

Część I. Istota i rozwój postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne jest dziedziną prawa regulującą tryb działania organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków konkretnych podmiotów niepodporządkowanych im służbowo. 1

Rozstrzyganie przez organy administracji publicznej o prawach i obowiązkach takich konkretnych podmiotów odbywa się w formie aktu administracyjnego. **Akt administracyjny** to „oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie”. Przepisy nadają aktom administracyjnym różne nazwy, np. zezwolenie, pozwolenie, nakaz, koncesja. Kodeks postępowania administracyjnego określa akty administracyjne mianem decyzji administracyjnej, a akty wydawane w toku postępowania mianem postanowienia.

Można też określić postępowanie administracyjne jako **dział prawa** regulujący tryb wydawania aktów administracyjnych oraz uprawnienia, jakie przysługują adresatom aktów administracyjnych w trakcie ich wydawania.

Podkreślenie w definicji postępowania administracyjnego faktu, że dotyczy ono tylko sfery wydawania aktów administracyjnych, jest istotne. Organy administracji działają bowiem w różnych formach prawnych. Opierając się na najszerzej przyjętej klasyfikacji stworzonej przez *J. Starościka*, można powiedzieć, że **działania organów administracji** przybierają następujące **formy prawne**:

- 1) akty normatywne;
- 2) akty administracyjne;
- 3) ugody;
- 4) porozumienia administracyjne;
- 5) czynności cywilnoprawne;
- 6) czynności faktyczne.

Szczegółowo formy działania administracji omawiają podręczniki prawa administracyjnego i monografie poświęcone poszczególnym formom. Niektó-

rzy Autorzy poszerzają ten katalog o pewne inne działania, które w chwili tworzenia katalogu przez prof. *J. Starościaka* nie odgrywały istotnej roli w polskim prawie administracyjnym.

Postępowanie administracyjne dotyczy trybu działania organów administracji tylko przy wydawaniu aktów administracyjnych, a nie podejmowaniu działań w innych formach. Dlatego przepisów o postępowaniu administracyjnym nie stosuje się przy: wydawaniu aktów normatywnych, wydawaniu poleceń podporządkowanym jednostkom organizacyjnym, składaniu oświadczeń woli według przepisów prawa cywilnego.

Trzeba jednak zauważyć, że – w wąskim co prawda zakresie – procedura administracyjna potrafi nieco wykraczać poza obszar aktu administracyjnego – szczególnie wówczas, gdy chodzi o czynności będące substytutem aktu administracyjnego. Przykładem może być zawarcie w sprawie administracyjnej ugody w miejsce wydania decyzji administracyjnej albo dokonanie w ramach egzekucji administracyjnej czynności faktycznych w ramach środka egzekucyjnego, jakim jest przymus bezpośredni, w celu wykonania ciężącego na stronie obowiązku. W ostatnich latach wiele aktów administracyjnych zostało zastąpionych tzw. milczącym załatwieniem sprawy – zob. Część II, Rozdział I § 20 podręcznika.

Wszystko to jednak nie zmienia faktu, że **procedura administracyjna jest skoncentrowana wokół wydania i wykonania aktu administracyjnego**. Jak wspomnieliśmy, akt administracyjny jest określany w ustawach różnymi nazwami, np. decyzja, zezwolenie, pozwolenie, koncesja (ale terminem koncesja na roboty budowlane bywa też określany pewien rodzaj umów), nakaz itd.

2 Najogólniej rzecz biorąc, procedura administracyjna służy dwóm zasadniczym **celom**:

- 1) stworzeniu zasad działania organów administracji dla realizacji norm materialnego prawa administracyjnego;
- 2) zabezpieczeniu obywatela przed samowolą organów administracji.

Służąc tym dwóm na pozór rozbieżnym celom, przepisy postępowania administracyjnego dążą do ochrony zarówno interesów indywidualnych, jak i interesu publicznego.

O ile procedury karna i cywilna obejmują całość działalności sądów, o tyle procedura administracyjna dotyczy tylko wycinka działalności organów administracji, tam gdzie dochodzi do wydania lub wykonania aktu administracyjnego.

