

# KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, Maciej Wojtuń

---

---

---

# KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, Maciej Wojtuń

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Recenzent  
Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Autorami poszczególnych fragmentów są:

Zbigniew Kmiecik: art. 1–5, 7b, 11–13, 14a–16, 35–38, 88, 104–106a, 122a–122h,  
127–144, 154–155a, 161, 163a–163g, 268a–269, wprowadzenia do rozdz. 1, 2, 7  
w dziale I, do rozdz. 7, 8a, 10, 11, 13, 14 w dziale II i do działu X  
oraz objaśnienia do uchylonych działów V i VI

Joanna Wegner: art. 6–7a, 8–10, 17–23, 29–30, 32–34, 39–66, 73–87, 88a–103, 145aa,  
145b, 162, 163, 180–189, 189a–189k, 221–260g oraz wprowadzenia do rozdz. 6, 8, 10  
w dziale I, do rozdz. 1, 3, 4, 5, 5a, 6 w dziale II, do działów III, IV, IVa, VIII i VIIIa

Maciej Wojtuń: art. 24–27a, 66a–72, 107–122, 123–126, 145, 146–153, 157–160,  
217–220, 261–267, wprowadzenia do rozdz. 5 w dziale I, do rozdz. 2, 8, 9 i 12  
w dziale II, do działów VII i IX

Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner: art. 14, 28, 31

Joanna Wegner, Maciej Wojtuń: art. 145a, 156

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8286-529-5

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

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Wstęp

Kodeks postępowania administracyjnego może być z pewnością uznany za akt, który na trwałe wytyczył standardy dobrej administracji w znaczeniu, jakie we współczesnej literaturze i publicystyce prawniczej przypisuje się temu pojęciu. Jest on – co wypada podkreślić – najstarszym spośród obowiązujących obecnie w Polsce kodeksów, a zarazem jedną z najdłuższych obowiązujących ustaw o ogólnym postępowaniu administracyjnym w Europie. Wielokrotnie nowelizowany, przeszedł znamiennej ewolucję: od zwięzłej i jednorodnej przedmiotowo regulacji, odzwierciedlającej założenia, które legły u podstaw pierwszej polskiej kodyfikacji postępowania administracyjnego dokonanej rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 r., do unormowania o złożonej strukturze i treści, charakteryzującego się coraz większą szczegółowością, a niekiedy i zawilóścią tworzonych reguł zachowania. Rolą wszelkich komentarzy do wyników poczynań legislatury jest dostarczenie praktycznej wiedzy, pomocnej w zrozumieniu i interpretacji ustanowionych przepisów, w tym ukazanie ich celu oraz występujących pomiędzy nimi relacji, jak również wyjaśnienie genezy, uwarunkowań i następstw włączenia do systemu prawnego analizowanych rozwiązań. Realizacji tego zamierzenia zostały podporządkowane wysiłki autorów niniejszego opracowania – pracowników Zakładu Komparatystyki Postępowania Administracyjnego w Instytucie Badań Prawno-porównawczych i Interdyscyplinarnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Komentarz ma dostarczyć odpowiedzi na wyłaniające się w praktyce pytania i wątpliwości, a niezależnie od tego – skonfrontować je z ustaleniami nauki prawa i orzecznictwa sądowego. W niezbędnym zakresie wykorzystano w nim źródła obce, umożliwiające pełniejsze przedstawienie niektórych konstrukcji prawnych lub wybranych aspektów rozpatrywanych zagadnień. Niestabilność uregulowań kodeksowych i coraz bardziej widoczna tendencja do operowania techniką ich „wycinkowych”, przeprowadzanych *ad hoc* korekt i uzupełnień, a z drugiej strony utrwalenie się dychotomicznego, wyznaczonego nie tylko przez Kodeks, lecz także przez przepisy szczególne, układu reglamentacji procesowej nie sprzyjają kreśleniu jasnego obrazu stanu prawa o postępowaniu administracyjnym. Okoliczność ta nie powinna wszakże zniechęcać do podejmowania prób naukowego opisu oraz systematyzacji tego, co jest

rezultatem wieloletniej, zdeterminowanej różnymi czynnikami i nie zawsze konsekwentnej co do koncepcji zmian aktywności prawodawcy.

