

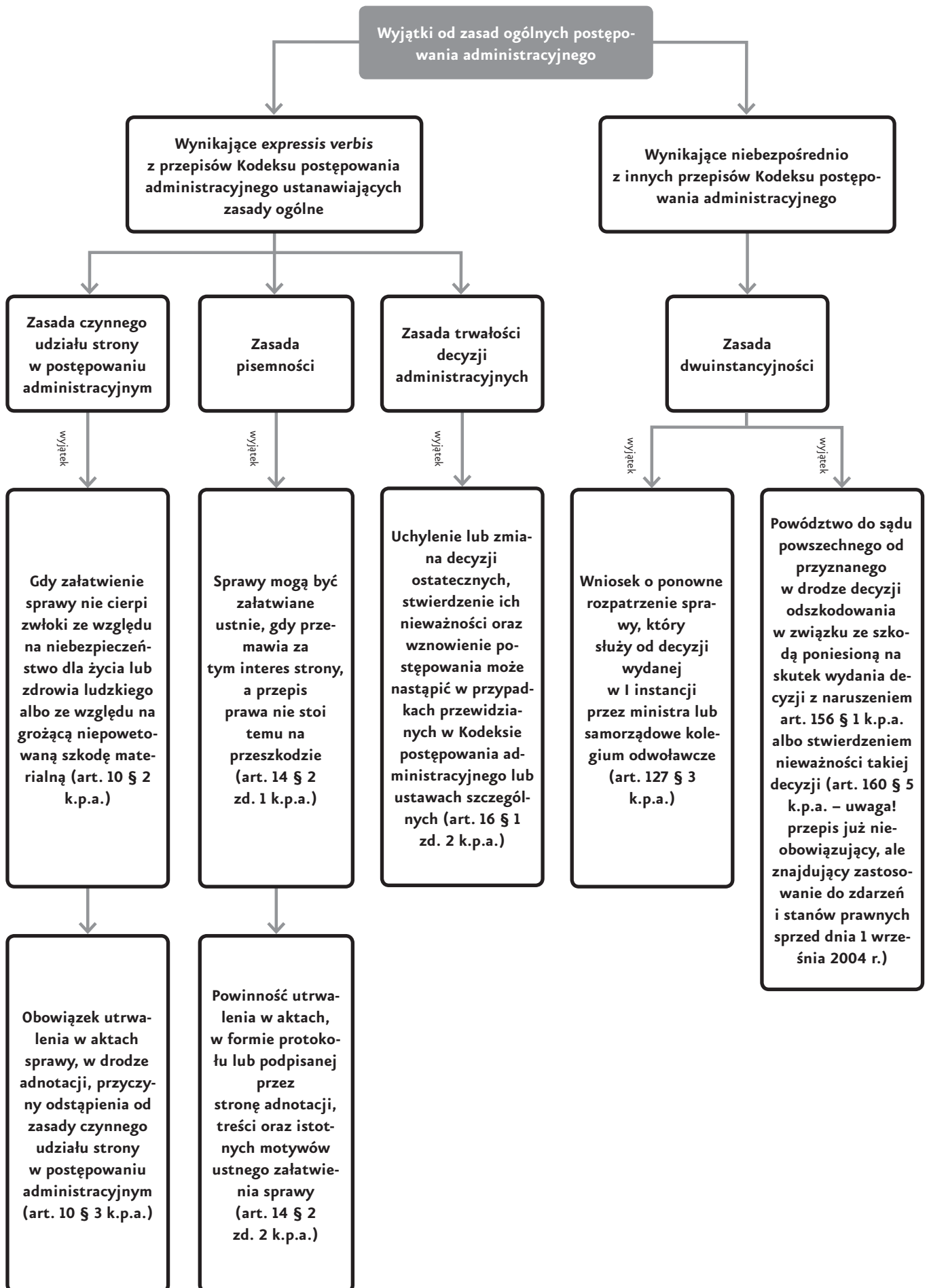
4. Motyw ustanowienia rozwiązań prawnych przewidujących wyjątki od zasad ogólnych postępowania administracyjnego stanowią różne wartości istotne w demokratycznym państwie prawnym. Przykładowo, w przypadku wyjątku od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych taką wartość stanowi praworządność wymagająca wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji wprawdzie ostatecznych, lecz najczęściej dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi. Z kolei w przypadku wyjątku od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wartość tę należy upatrywać w konieczności zagwarantowania szybkości i sprawności postępowania administracyjnego w określonych sytuacjach o wyjątkowym charakterze.

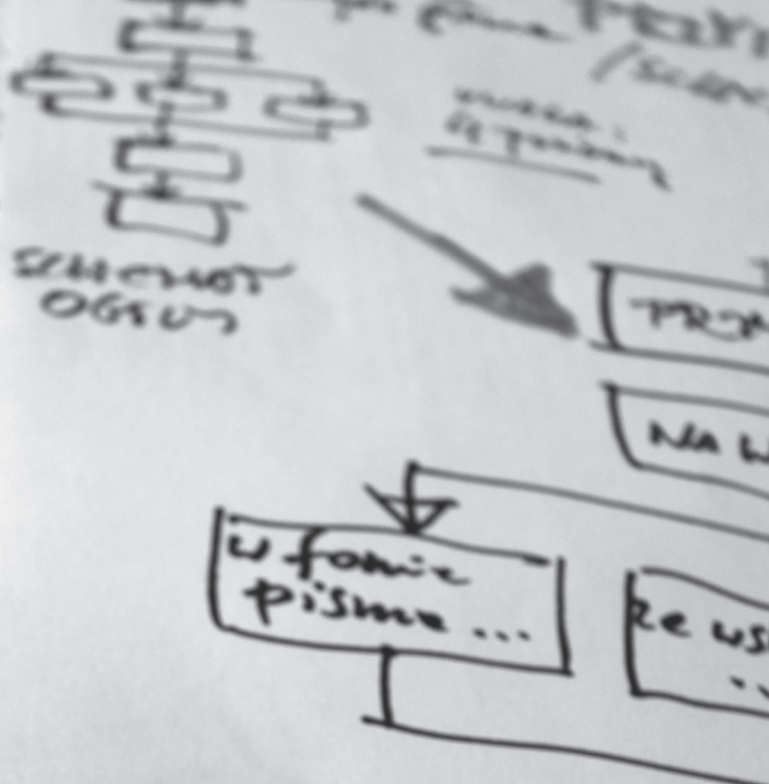
5. Odstąpienie od danej zasady ogólnej postępowania administracyjnego wymaga każdorazowo spełnienia przewidzianych prawem przesłanek, które wprowadzają regulacje dopuszczające wyjątki od nich (zob. art. 10 § 2 i 3, art. 14 § 2, art. 16 § 1 zd. 2, art. 127 § 3 i art. 160 § 5 k.p.a.). Niespełnienie tych przesłanek jest równoznaczny z bezprawnym skorzystaniem z wyjątku od danej zasady ogólnej i musi być kwalifikowany jako jej naruszenie.