3 Procedura administracyjna dość istotnie różni się od procedury karnej i cywilnej:

- 1) jak wspomniano, procedura administracyjna dotyczy tylko wycinka działań organów administracji;

- 2) w każdym stosunku administracyjnoprawnym jest organ administracji, który jednocześnie rozstrzyga władczo o sytuacji prawnej strony (obywatela, przedsiębiorcy itd.); z zasady nie mamy tu do czynienia ze sporem przed bezstronnym sądem; od tej zasady bywają nieliczne wyjątki, gdy w tej samej sprawie występują strony o sprzecznych interesach lub ustawodawca przekazał sprawy cywilne do rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym; podobnie będzie w przypadku przeprowadzania mediacji w toku postępowania administracyjnego – zob. Część II, Rozdział I § 16 podręcznika;
- 3) zróżnicowanie działalności organów administracji powoduje pewną trudność w ujednoliceniu procedury, która ma obejmować postępowania przed niemal wszystkimi organami administracji. Sprawy z zakresu oświaty różnią się bardzo od spraw budowlanych czy od opieki społecznej, czy spraw z zakresu udzielania koncesji w oparciu o prawo energetyczne.

Postępowanie administracyjne w sposób naturalny kojarzone jest przede wszystkim z Kodeksem postępowania administracyjnego. Niewątpliwie KPA odgrywa wiodącą rolę w kształtowaniu postępowania administracyjnego, jemu też poświęcona jest większa część niniejszego podręcznika.

Jednak postępowanie podatkowe zostało uregulowane w odrębnej ustawie – Ordynacja podatkowa, a wiele aktów materialnego prawa administracyjnego zawiera przepisy proceduralne będące *leges speciales* do KPA.

Z kolei w samym KPA znajdujemy przepisy wykraczające poza postępowanie administracyjne, dotyczące skarg i wniosków, wydawania zaświadczeń czy kar administracyjnych.

W ten sposób **system przepisów procedury administracyjnej** obejmuje 4 następujące grupy:

- 1) przepisy tzw. **ogólnego postępowania administracyjnego**, czyli postępowania prowadzącego do wydania i kontroli prawidłowości aktu administracyjnego; te przepisy obecnie zawarte są w KPA;
- 2) przepisy **o wykonaniu aktów administracyjnych** i innych obowiązków wynikających z mocy ustawy, czyli tzw. **egzekucji administracyjnej**; te przepisy zawiera EgzAdmU;
- 3) przepisy **postępowania podatkowego** zawarte w OrdPod;
- 4) przepisy licznych ustaw zaliczanych do prawa materialnego zawierają rozsiane przepisy proceduralne, które traktujemy jako *leges speciales* wobec ogólnej procedury administracyjnej. Dotyczą one w szczególności treści wniosków czy podań o przyznanie określonego uprawnienia. Często dotyczą też postępowania dowodowego, czasu trwania postępowania, elementów decyzji. Przepisy takie, ustanawiające wyjątki od KPA, powinny być interpretowane ściśle, zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykład-

ni prawa. Ze względu na rozmiar takich szczególnych uregulowań, tylko w pewnym zakresie tego typu odstępstwa od KPA mogą być sygnalizowane w podręczniku.

Odrębnym zagadnieniem są postępowania przed Prezesem UOKiK i przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewidują w ograniczonym zakresie stosowanie obok KPA również KPC, a nawet KPK, nie mówiąc o tym, że sama ta ustawa zawiera liczne przepisy proceduralne. Szczególne potraktowanie postępowania przed Prezesem UOKiK w części uzasadnione jest specyfiką i różnorodnością spraw rozstrzyganych przez ten organ, gdzie obok klasycznych spraw ochrony konkurencji, zakres kompetencji obejmuje również pomoc publiczną, ochronę konsumentów, bezpieczeństwo produktów itd.

Pojawiają się też tendencje do ograniczenia uprawnień, jakie KPA daje stronom postępowania. Przykładem może tu być tzw. postępowanie wyjaśniające, regulowane przez ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym i OKiKU. Celem postępowania wyjaśniającego jest ustalenie, czy zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania karnego lub administracyjnego (w przypadku OKiKU zwanego antymonopolowym).

Osobnym zjawiskiem jest wydawanie tzw. specustaw dotyczących kluczowych inwestycji budowlanych. Ustawy te, w założeniu o ograniczonym czasie obowiązywania, zawierają liczne przepisy z zakresu procedury administracyjnej ukierunkowane na szybkie wydawanie niezbędnych decyzji¹.

- 5) **przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.** Omawia się je wspólnie z przepisami ogólnego postępowania administracyjnego jako jego naturalną kontynuację polegającą na sprawdzeniu prawidłowości decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny. Przepisy postępowania przed sądami administracyjnymi zawarte są w PrPostSAdm.