Mając świadomość trudności, które towarzyszą próbom komentowania coraz bardziej skomplikowanych, kształtowanych niekiedy dość przypadkowo uregulowań kodeksowych, powinniśmy pamiętać, jak doktryna ocenia dokonujące się w prawie o postępowaniu administracyjnym przemiany. Niezwykle pouczający w tym względzie wydaje się głos jednego z najwybitniejszych teoretyków prawa administracyjnego pierwszych dekad obecnego stulecia – Javiera Barnes. Przypomniawszy on, że koncepcja zarówno procedury administracyjnej, jak i aktu administracyjnego wywodzi się z europejsko-kontynentalnego modelu powstałego w XIX w. jako dwie strony tego samego medalu. Ścisły związek pomiędzy nimi był jednak – jak zaznacza – uzasadniony niegdyś, a nie w czasach, w których obserwujemy daleko idące przeobrażenia administracji publicznej i sprawowanych przez nią obowiązków oraz form ich realizacji. Z tych powodów inaczej zaczyna być pojmowana rola aktów kodyfikujących ogólne postępowanie administracyjne. Uwarunkowane jest to faktem, że „obecnie źródła prawa w zakresie postępowania administracyjnego w porządku prawnym mogą być liczne i niejednorodne” (*the actual sources of administrative procedure law in a legal order may be many and heterogeneous*). Spostrzeżenie to nakazuje odrzucić tezę, że procedurę administracyjną da się skodyfikować w sposób analogiczny do tego, jaki w rodzinie europejsko-kontynentalnej zastosowano w odniesieniu do prawa prywatnego (*the idea that administrative procedure can be codified in a manner analogous to the way private law has been codified in the European-continental family should be avoided*). Ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym mają zatem „stworzyć i zachować to wszystko, co wpływa na elementy architektoniczne systemu i najbardziej reprezentatywne przepisy dotyczące administracyjnych metod podejmowania decyzji i działania” (*establish and keep up to date all that affects the system’s architectural elements, and the most representative provisions concerning the administration’s method of deciding and acting*). Autor zamknął ten wywód stwierdzeniem, że nie mogą one być równoważne kodeksowi cywilnemu ani kodyfikacjom postępowania sądowego. Za nieosiągalne uznał on w związku z tym zarówno połączenie w jeden kodeks wszystkich procedur administracyjnych w obrębie systemu prawnego, jak i zredukowanie niezliczonych procedur do pojedynczego, tego samego wzorca (*it cannot possibly bring together in a single code all the administrative procedures of a legal system, nor reduce the myriad of procedures to a single, uniform model*) – J. Barnes, *Towards a Contemporary Understanding of Administrative Procedure* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmieciak, Łódź–Warszawa 2023, s. 21 i 28–29. Uwzględnienie tych czynników pozwoliłoby zapewne uporządkować i nadać racjonalne ramy toczącym się u nas dyskusjom na temat obecnego stanu i przyszłości prawa o postępowaniu administracyjnym. Nakazuje ono także inaczej spojrzeć na rezultaty zabiegów, których celem jest komentowanie uregulowań Kodeksu postępowania

# USTAWA

z dnia 14 czerwca 1960 r.

## **Kodeks postępowania administracyjnego**

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2185)

# DZIAŁ I

## Przepisy ogólne

### ROZDZIAŁ 1

## Zakres obowiązywania

**Literatura:** **Adamiak B.**, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; **Adamiak B.**, *Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia*, GSP 2020/2; **Adamiak B.**, **Borkowski J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; **Adamiak B.**, **Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010; **Barnes J.**, *Administrative Procedure* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, red. P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, Oxford 2020; **Bogusz M.**, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018; **Borkowski J.**, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SPE 1982/28; **Borkowski J. (red.)**, **Jendrośka J.**, **Orzechowski R.**, **Zieliński A.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985; **Cebera A.**, **Firlus J.G.**, *Zasada (?) ochrony danych osobowych jako nowy standard w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej oraz konsekwencje jej naruszenia*, „Casus” 2019/94; **Cieślak S.**, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008; **Chróścielewski W.**, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; **Dawidowicz W.**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; **Dawidowicz W.**, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989; **Góralczyk W.**, **Sawicki S.**, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017; **Iserzon E.**, **Starościk J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, Warszawa 1970; **Jaśkowska M.**, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014; **Jendrośka J.**, *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, PiP 2003/3; **Kamiński M.**, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; **Kędziora R.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; **Kielkowski T.**, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; **Kijowski D.R.**, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018; **Kledzik P.**, *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017; **Kmiecik Z.**, *Glosa do postanowienia NSA z 5.04.2017 r.*, II OZ 299/17, OSP 2017/9; **Kmiecik Z.**, *Glosa do postanowienia NSA z 7.12.2017 r.*