6. Wyjątki od zasad ogólnych postępowania administracyjnego mogą podlegać wyłącznie wykładni literalnej bądź ścieśniającej, a w żadnym wypadku – wykładni rozszerzającej czy analogii. Zgodnie bowiem z paremią *exceptiones non sunt extendendae*, wyjątki nie podlegają wykładni rozszerzającej².

² Zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 179–182.

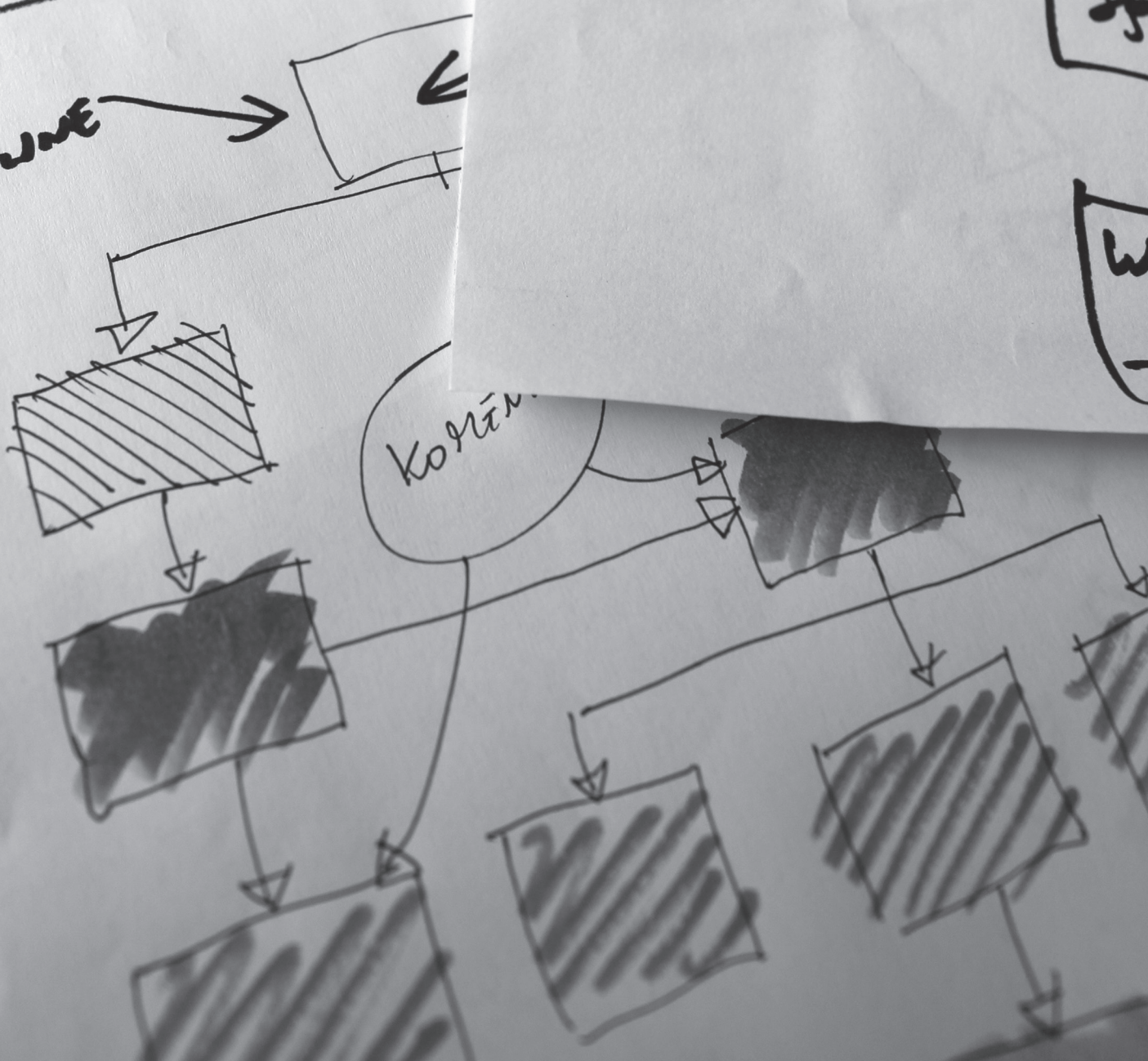
¹ Por. odmiennie Z. Kmieciak, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, PiP 2009, z. 9, s. 6, *idem*, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, *passim*, zdaniem którego wyjątki od zasad ogólnych wynikają bezpośrednio jedynie z tych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, które je ustanawiają.