Procedura administracyjna jest więc ściśle powiązana z istnieniem systemu sądownictwa administracyjnego.

Podstawowe zasady postępowania administracyjnego są z reguły produktem orzecznictwa sądów administracyjnych i niejednokrotnie później znajdują swe odzwierciedlenie w przepisach ustawowych. Brak sądownictwa administracyjnego mógłby czynić pustymi deklaracje zawarte w najlepiej napisanej ustawie, uniemożliwiać obywatelom dochodzenie swoich praw, wynikających z postępowania administracyjnego.

Obok sądów administracyjnych (wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego) istnieje Sąd Ochrony Konkuren-

¹ T. Bąkowski (red.), Specustawy inwestycyjno-budowlane, Gdańsk 2020.

cji i Konsumentów, będący XVII wydziałem Sądu Okręgowego w Warszawie, który rozpatruje odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, określone odpowiednio w OKiKU, PrEnerg, PrTel, ustawie o transporcie kolejowym oraz ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów regulują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. W ograniczonym zakresie spraw właściwe do rozpatrywania skarg na decyzje i postanowienia tych organów są sądy administracyjne.

Pojawiają się też czasem postępowania określone mianem hybrydowych. Postępowanie o hybrydowym charakterze to takie, które jest mieszkanką cech pochodzących z co najmniej dwóch procedur prawnych o różnej naturze.

W niektórych krajach mających skodyfikowane postępowanie karne i cywilne nie ma skodyfikowanego postępowania administracyjnego, a jeżeli takowe istnieje, cechuje je znaczny stopień uogólnienia.

Francja, będąca w znacznym stopniu kolebką nowoczesnego prawa administracyjnego, mająca duży wpływ na inne kraje, dopiero od niedawna ma skodyfikowane postępowanie administracyjne. W Niemczech na poziomie federalnym ustawa o postępowaniu administracyjnym została wydana dopiero w 1976 r. i cechuje ją znaczny stopień ogólności.

Polska należy do grupy krajów mających najwcześniej skodyfikowane postępowanie administracyjne. Pierwsza kodyfikacja zawarta była w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Rozporządzenie to, choć wielokrotnie zmieniane, obowiązywało do wejścia w życie KPA. Kodeks postępowania administracyjnego był też wielokrotnie nowelizowany, zmieniał się też jego zakres przedmiotowy, np. w pewnych okresach obejmował problematykę postępowania podatkowego, a także sądownictwa administracyjnego.

Trzeba się liczyć z możliwością dalszych zmian przepisów regulujących postępowanie administracyjne, aby odzwierciedlało ono nowe rozwiązania wynikające z postępu technicznego, które mogą istotnie zmieniać przebieg postępowania. Taka sytuacja miała miejsce niedawno kiedy zmieniono przepisy KPA dotyczące doręczeń, wprowadzając doręczenia elektroniczne.

W tej chwili trwają dyskusje dotyczące automatyzacji pewnych procesów decyzyjnych i wdrażania sztucznej inteligencji (AI). Tym problemom poświęcono ostatni rozdział tego podręcznika. Środowiska naukowe opracowują liczne dokumenty studyjne dotyczące sztucznej inteligencji i algorytmicznych

systemów decyzyjnych w administracji publicznej. Przykładem może być dokument opracowany przez międzynarodowy zespół badawczy powołany przez European Law Institute (ELI): „Wzorcowe zasady oceny skutków wykorzystania algorytmicznych systemów decyzyjnych w administracji publicznej”¹. Zespołowi przewodniczył prof. Marek Wierzbowski, brały w nim ponadto udział dr Karolina Wojciechowska i dr Katarzyna Ziółkowska z Uniwersytetu Warszawskiego.

Wprowadzanie nowych systemów natrafia na ograniczenia. Wystarczy tu wskazać art. 22 ust. 1 rozporządzenia RODO: „Osoba której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa”.

¹ Tłumaczenie polskie dokumentu przygotowanego w języku angielskim (*ELI Model Rules on Impact Assessment of Algorithmic Decision-Making Systems Used by Public Administration*) zostało opublikowane na stronie internetowej kancelarii Premiera RP.