I OSK 857/17, OSP 2018/5; **Kmieciak Z.**, *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, PiP 2017/9; **Kmieciak Z.**, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015/5; **Kmieciak Z.**, *Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa*, PiP 2020/6; **Kmieciak Z.**, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 2002/4; **Kmieciak Z.**, *Węgierska ustawa o ogólnych zasadach postępowania w sprawach administracyjnych – koegzystencja dwóch wizji porządku prawnego?*, PiP 2017/4; **Kmieciak Z.**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Kmieciak Z.**, *Postępowanie w sprawach objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej* [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością regionalnej izby obrachunkowej*, Warszawa 1995; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998; **Korzeniowska A.**, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002; **Lang J.**, *Geneza i rozwój petycji, skargi i wniosku* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017; **Lang J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego – jedno czy wiele postępowani!* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **Litwin J.**, *Postępowanie administracyjne, postępowanie karno-administracyjne, postępowanie przymusowe w administracji objaśnione orzecznictwem Sądów Najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948; **Łętowski J.**, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; **Martysz Cz.**, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008; **Ochendowski E.**, *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004; *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017; *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn RPO 2008/60; *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **Rodriguez-Arana Muñoz J.**, **García Pérez M.**, **Pernas García J.J.**, **Aymerich Cano C.**, *Foreign Administrative Acts: General Report* [w:] *Recognition of Foreign Administrative Acts*, red. J. Rodriguez-Arana Muñoz, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2016; **Taras W.**, *Glosa do wyroku SN z 28.11.1990 r., III ARN 30/90, OSP 1992/5*; **Wójcicka E.**, *Actio popularis w prawie polskim*, PiP 2015/11; **Wróbel A.**, **Jaśkowska M.**, **Wilbrandt-Gotowicz M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018; **Wszolek P.**, *O zasadzie falsa demonstratio non nocet w prawie administracyjnym* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019; **Zimmermann J.**, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

## Wprowadzenie

1. W pierwotnej wersji Kodeksu rozdział 1 działu I nosił tytuł „Zasady ogólne”, choć przepisy oznaczone jako art. 1–3 odnosiły się do zagadnienia zakresu obowiązywania tego aktu. Nowelizując Kodeks w 1980 r., zespolono je z przepisami art. 193–194, nadając im postać odrębnej jednostki redakcyjnej – rozdziału o nazwie „Zakres obowiązywania”. Zawiera on obecnie postanowienia o charakterze klauzuli generalnej, wyznaczające zakres obowiązywania Kodeksu w części regulującej postępowanie administracyjne jurysdykcyjne (ogólne), jak również przepisy wskazujące inne, unormowane w nim w sposób wyczerpujący bądź tylko ramowy albo fragmentaryczny, rodzaje procedur oraz konstrukcje prawa materialnego. Kształtując ich treść, posłużono się techniką wyłączeń i zastrzeżeń, uzależniających zakres obowiązywania Kodeksu od dyspozycji innych przepisów prawa. Dodatkowo w art. 5 zamieszczono definicje pięciu podstawowych pojęć, których używa ta ustawa.