RUZUMENJE I PREDPROJOMENJE

**POLE
KOLNE**



ROZDZIAŁ III

Organ administracji publicznej (Paweł Razowski)

- I Pojęcie organu administracji publicznej
- 2 Organy naczelne i organy wyższego stopnia według Kodeksu postępowania administracyjnego
- 3 Kompetencja ogólna i szczególna organu administracji publicznej
- 4 Ustawowa właściwość organu administracji publicznej i jej rodzaje
- 5 Delegacyjna właściwość organu administracji publicznej
- 6 Rodzaje sporów o właściwość
- 7 Wewnętrzne spory o właściwość
- 8 Zewnętrzne spory o właściwość
- 9 Wyłączenie pracownika organu od udziału w postępowaniu administracyjnym
- 10 Wyłączenie organu od udziału w postępowaniu administracyjnym
- 11 Współdziałanie organów w orzekaniu w sprawie

Pojęcie organu administracji publicznej

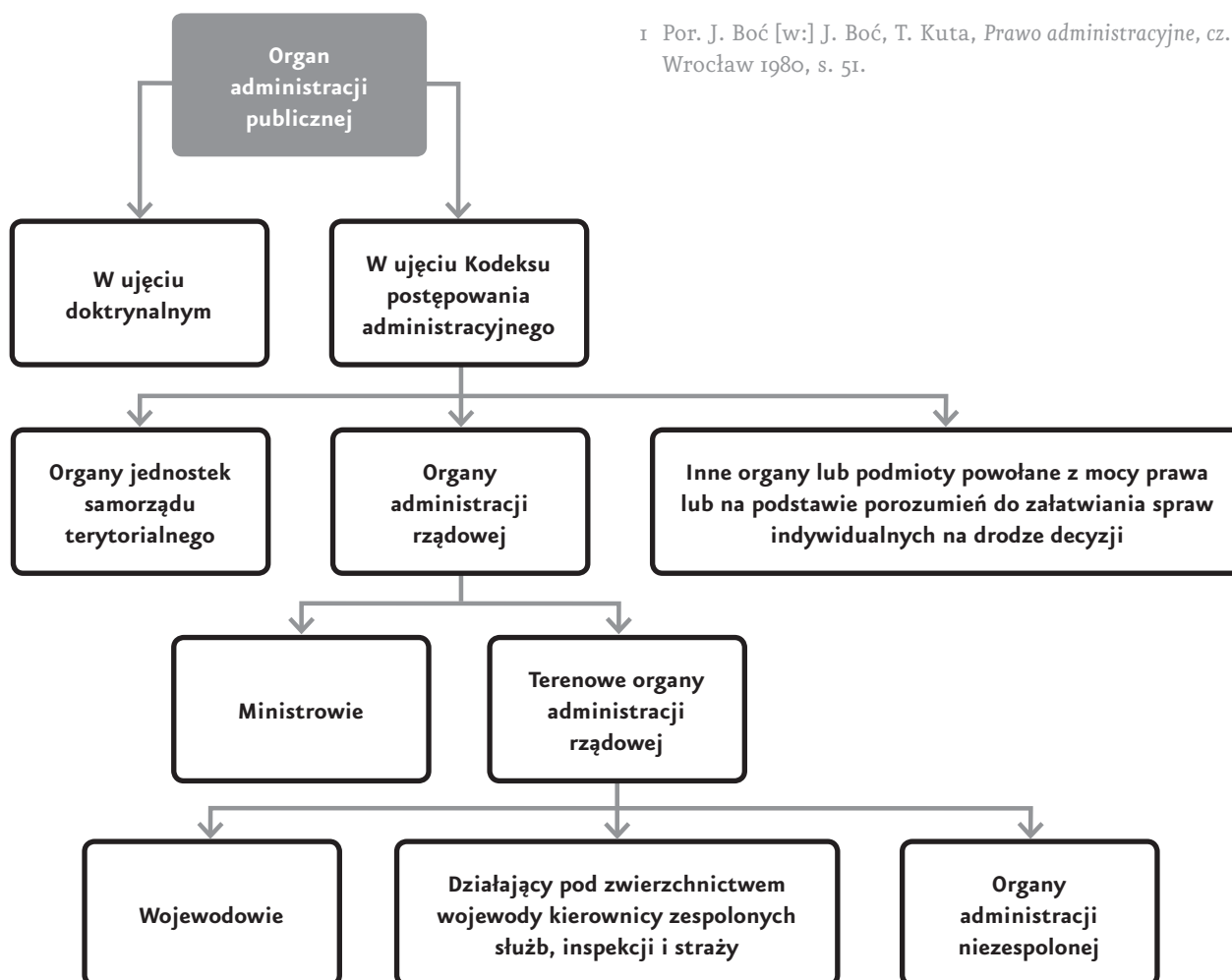
1. Pojęcie organu administracji publicznej jest jednym z podstawowych pojęć teorii prawa i postępowania administracyjnego. Pojęcie to zdefiniowano zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w doktrynie prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., „Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2”. W świetle przywołanego przepisu do organów administracji publicznej należy zaliczyć:

- a) organy administracji rządowej;
- b) organy jednostek samorządu terytorialnego;

c) inne organy państwowe i inne podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnych.

2. W doktrynie przyjmuje się węższe znaczenie pojęcia organu administracji publicznej – uznaje się za niego bowiem osobę (grupę osób) powołaną na stanowisko organu wyłącznie lub głównie w celu realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji.

3. Pojęcie organu administracji publicznej należy odróżnić od pojęcia urzędu, które zazwyczaj określa się jako zorganizowany zespół osób przydany organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji¹.



¹ Por. J. Boć [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, cz. I*, Wrocław 1980, s. 51.