Część II. Postępowanie administracyjne ogólne – Kodeks postępowania administracyjnego

Rozdział I. Przepisy ogólne

§ 1. Zakres obowiązywania

Zakres obowiązywania KPA został uregulowany w art. 1–5 KPA, określających zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz definicje legalne pojęć użytych w Kodeksie. **Zakres obowiązywania KPA nie pokrywa się jednak z zakresem stosowania przepisów dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego.** Kodeks postępowania administracyjnego normuje bowiem kilka rodzajów postępowania administracyjnego:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Jak wskazał NSA w wyroku z 7.3.2019 r., „Granice przedmiotowe wszczęcia postępowania administracyjnego wyznacza art. 1 pkt 1 KPA przez ustanowienie przesłanek stosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. O przedmiocie postępowania administracyjnego przesądza regulacja w przepisach materialnego postępowania administracyjnego”¹.

¹ II OSK 419/17, Legalis.

Zakres obowiązywania rozszerzają dodatkowo art. 2 KPA stanowiąc, że Kodeks normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych oraz art. 2a KPA, zgodnie z którym Kodeks normuje sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i 2 KPA. Wykonanie tego obowiązku odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w KPA i nie wpływa na tok oraz wynik postępowania, podobnie jak wystąpienie z żądaniem ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO) nie wpływa na tok i wynik postępowań, o których mowa w art. 1 i 2 KPA.

- 6 Najważniejszym rodzajem postępowania administracyjnego jest ogólne postępowanie administracyjne (postępowanie jurysdykcyjne), uregulowane w działach I, II, IV, IX i X KPA. Oprócz tego KPA zawiera regulacje normujące postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych (o właściwość), zawarte w art. 22–23 KPA, europejskiej współpracy administracyjnej, o której mowa w dziale VIIIa KPA, pozajurysdykcyjne postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń w dziale VII KPA oraz w sprawie skarg i wniosków w dziale VIII KPA, a także zasady nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu w dziale IVa KPA. Dodatkowo w dziale III KPA zawarto przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Ogólne postępowanie administracyjne związane jest z istnieniem **drogi administracyjnej sensu stricto**, która zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 KPA jest dopuszczalna:

- 1) w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco [przy czym zgodnie z wyrokiem NSA z 4.9.2019 r.¹, jeśli dana sprawa z zakresu administracji publicznej nie jest normatywnie powiązana (za pośrednictwem odpowiedniego przepisu kompetencyjnego) z formą prawną decyzji administracyjnej, to organ administracji publicznej nie jest uprawniony do domniemywania tego rodzaju prawnej formy działania (zgodnie z zasadą wykładni literalnej i restryktywnej przepisów kompetencyjnych)];
- 2) przed organami administracji publicznej oraz przed innymi organami państwowymi, a także przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco.

¹ I OSK 2268/18, Legalis.

Dodatkowo w prawie administracyjnym przyjmuje się odesłanie do stosowania przepisów KPA, które to odesłania rozszerzają zakres obowiązywania KPA¹.

Określając zakres obowiązywania KPA musimy wziąć pod uwagę także przesłanki negatywne jego stosowania zawarte w art. 3. Zgodnie z tym przepisem **KPA nie stosuje się do:**

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych (stosuje się jednak przepisy działu VIII);
- 2) spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII;
- 3) w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (stosuje się jednak przepisy działu VIII);
- 4) w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- 5) w sprawach podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w punkcie wyżej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (stosuje się jednak przepisy działu VIII).

W art. 3 § 5 KPA zawarto delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w przedmiocie rozciągnięcia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w art. 3 § 2 KPA (nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz podległości służbowej pracowników organów i tych jednostek organizacyjnych). Jak dotąd jednak nie wydano takiego rozporządzenia.

Ponadto, w art. 4 KPA wyrażono, wynikającą z prawa międzynarodowego, zasadę dotyczącą zakazu naruszania przez ustawodawstwo wewnętrzne poszczególnych państw przysługujących określonym osobom uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych. Jest to wyraz prymatu prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, znajdujący swoje źródło w art. 9, 87 i 91 Konstytucji RP. Użycie przez przepis sformułowania „nie narusza” oznacza, że w przypadku, w którym stosowanie KPA mogłoby naruszyć uprawnienia tych osób, przepisów KPA nie należy stosować w całości lub w części. Z tego też względu art. 48 § 2 KPA w zakresie doręczania pism kierowanych do osób korzystających

¹ Szerzej w przedmiocie odesłań zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, System Prawa Administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010, s. 7.

z uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego odsyła do przepisów szczególnych, umów i zwyczajów międzynarodowych.