2. Analiza ewolucji uregulowań kodeksowych pozwala na sformułowanie tezy, że ustawodawca coraz odważniej opowiada się za koncepcją rozwiązań kompleksowych, ukierunkowanych na wykreowanie przez jeden zespół przepisów systemu procedur administracyjnych. Jego kluczowym ogniwem jest nadal postępowanie typu jurysdykcyjnego, traktowane jednak jako element pewnego zbioru, powiązany instytucjonalnie z innymi elementami. Pod tym względem aktywność polskiego ustawodawcy odpowiada zresztą tendencjom ujawniającym się w innych państwach, także z bliskiego nam kręgu kulturowego (zob. w szczególności Z. Kmiecik, *Węgierska ustawa...*, s. 18 i n.; Z. Kmiecik, *Idea kodyfikacji...*, s. 30 i n.). Wraz z utratą mocy obowiązującej przez przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. idea aktu normującego jednorodną co do przedmiotu problematykę procesową odeszła już do przeszłości. Sens wyzwań, przed którymi stanęła legislatura, uwarunkowanych różnymi okolicznościami, w tym transformacją prawno-ustrojową z przełomu wieków oraz wejściem Polski do Unii Europejskiej, starał się określić J. Jendrośka, pisząc o konieczności wypracowania „nowego modelu procedury prawnej w administracji”. Jak podkreślał, nadszedł czas, aby przygotować „kodeks regulujący: tryb podejmowania aktów generalnych w administracji, tryb wydawania aktów zewnętrznych i czynności administracyjnych – przy pełnej kodyfikacji i unifikacji jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, tryb wydawania aktów wewnętrznych w administracji, warunki zawierania umów publicznoprawnych”. W jego przekonaniu powinien on spełniać wymagania demokratycznego państwa prawnego i założenia „nowej filozofii zarządzania – odejścia od biurokratycznego myślenia w aspekcie hierarchicznego podporządkowania i przejścia na myślenie w kategoriach wykonywania służby publicznej wspólnie z obywatelami” (J. Jendrośka, *Potrzeba...*, s. 30–31).

Pokrywające się w jakimś stopniu z tymi postulatami propozycje zmian Kodeksu przedstawiono jako wynik prac zespołu eksperckiego ponad dekadę później (zob. *Raport zespołu eksperckiego...*, red. Z. Kmiecik, *passim*). Tylko część z nich udało się urzeczywistnić w następstwie wejścia w życie noweli z 7.04.2017 r. W konsekwencji tego zabiegu zmodyfikowano treść art. 1, stanowiącego zasadniczą część klauzuli dotyczącej zakresu obowiązywania Kodeksu. Wypada wspomnieć, że nie całe środowisko naukowe podziela wizję, której zwolennikiem był m.in. J. Jendrośka. Pod jej adresem wysuwano różne obiekcje, za którymi kryły się z jednej strony przywiązanie do właściwej naszemu systemowi prawnemu tradycji kodyfikacyjnej, z drugiej zaś – obawy przed skutkami tak radykalnego posunięcia. Wypowiadając się na ten temat, E. Ochendowski zaznaczył, że „interesujący postulat opracowania kodeksu procedury prawnej w administracji jest trudny do zrealizowania w najbliższym czasie”. Nadaje się on wszakże – jak zasygnalizował autor – „do realizacji w dalszej, dość odległej perspektywie” (zob. E. Ochendowski, *Kodeks...*, s. 191). W literaturze zgłoszono też pomysły usunięcia z Kodeksu niektórych unormowań i pozostawienia w nim „czystej konstrukcji” zdeterminowanej tylko przepisami o postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym (tak J. Lang,

## DZIAŁ VIIIA

# Europejska współpraca administracyjna

**Literatura:** Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; Danwitz T. von, Ritgen K., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg 2006; Galetta D.-U., Hofmann H.C.H., Schneider J.-P., Tümsmeyer V.M., *Wzajemna pomoc* [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski [i in.], Warszawa 2015; Kawka I., *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*, Warszawa 2015; Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017; Miedzińska I., *Nowe podejście do harmonizacji technicznej w Unii Europejskiej a swoboda przepływu towarów*, „Przegląd Europejski” 2016/2; Olszanowski J., Piątek W., *Współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wiarygodności podatkowych*, Warszawa 2016; *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski [i in.], Warszawa 2015; Schwarze J., *European Administrative Law*, London 2010; *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; Wegner-Kowalska J., *Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego*, EPS 2016/6; Wegner-Kowalska J., *Europejska współpraca administracyjna (art. 8, art. 260a–260f)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

### Wprowadzenie

1. Włączone do Kodeksu mocą ustawy z 7.04.2017 r. przepisy działu VIIIA stanowią realizację wiążących państwa członkowskie UE zobowiązań traktatowych. Wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy uznawana jest za jeden z podstawowych składników funkcjonowania Unii. Wymienioną w art. 6 TFUE współpracę administracyjną zalicza się do kompetencji koordynujących, wspierających i uzupełniających, za które odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie (zob. N. Półtorak [w:] *System...*, t. 3, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 471 i n.).