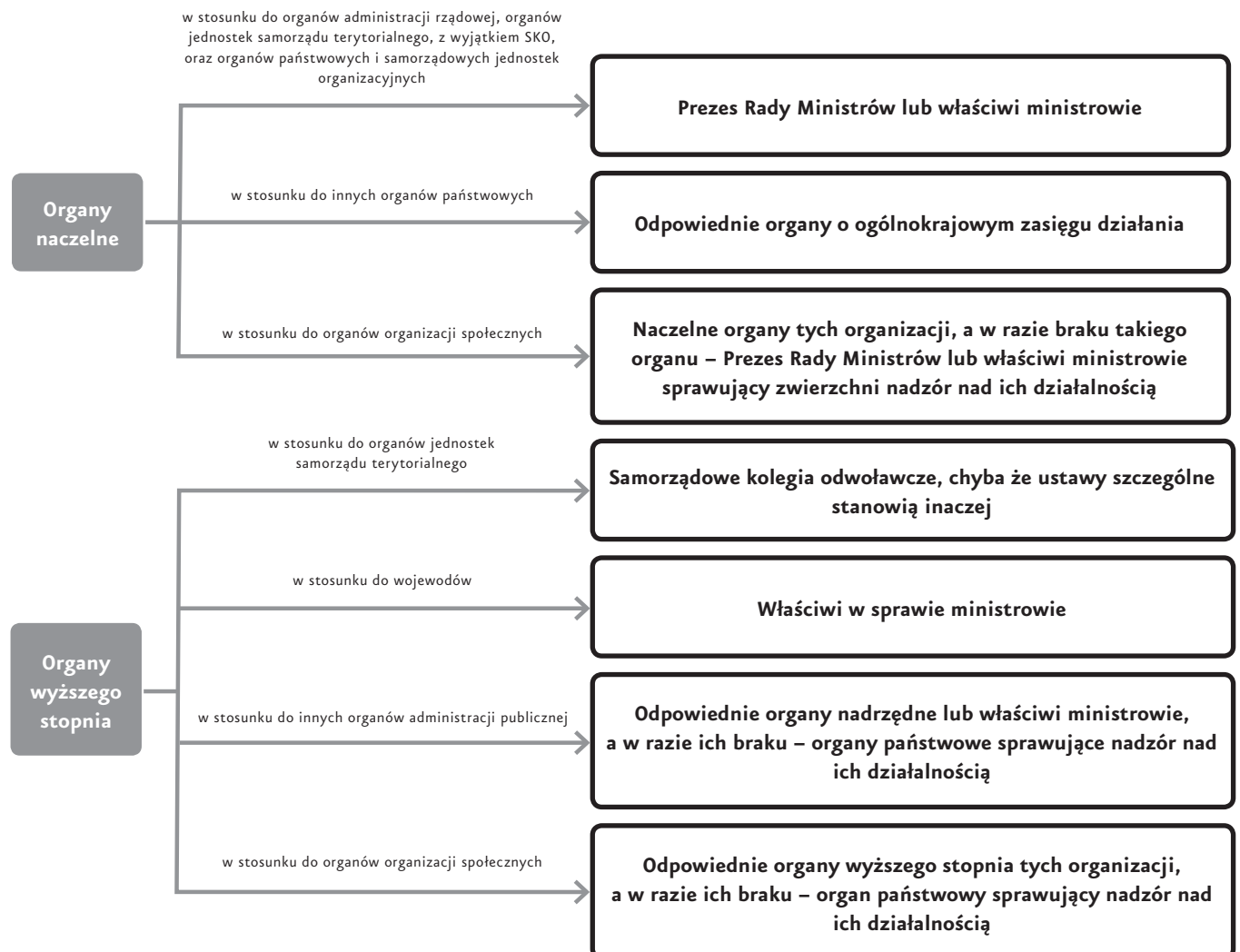
Organy naczelne i organy wyższego stopnia według Kodeksu postępowania administracyjnego

1. W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca wprowadza rozróżnienie na organy wyższego stopnia i organy naczelne. Wyróżnienie organów wyższego stopnia (art. 17 k.p.a.) jest istotne z punktu weryfikacji decyzji administracyjnej. W przepisach przyznano kompetencję do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w toku instancji, a także do weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego organom wyższego stopnia. Kompetencja organów wyższego stopnia w zakresie orzecznictwa administracyjnego jest przy tym ograniczona wyłącznie do weryfikacji decyzji administracyjnej¹.

2. W świetle aktualnej regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego pozbawione znaczenia jest natomiast rozróżnienie właściwości organów wyższego stopnia i organów naczelnych (art. 18 k.p.a.). Rozgraniczenie to może mieć jednak znaczenie w przypadku zastrzeżenia w przepisie szczególnym właściwości organu naczelnego. W Kodeksie postępowania administracyjnego jedynym przykładem jest tu art. 253 § 5 określający właściwość naczelnego organu organizacji społecznej².

¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 90.

² *Ibidem*, s. 102.



Kompetencja ogólna i szczególna organu administracji publicznej

1. Zespół przesłanek decydujących o zdolności do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym określa się mianem zdolności prawnej organów administracji publicznej¹. Ogólna kompetencja to zdolność prawna organów administrujących do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Kompetencja szczególna to natomiast zdolność prawna organów administrujących do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania.

¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 107.

2. Kompetencję ogólną organu administracji publicznej wyznaczają regulacje art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Zdolność prawna do prowadzenia postępowania przysługuje organom administracji publicznej oraz innym organom państwowym i innym podmiotom, gdy z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw indywidualnych określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Zakres pojęcia „organ administracji publicznej” określono w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. (zob. też s. 52). Na podstawie tej regulacji kompetencja ogólna służy:

- a) organom administracji rządowej;
- b) organom jednostek samorządu terytorialnego;
- c) innym organom państwowym, gdy z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a.;
- d) innym podmiotom, gdy z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a.