Aby poprawnie ustalić zakres obowiązywania KPA musimy zbadać także zakres znaczeniowy pojęć użytych w Kodeksie, przede wszystkim tych, które pozwolą na ustalenie zakresu podmiotowego KPA. W art. 5 KPA zawarto definicje legalne, przy czym § 1 tego artykułu odnosi się do rozumienia przepisów pozakodeksowych, wskazując, że jeśli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy KPA, § 2 zaś zawiera tzw. słowniczek wyjaśniający znaczenie pewnych terminów na potrzeby stosowania KPA. Znaczenie art. 5 § 1 KPA będzie jednak mało, gdyż obecnie – zgodnie z poprawną praktyką legislacyjną – coraz częściej przepisy szczególne zawierają poprawne odwołanie, wskazując że stosuje się „przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Z punktu widzenia stosowania KPA istotne znaczenie mają przede wszystkim zawarte w § 2 definicje „kodeksu”, „organów administracji publicznej”, „ministrów”, „organizacji społecznych” oraz „organów jednostek samorządu terytorialnego”. Kodeksem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 1 KPA jest oczywiście Kodeks postępowania administracyjnego.

- 8 Organy administracji publicznej** zostały zdefiniowane poprzez wymienienie desygnatów tego zbioru. Definicja ta nie jest idealna. Po pierwsze, zawiera szereg odwołań wewnętrznych, a po drugie, odnosi się do pojęć, które nie zostały zdefiniowane w KPA, a ich rozumienie wymaga sięgnięcia do literatury i orzecznictwa¹. Organami administracji publicznej zgodnie z art. 5 § 2 KPA będą ministrowie (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA), centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich (tj. wojewodów) lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 KPA) oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 KPA (inne niż wymienione w art. 1 pkt 1 KPA organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1 KPA). W rozumieniu KPA organami administracji publicznej są zatem m.in. Prezes Rady Ministrów, Krajowa Rada Rzeczników Patentowych (w zakresie w jakim przeprowadza egzamin kwalifikacyjny), rektor uczelni², okręgowa rada adwokacka (w zakresie w jakim

¹ Por. T. Bąkowski, Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji), [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne dziś i jutro, Warszawa 2018, s. 579.

² Zob. E. Ura, Komentarz do art. 207 Prawa o szkolnictwie wyższym, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym, Warszawa 2013, s. 469.

podejmuje uchwałę w przedmiocie uprawnień zawodowych), Prezes UTK, ale także na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z 30.10.2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku¹ Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu w zakresie zadań wynikających z tej ustawy. Warto zwrócić uwagę, że art. 5 § 2 pkt 3 KPA wymienia jako organy administracji państwowej centralne organy administracji rządowej. Grupa ta jest niejednolita, ale zasadniczo obejmuje organy, których właściwość miejscowa rozciąga się na terytorium całego państwa, i które podległe są organom naczelnym. W przypadkach niektórych organów przepisy regulujące ich ustrój wprost nazywają je centralnymi organami administracji rządowej. Tu możemy wskazać jako przykład art. 259 ustawy z 30.6.2000 r. – Prawo własności przemysłowej², który stanowi, że centralnym organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej czy art. 21 ust. 2 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne³, zgodnie z którym centralnym organem administracji rządowej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Istnieją również organy, których charakter jest przedmiotem sporów doktrynalnych i niekiedy są uznawane za centralne organy administracji rządowej, a niekiedy nie.

Ministrami w rozumieniu KPA są Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów 9 pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 KPA. Za ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA uznano także Komisję Nadzoru Finansowego⁴ czy Komendanta Głównego Policji⁵.

Organizacjami społecznymi w rozumieniu KPA są organizacje zawodo- 10 we, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Można zauważyć, że w części, w której ustawodawca definiuje organizacje społeczne poprzez wskazanie, iż są nimi inne organizacje społeczne mamy do czynienia z błę-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 239 ze zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1170.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 266.

⁴ Tak NSA w wyr. z 31.8.2011 r., II GSK 1607/11, Legalis.