Działania Unii ograniczone są w tym zakresie do udzielania krajom członkowskim wsparcia przez wymianę urzędników, przygotowywanie szkoleń, promowanie kultury administrowania. Wprawdzie tryb i formy współpracy administracyjnej stanowią wynikającą z zasady swobody proceduralnej domenę państw członkowskich, jednak w pewnych obszarach, objętych harmonizacją (bądź unifikacją), przepisy prawa unijnego wytyczają precyzyjne prawa i obowiązki w tym zakresie (zob. I. Kawka, *Gospodarcza...*, s. 398–399). Współpraca administracyjna bywa określana rozmaicie: jako administracja wielopoziomowa, związek administracyjny, wspólnota administracyjna lub administracja mieszana (J. Schwarze, *European...*, s. 24). W piśmiennictwie zwrócono uwagę na wertykalny bądź horyzontalny charakter obowiązku współpracy, w zależności od tego, czy zachodzi on pomiędzy państwami członkowskimi czy też pomiędzy tymi państwami a Komisją (zob. T. von Danwitz, K. Ritgen, *Europäisches...*, s. 609).

2. Rozwiązania procesowe pozwalające na realizację traktatowego obowiązku współpracy administracyjnej funkcjonują w ustawodawstwie wielu państw europejskich, takich jak Włochy, Niemcy, Portugalia, Hiszpania oraz Węgry (zob. J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna w projekcie...*, s. 4). Reguły współpracy pomiędzy organami administracji w Unii Europejskiej przewidziano także w projekcie Modelu Kodeksu postępowania administracyjnego UE przygotowywanego w ramach ReNEUAL (*the Research Network on EU Administrative Law*). Dokument ten przewiduje dwa typy współpracy, ujęte w jego rozdziałach V i VI. W rozdziale VI zatytułowanym „Zarządzanie informacją administracyjną” uregulowano wymianę informacji między organami administracji z urzędu. Z kolei w rozdziale V pod tytułem „Wzajemna pomoc” zamieszczono podstawę nawiązywania współpracy administracyjnej w tych przypadkach, w których nie stosuje się przepisów rozdziału VI. Projektowane w ramach ReNEUAL przepisy o współpracy administracyjnej znajdującej mają zastosowanie w tych sytuacjach, w których właściwy w sprawie organ administracji publicznej nie może samodzielnie wykonać jednego ze swoich zadań, a organ współpracujący dysponuje możliwościami udzielenia wsparcia w załatwieniu sprawy. Do form pomocy zalicza się w szczególności przesyłanie informacji, przeprowadzanie inspekcji bądź doręczanie dokumentów (zob. D.-U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, V.M. Tünsmeier, *Wzajemna...*, s. 201–202).
3. Unormowanie, które znalazło się w Kodeksie, zostało w pełni przejęte z tekstu raportu z prac zespołu eksperckiego (zob. J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna (art. 8, art. 260a–260f)...*, s. 218–223). Poświęcone europejskiej współpracy administracyjnej uregulowanie kodeksowe ma charakter subsydiarny i ramowy zarazem. Stanowi bowiem tylko niezbędne i elastyczne minimum rozwiązań, pozwalających na przeprowadzenie procedury współpracy, nie ograniczając, lecz ułatwiając działanie norm prawa unijnego.

**Art. 260a.** [Udzielanie pomocy organom innych państw członkowskich UE oraz organom administracji UE]

§ 1. Organy administracji publicznej udzielają pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach.

§ 2. Organ administracji publicznej udziela pomocy z urzędu albo na wniosek. Pomoc ta obejmuje w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej.

§ 3. Właściwość organów w przedmiocie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów kodeksu, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej nie stanowią inaczej.

§ 4. Organ administracji publicznej udzielający pomocy zawiadamia o udzieleniu pomocy podmiot, którego pomoc dotyczy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