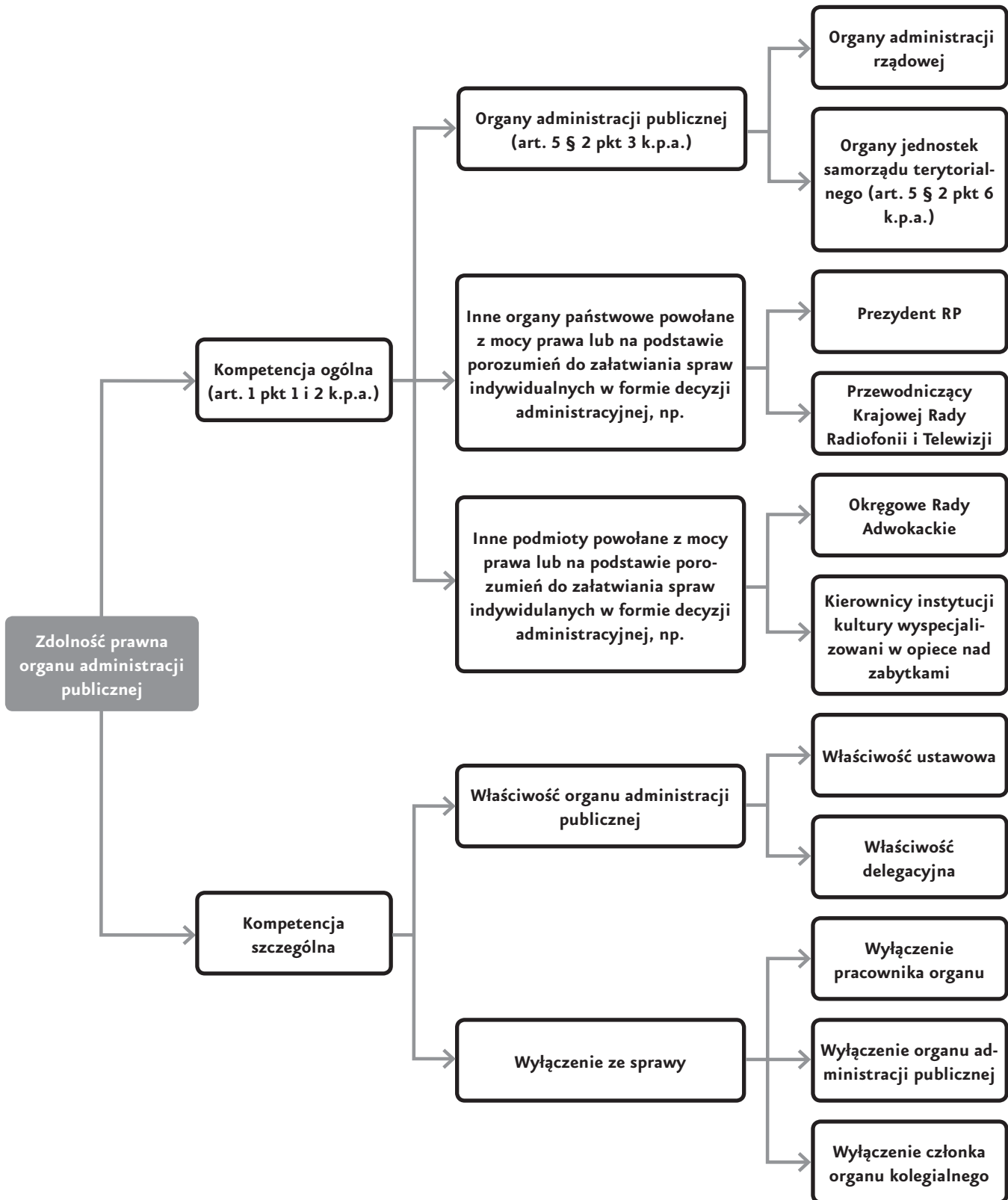
Organy administracji rządowej, którym przysługuje kompetencja ogólna, to ministrowie i terenowe organy administracji rządowej – wojewodowie, działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży prowadzący postępowanie administracyjne w imieniu wojewody lub we własnym imieniu oraz organy administracji niezespolonej. Organy jednostek samorządu terytorialnego wyposażone w kompetencję ogólną to podmioty wymienione w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Są to: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie, marszałkowie województw, kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a także samorządowe kolegia odwoławcze. Przykładem innych organów państwowych powołanych z mocy prawa do prowadzenia postępowania są:

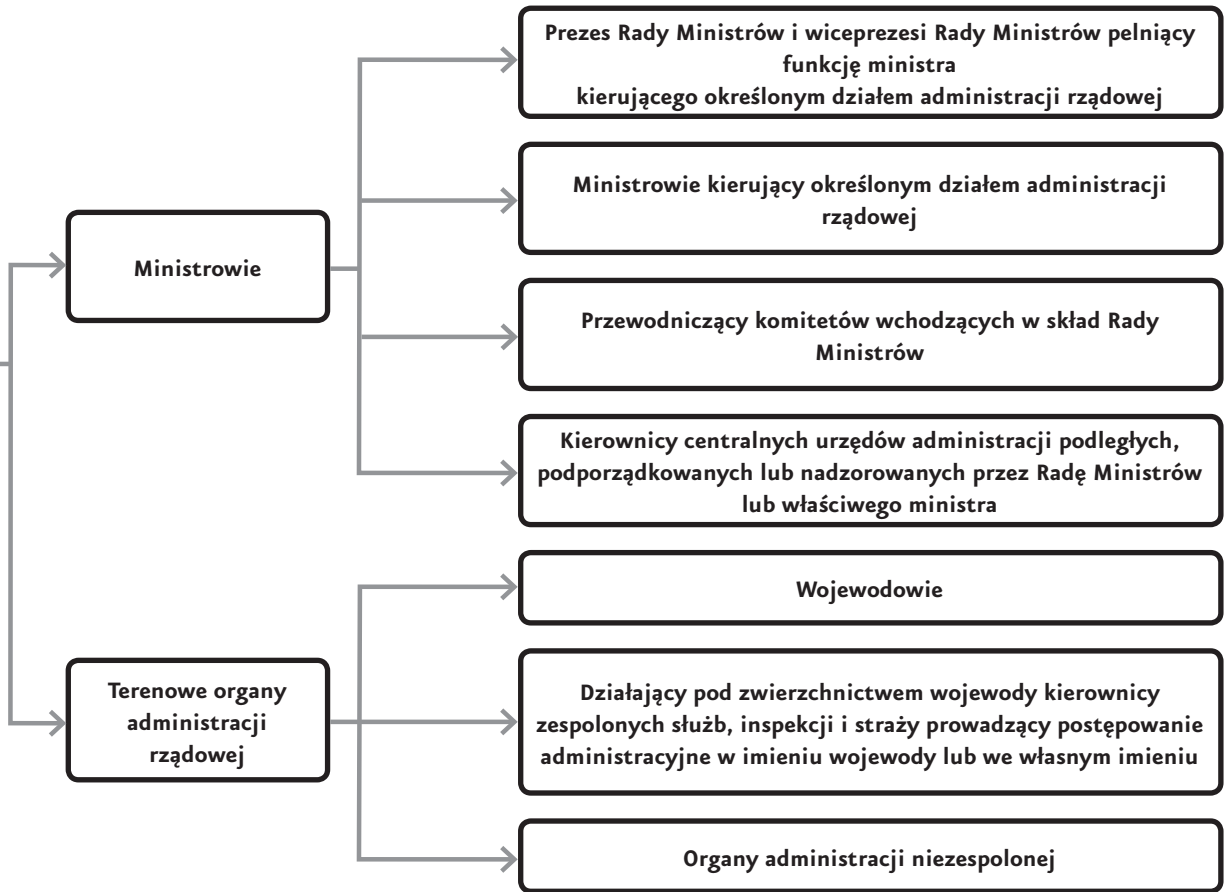
- a) Prezydent RP, który na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r., poz. 1829 ze zm.) nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego;
- b) Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, który na podstawie regulacji ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 361 ze zm.) jest organem właściwym w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych;
- c) okręgowe rady adwokackie, którym na podstawie rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1184 ze zm.) przysługuje kompetencja do podejmowania uchwał w sprawach wpisu na listę adwokatów lub listę aplikantów adwokackich, a także skreślenia z tych list;
- d) kierownicy inspekcji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, którym, na podstawie rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.), wojewoda może w drodze porozumienia, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, powierzyć wydawanie decyzji.