⁵ Tak NSA w wyr. z 22.8.2012 r., I OSK 2372/11, Legalis.

dem *idem per idem*, utrudniającym dokonanie właściwej wykładni¹. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się natomiast szeroką wykładnię, choć nie ma tu jednolitych poglądów i dotyczy to w szczególności kwestii uznania za organizację społeczną fundacji, które nie mają charakteru korporacyjnego. Charakter korporacyjny jest przy tym jednym z kryteriów wskazywanych niekiedy w literaturze dla uznania, że mamy do czynienia z organizacją społeczną. Na stanowisku, zgodnie z którym fundacja jest organizacją społeczną, stanął jednak NSA(7) w uchwale z 12.12.2005 r.², a uchwała ta pozostaje aktualna. Powołując się na literaturę i orzecznictwo, *A. Gronkiewicz* wskazuje, że można wyodrębnić następujące kryteria uznania danego podmiotu za organizację społeczną:

- 1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym;
- 2) cel o charakterze społecznym;
- 3) trwałość celu;
- 4) charakter dobrowolny organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków do organizacji;
- 5) autonomia organizacyjna³.

Dyskusyjne jest jednak kryterium dotyczące braku związku z sektorem gospodarczym, co związane jest z pojawiającym się w literaturze poglądem zaliczającym do zbioru organizacji społecznych także spółki handlowe⁴. Można zaproponować, aby za organizację społeczną uznać wyodrębnione dobrowolne zrzeszenie osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek nieposiadających osobowości prawnej lub masę majątkową, znajdujące się poza sektorem państwowym i samorządem terytorialnym, powołane i działające w określonym celu społecznym.

- 11 Szeroką definicję przyjęto w przypadku **organów jednostek samorządu terytorialnego**. W rozumieniu KPA są nimi: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty

¹ W przedmiocie wątpliwości interpretacyjnych zob. *M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kuśtra*, Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 238; *A. Skoczylas, M. Swora*, Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka* 2006, Nr 3, s. 13.

² II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 37.

³ *A. Gronkiewicz*, Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2012, s. 23.

⁴ *P. Gołaszewski, K. Wąsowski*, Komentarz do art. 5 KPA, [w:] *R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 82.

lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Tu również można poczynić uwagi krytyczne dotyczące sposobu definiowania. Przykładowo, definicja wskazuje jako organ jednostki samorządu terytorialnego zarówno wójta, jak i odrębnie organy gminy. Wójt jest jednak organem gminy, a zatem nie ma obecnie konieczności jego wyodrębniania. Ponadto, przepis ten pomija organy jednostek pomocniczych¹ oraz – wbrew ustrojowej odrębności – uznaje za organ jednostki samorządu terytorialnego samorządowe kolegium odwoławcze.

§ 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

I. Uwagi ogólne

Zasady ogólne postępowania administracyjnego, na wzór innych zbiorów 12 zasad występujących w ramach systemu prawnego, są ogólnymi normami, mającymi niezwykle doniosłe znaczenie dla działalności organów administracji publicznej. Są to pewnego rodzaju najważniejsze reguły postępowania, „wyjęte niejako przed nawias”², przesądzające o kształcie przyjętego modelu procedury administracyjnej³. Zasady, pomimo swojej znacznej ogólności, nie są jednak wyłącznie zaznaczeniem celu, który obrał sobie ustawodawca czy apelem do podmiotów stosujących pozostałe przepisy prawa. Nie są to również reguły kształtowane przez szeroko rozumianą doktrynę na podstawie praktyki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na ich umieszczenie przez ustawodawcę w art. 6–16 KPA, są one „integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji publicznej wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury”⁴, co jest często podkreślane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Bardzo duży stopień ogólności zasad należy traktować raczej jako pewnego rodzaju zaletę, ułatwiającą ich zastosowanie na wielu etapach postępowania. Warto również podkreślić, że konstrukcje i instrumenty przewidziane w dalszych przepisach Kodeksu mają być uszczegółowieniem oraz sposobem reali-

¹ P. Golaszewski, K. Wąsowski, Komentarz do art. 5 KPA, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 76.

² S. Rozmaryn, O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1959, Nr 4, s. 636–637.

³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2017, s. 17–18.