1. [Zakres europejskiej współpracy administracyjnej] W art. 260a § 1 posłużono się słowem „pomoc”, co mogłoby sugerować, że obowiązek współpracy ograniczony jest do pomocy prawnej. Pojęcie to jednak, nawiązując do terminologii wykorzystywanej w rozdziałach V i VI ReNEUAL, stanowi w istocie określenie zbiorcze, obejmujące wszelkie dopuszczone przepisami prawa formy współpracy pomiędzy organami administracji. W ten sposób należy je rozumieć, wykładając przepisy działu VIII A. Zamieszczona w art. 260a § 1 klauzula generalna przesądza o dopuszczalności udzielania pomocy wyłącznie w przypadku, gdy przepisy prawa unijnego tak stanowią. Przyjęte w Kodeksie rozwiązanie ma charakter posiłkowy, zgodnie bowiem z art. 260a § 3 korzystanie z regulacji rodzimej możliwe jest dopiero wówczas, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej nie stanowią inaczej. Normy prawne dekodowane z przepisów Kodeksu określają zatem te sytuacje, które pozostają przez prawo unijne nieuregulowane. Uczestniczenie przez organy krajowe w czynnościach europejskiej współpracy administracyjnej stanowi obowiązek tych organów, wynikający z ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy. Należy dodać, że podejmowanie europejskiej współpracy administracyjnej realizuje również ustanowioną w art. 7b zasadę współdziałania organów administracji. Wskazanie w art. 1 pkt 6 europejskiej współpracy administracyjnej jako odrębnego przedmiotu regulacji kodeksowej przesądza o tym, że jej podjęcie nie jest uzależnione od tego, czy postępowanie administracyjne pozostawało w toku. Czynności współpracy mogą być podejmowane także przed wszczęciem postępowania bądź po jego zakończeniu. W szczególności mogą one służyć ocenie zasadności ewentualnego wszczęcia postępowania. Również udzielenie pomocy organowi, który o to się zwrócił, nie wymaga wszczęcia postępowania administracyjnego. Inaczej widzi tę kwestię A. Kraczkowski, jednakże pogląd ten nie został szerzej

Komentarz zawiera przekrojową i wyczerpującą analizę przepisów w przedmiocie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego (ogólnego), skarg i wniosków, wydawania zaświadczeń oraz rozstrzygania sporów o właściwość w obrębie administracji publicznej, jak również administracyjnych kar pieniężnych i europejskiej współpracy administracyjnej. Uwzględniono w nim nie tylko ustalenia nauki prawa, orzecznictwa sądowego i doświadczenia praktyki administracyjnej, lecz także bogaty materiał legislacyjny.

Autorzy szczególną uwagę poświęcili zagadnieniom wywołującym najwięcej wątpliwości i niedostatecznie opisanym w literaturze, w tym funkcjonującym od niedawna konstrukcjom, takim jak: ponaglenie kierowane do organu administracji publicznej, posiedzenie w trybie współdziałania, mediacja, milczące załatwienie sprawy i uproszczony tryb jej rozpatrzenia lub dualny reżim postępowania wyjaśniającego prowadzonego w rezultacie wniesienia odwołania.

W komentarzu objaśniono złożone relacje występujące zarówno pomiędzy poszczególnymi instytucjami unormowanymi w Kodeksie, jak i ich związki z uregulowaniami prawa materialnego i procesowego o charakterze *lex specialis*. Przedstawiono w nim także konstytucyjny i europejski kontekst wprowadzonych rozwiązań przez Kodeks postępowania administracyjnego.

Komentarz jest przeznaczony przede wszystkim dla pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej), sędziów sądów administracyjnych i powszechnych, adwokatów, radców prawnych i prokuratorów. Będzie przydatny także aplikantom zawodów prawniczych, studentom i osobom załatwiających sprawy w urzędach. Powinien ponadto dostarczyć specjalistycznej wiedzy środowisku naukowemu, zwłaszcza tym, którzy zajmują się problematyką prawa administracyjnego materialnego i procesowego.

**Zbigniew Kmieciak** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Komparatystyki Postępowania Administracyjnego w Instytucie Badań Prawnoporównawczych i Interdyscyplinarnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autor ponad 330 publikacji naukowych i przewodniczący działającego w latach 2012–2016 zespołu eksperckiego do spraw reformy prawa o postępowaniu administracyjnym.

**Joanna Wegner** – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, pracownik Zakładu Komparatystyki Postępowania Administracyjnego w Instytucie Badań Prawnoporównawczych i Interdyscyplinarnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; członek działającego w latach 2012–2016 zespołu eksperckiego do spraw reformy prawa o postępowaniu administracyjnym.

**Maciej Wojtuń** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Komparatystyki Postępowania Administracyjnego w Instytucie Badań Prawnoporównawczych i Interdyscyplinarnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.



9788382865295 W01P01

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8286-529-5



9 788382 865295

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