3. Kompetencję szczególną wyznaczają dwie instytucje: właściwość organu oraz wyłączenie ze sprawy². Właściwość organu oznacza jego zdolność prawną do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym. Na podstawie kryterium rodzaju podstawy nabycia przez organ tej zdolności wyróżnia się:

- 1) właściwość ustawową – wynikającą z ustawy; składają się na nią:
 - a) właściwość rzeczowa;
 - b) właściwość miejscowa;
 - c) właściwość instancyjna;
- 2) właściwość delegacyjną – wynikającą z delegacji, tj. przekazania sprawy lub czynności procesowej w sprawie jednemu organowi przez drugi; obejmuje ona:
 - a) wyłączenie pracownika organu;
 - b) wyłączenie organu;
 - c) wyłączenie członka organu kolegialnego.

² *Ibidem*, s. III.





Ustawowa właściwość organu administracji publicznej i jej rodzaje

1. W zależności od tego, na jakiej podstawie organ administracji publicznej uzyskał zdolność do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, można wyróżnić dwa rodzaje właściwości w postępowaniu administracyjnym:

- a) właściwość ustawową – wynika wprost z przepisu ustawy;
- b) właściwość delegacyjną – wynika z delegacji ze względu na przekazanie danej sprawy lub czynności procesowej w sprawie jednemu organowi administracji publicznej przez drugi organ¹.

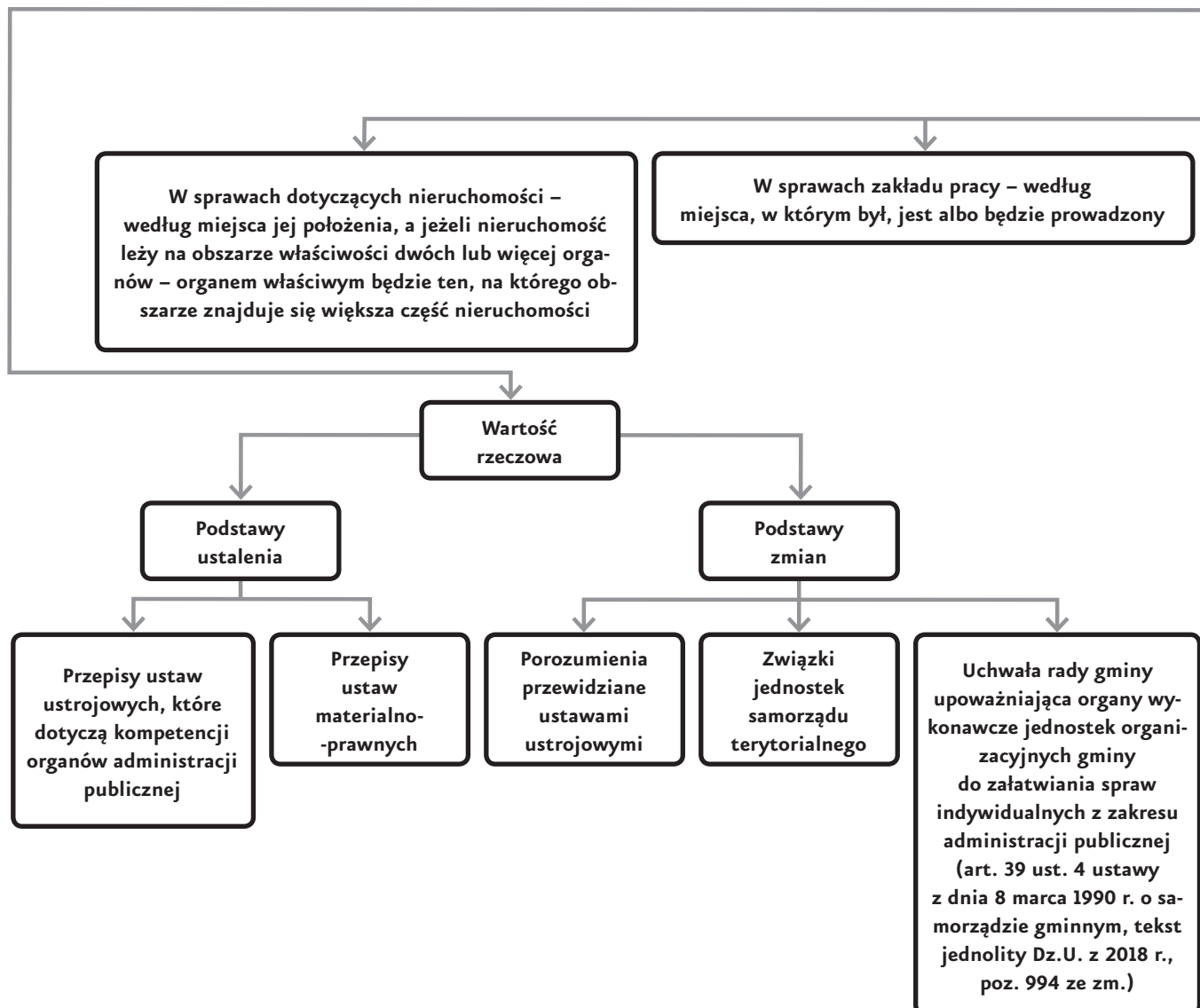
Na podstawie rozwiązań prawnych przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego należy wyróżnić dwa rodzaje właściwości ustawowej (art. 19 k.p.a.):

- a) właściwość rzeczową;
- b) właściwość miejscową.