⁴ Wyr. NSA z 4.6.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54.

zacji konkretnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Z tego też powodu, w ramach procesu dydaktycznego należy zwracać szczególną uwagę na wskazane powyżej związki, a nie ograniczać się wyłącznie do przytoczenia zasad ogólnych na wstępnym etapie nauki procedury administracyjnej. Analizując przepisy Kodeksu, na co zwraca również uwagę B. Adamiak¹, różni Autorzy wskazują odmienną liczbę i nomenklaturę dla poszczególnych zasad ogólnych lub ich części. W naszym przypadku wyróżnimy, a poniżej szczegółowo omówimy następujące zasady ogólne postępowania administracyjnego:

- 1) praworządności (art. 6 i 7 KPA);
- 2) prawdy obiektywnej (art. 7 KPA);
- 3) uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 KPA);
- 4) rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych (art. 7a KPA);
- 5) współdziałania (art. 7b KPA);
- 6) pogłębiania zaufania (art. 8 KPA);
- 7) informowania (art. 9 KPA);
- 8) czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 KPA);
- 9) przekonywania (art. 11 KPA);
- 10) szybkości i prostoty postępowania (art. 12 KPA);
- 11) polubownego rozstrzygania kwestii spornych (art. 13 KPA);
- 12) pisemności (art. 14 KPA);
- 13) oceny działalności urzędów (art. 14a KPA);
- 14) dwuinstancyjności (art. 15 KPA);
- 15) trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 KPA);
- 16) sądowej kontroli decyzji administracyjnej (art. 16 § 2 KPA);
- 17) prawomocności decyzji administracyjnej (art. 16 § 3 KPA).

Warto jednak zaznaczyć, że nie tylko powyższe ogólne reguły będą miały znaczenie dla całości funkcjonowania procedury administracyjnej w Polsce. Również zasady wywodzone z **Konstytucji RP** (w tym m.in. zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada legalizmu i praworządności, zasada równości wobec prawa, zasada proporcjonalności, zasada dwuinstancyjności), ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską **Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, **Europejskiego Kodeksu Prawa do Dobrej Administracji** czy z **Kodeksu Dobrej Administracji**, będą bezpośrednio połączone z zasadami ogólnymi KPA albo będą uzupełniać wytworzone na ich podstawie ramy działalności organów, stron i uczestników postępowania².

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 44.

² Zob. *ibidem*, s. 41–43.

II. Zasada praworządności

Zasada praworządności jest niewątpliwie jedną z najistotniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Nie bez powodu została ona też uregulowana jako pierwsza w ramach kodeksowego katalogu (art. 6 KPA), wyznaczając pewnego rodzaju ramy działalności organów administracji publicznej. Zasada ta jest ściśle powiązana z konstytucyjną zasadą legalizmu i w tym zestawieniu należy ją interpretować¹. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej (w tym interesujące nas organy administracji publicznej) działają na podstawie i w granicach prawa (art. 6 KPA wskazuje na działanie na podstawie przepisów prawa). Inaczej więc niż podmioty administrowane, przy działaniach kształtujących sytuację indywidualną, podmioty administrujące mogą czynić wyłącznie to, co przewidują przepisy powszechnie obowiązującego prawa (zgodnie z katalogiem źródeł prawa zawartym w art. 87 Konstytucji RP). Ustawodawca musi więc przewidzieć wyraźną kompetencję w przepisach prawa materialnego, pozwalającą na podjęcie działania wpływającego na prawa lub obowiązki jednostek administrowanych (zgodnie z charakterystyczną dla prawa administracyjnego zasadą kompetencyjności), a działanie to powinno być przeprowadzone w oparciu o procedurę określoną m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przepisy prawa mają być wyraźnym ograniczeniem swobody czy dyskrecyjności (z wyjątkiem wyraźnie wskazanych przypadków) organów administracji publicznej, wprowadzającym granicę pomiędzy tym, co możliwe do zastosowania i tym, co niedopuszczalne w świetle aktualnego stanu prawnego. Wyraźne wskazanie zakresu działania organów na podstawie i w granicach przepisów prawa jest też gwarancją dla funkcjonowania zasady równości. Sprawy o takim samym stanie faktycznym i prawnym będą bowiem rozstrzygane w analogiczny sposób (na podstawie i w granicach prawa), niezależnie od adresata aktu administracyjnego i innych przesłanek, nieprzewidzianych w przepisach powszechnie obowiązujących.

Działanie organów administracji publicznej wykraczające poza ustanowione ramy prawne, a więc zarówno działanie bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA) czy działanie z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 KPA) skutkuje stwierdzeniem w odrębnym trybie nieważności przyjętego rozstrzygnięcia administracyjnego.

Zawarta w art. 6 KPA zasada praworządności ma swoją kontynuację również na początku art. 7 KPA. Zgodnie z tą regulacją, w toku postępowania organy administracji publicznej zobowiązane są stać na straży praworządności. Jest

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 45.