W doktrynie, na podstawie analizy przepisów prawa procesowego regulujących weryfikację decyzji w drodze administracyjnej, wyróżnia się również trzeci rodzaj właściwości ustawowej – właściwość instancyjną².

2 Zob. *ibidem*, s. III.

1 Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. III.

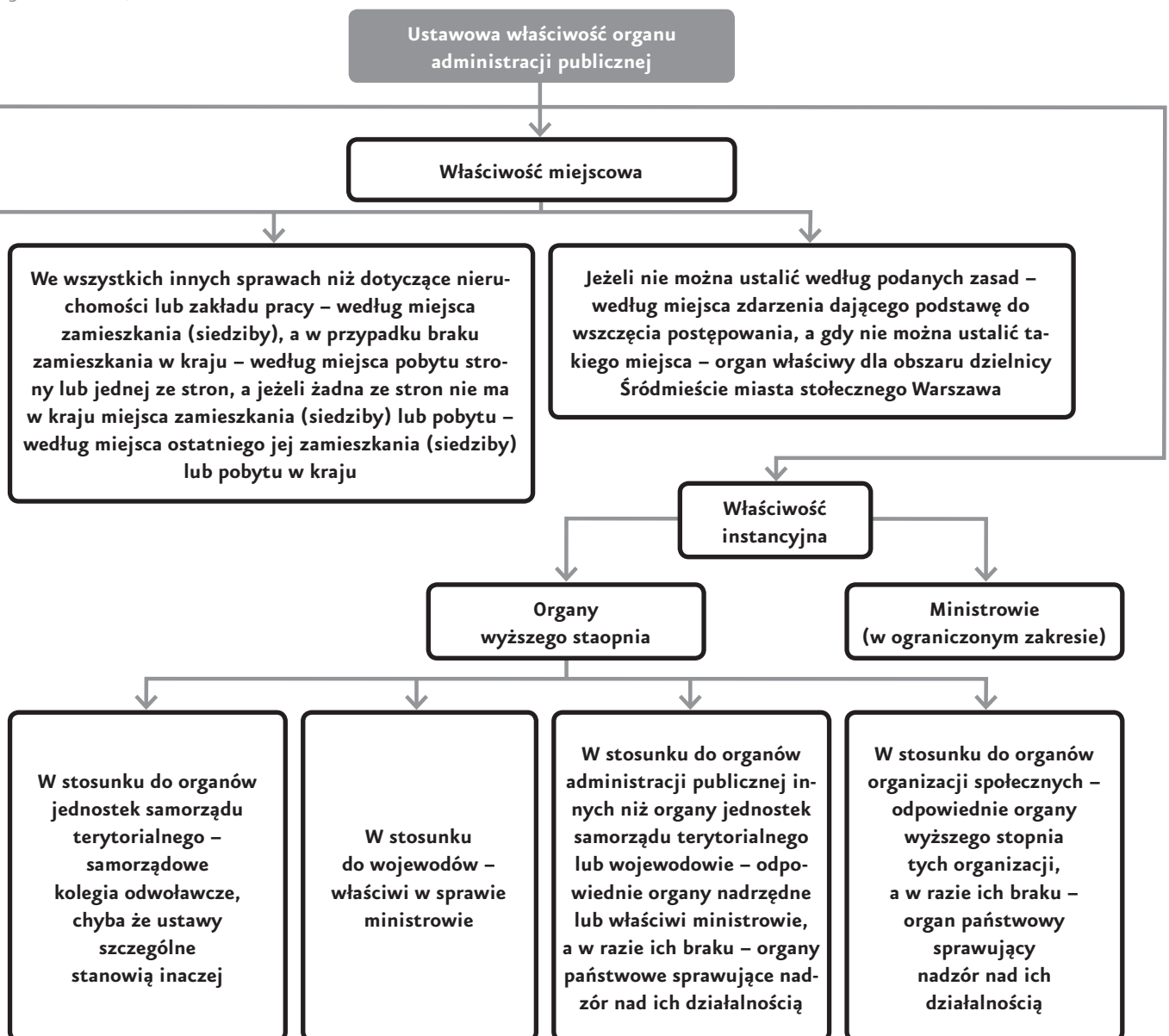


2. Właściwość rzeczowa oznacza zdolność prawną organów do rozpoznawania i załatwiania spraw danej kategorii. Zgodnie z art. 20 k.p.a., „Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. Właściwość rzeczową ustala się na podstawie przepisów ustaw materialnoprawnych i tych przepisów ustaw ustrojowych, które dotyczą kompetencji organów administracji publicznej³.

3. Właściwość miejscowa jest to zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznania i załatwienia spraw danej kategorii na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju.

4. Właściwość instancyjna oznacza zdolność prawną organu administracji publicznej do przeprowadzenia weryfikacji decyzji w drodze administracyjnej.

³ Zob. *ibidem*, s. 112.



Delegacyjna właściwość organu administracji publicznej

1. Właściwość delegacyjna organu administracji publicznej wynika z delegacji ze względu na przekazanie danej sprawy lub czynności procesowej w sprawie jednemu organowi administracji publicznej przez drugi organ¹.

2. Właściwość ta oznacza możliwość przekazania rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy albo czynności procesowej w określonej sprawie, będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, jednemu organowi administracji publicznej przez drugi organ². Jest to więc ustawowe upoważnienie organu administracji publicznej do wyznaczenia organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy albo do danej czynności procesowej lub czynności procesowych w określonej sprawie³. Problematykę właściwości delegacyjnej należy zatem rozpatrywać w dwóch płaszczyznach:

- a) przekazania do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy;
- b) przekazania określonej czynności procesowej w sprawie.

3. Zasadniczym celem rozwiązań prawnych przewidujących właściwość delegacyjną, zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, jest uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego. Najlepiej obrazuje to instytucja pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.), która stanowi przykład właściwości delegacyjnej rozpatrywanej w płaszczyźnie przekazania określonej czynności procesowej w sprawie. Wprawdzie, co do zasady, to organ prowadzący postępowanie jest właściwy do podejmowania czynności procesowych w danej sprawie i załatwienia jej w drodze decyzji administracyjnej, jednak art. 52 k.p.a. przewiduje odstępstwo od tej reguły, stanowiąc, że „W toku postępowania organ administracji publicznej zwraca się do właściwego terenowego organu

administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ prowadzący postępowanie oznacza zarazem okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane”. W tym przypadku „(...) organ ten uzyskuje właściwość delegacyjną do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego – w zakresie określonym w żądaniu – w odniesieniu do określonych w tym żądaniu osób”⁴. Art. 52 k.p.a. nie określa jednak, w jakich przypadkach organ administracji publicznej prowadzący postępowanie jest obowiązany do zwracania się do właściwego organu z żądaniem udzielenia pomocy prawnej. W wyroku NSA-oz w Gdańsku z dnia 9 października 1986 r. (SA/Gd 630/86, niepubl.) słusznie przyjęto, że „(...) organ administracji państwowej prowadzący postępowanie administracyjne zobowiązany jest do korzystania z trybu przeprowadzenia czynności dowodowej przewidzianego w art. 52 k.p.a., w każdym przypadku, gdy obowiązek osobistego stawienia osoby wezwanej do złożenia wyjaśnień lub zeznań wykracza poza obręb gminy albo miasta, w którym osoba ta zamieszkuje lub przebywa, a w ocenie tego organu nie zachodzą przesłanki przewidziane w art. 53 k.p.a.”. Zgodnie zaś z art. 53 k.p.a., „(...) przepisów art. 51 i 52 nie stosuje się w przypadkach, w których charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie”.

4. Należy podkreślić, że wykluczone jest wystąpienie sporów o właściwość między organami administracji publicznej w zakresie właściwości delegacyjnej. Spory o właściwość mogą bowiem wystąpić wyłącznie w zakresie właściwości ustawowej⁵.

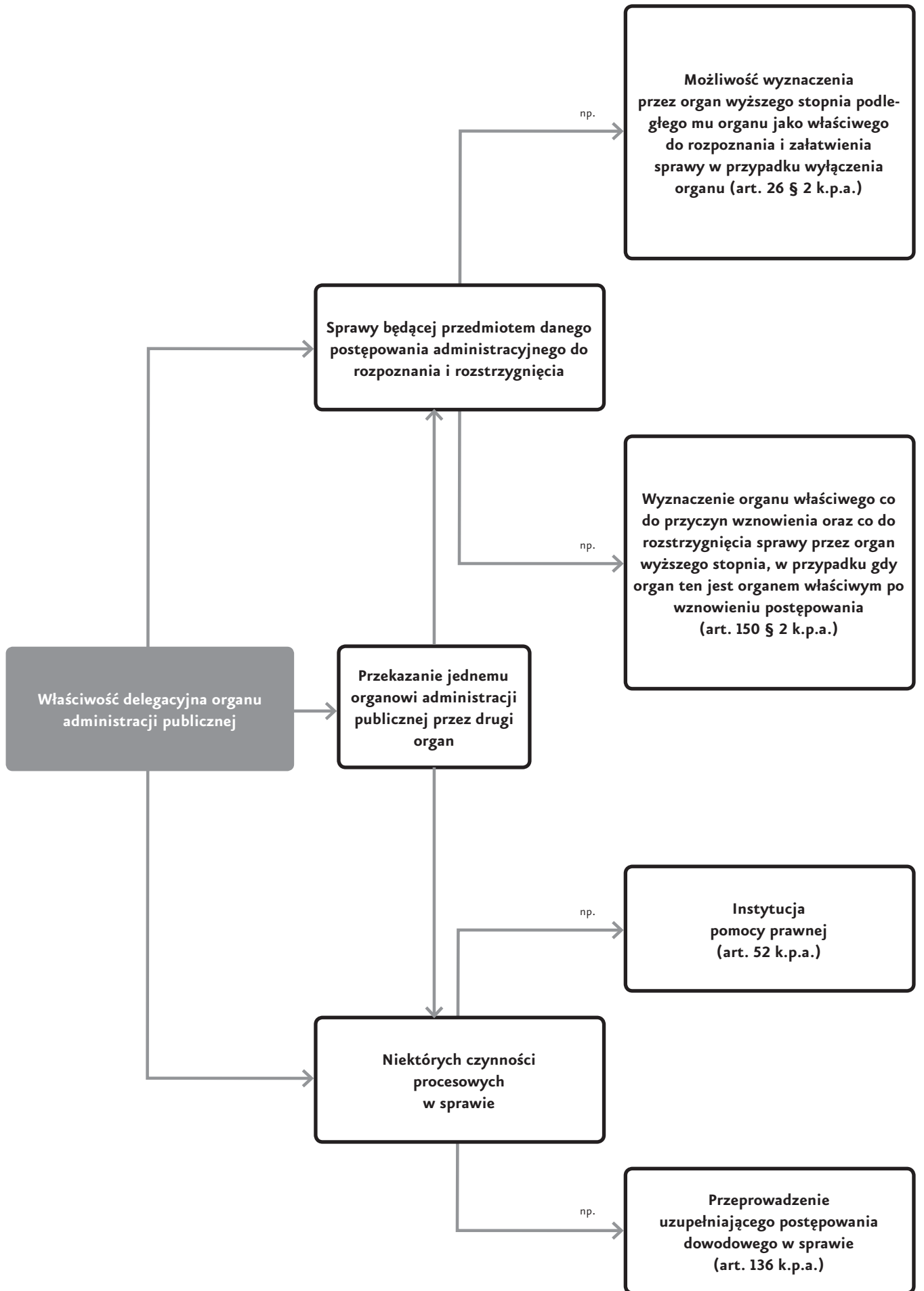
¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. III.

² Zob. *ibidem*, s. 120.

³ Por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 1711/07, LEX nr 478302.

⁴ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 233.

⁵ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 121.



*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

