

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak

DOSTĘP DO TESTÓW ONLINE

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

9

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak

DOSTĘP DO TESTÓW ONLINE

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

9

Stan prawny na 1 sierpnia 2025 r.

Wydawca
Izabella Mątecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Wojciech Chrościelewski: III, VI, VIII, XII–XVII, XIX, XXIV pkt 3–5, XXV pkt 1.1–1.3 i pkt 2–6

Jan Paweł Tarno: XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV pkt 1 i 2, XXV pkt 1.4, XXVI–XXXV

Paweł Dańczak: V pkt 3, IX, X

Wojciech Chrościelewski i Jan Paweł Tarno: I, IV, V pkt 1 i 4–6, VII, XI, XVIII

Wojciech Chrościelewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak: II, V pkt 2

prawolubni

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

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

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

ISBN 978-83-8390-682-9

9. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19

Część pierwsza POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	23
1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego...	23
1.1. Uwagi wstępne	23
1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego	25
1.3. Pojęcie postępowania administracyjnego.....	26
1.4. Pojęcie postępowania sądowniczoadministracyjnego	27
2. Ewolucja unormowań obowiązujących w zakresie postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego w Polsce.....	28
2.1. Kodyfikacja postępowania administracyjnego.....	28
2.2. Regulacja prawna dotycząca funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych	35
2.3. Ewolucja unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego ...	37
3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego.....	39

Rozdział II

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	47
1. Pojęcie i rodzaje zasad ogólnych	47
2. Katalog zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	50
2.1. Uwagi wstępne	50
2.2. Zasada praworządności	51
2.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.....	53
2.4. Zasada prawdy obiektywnej.....	54
2.5. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony	55

2.6. Zasada współdziałania organów	57
2.7. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej.....	58
2.8. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej.....	60
2.9. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu.....	61
2.10. Zasada przekonywania	62
2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania.....	63
2.12. Zasada dążenia do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron.....	63
2.13. Zasada pisemności postępowania.....	64
2.14. Zasada dwuinstancyjności.....	65
2.15. Zasada trwałości decyzji ostatecznych.....	67
2.16. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych.....	69

Rozdział III

Podmioty postępowania administracyjnego	71
1. Organ prowadzący postępowanie	71
1.1. Pojęcie organu administracji publicznej	71
1.2. Organy wyższego stopnia.....	82
1.3. Właściwość organu	85
1.4. Wyłączenie pracownika i organu administracji od udziału w postępowaniu	90
2. Strona	104
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony.....	110
3.1. Organizacja społeczna.....	110
3.2. Prokurator	111
3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	113
3.4. Rzecznik Praw Dziecka	114
3.5. Inne podmioty na prawach strony.....	114
4. Inni uczestnicy postępowania	115

Rozdział IV

Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	117
1. Doręczenia.....	117
2. Wezwania.....	123
3. Protokoły i adnotacje	125
4. Metryka sprawy	127
5. Udostępnianie akt postępowania.....	128
6. Terminy.....	130
6.1. Rodzaje terminów i ich obliczanie.....	130
6.2. Przywracanie terminów	132
6.3. Terminy załatwiania spraw.....	134

Rozdział V

Postępowanie przed organem I instancji	141
1. Wszczęcie postępowania	141
2. Postępowanie wyjaśniające	149
2.1. Środki dowodowe	152
2.2. Fakty niewymagające dowodów, domniemania i uprawdopodobnienia	157
2.3. Forma postępowania dowodowego	159
2.4. Podstawowe zasady postępowania dowodowego.....	161
3. Mediacja.....	164
3.1. Cel mediacji.....	166
3.2. Przesłanki przeprowadzenia mediacji.....	166
3.3. Podmioty mediacji	168
3.4. Przebieg mediacji.....	172
3.5. Protokół mediacji	174
3.6. Tajemnica mediacji	175
4. Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ	176
5. Zawieszenie postępowania.....	179
6. Umorzenie postępowania.....	183

Rozdział VI

Akty kończące postępowanie	187
1. Charakterystyka indywidualnego aktu administracyjnego	187
2. Decyzja.....	191
2.1. Elementy decyzji.....	191
2.2. Rektyfikacja decyzji – uzupełnienie, sprostowanie i wykładnia decyzji.....	198
2.3. Skutki prawne decyzji administracyjnej.....	200
3. Ugoda administracyjna	201
3.1. Kodeksowe pojęcie ugody	201
3.2. Warunki i tryb zawarcia ugody administracyjnej.....	201
3.3. Skutki prawne ugody administracyjnej	203
4. Postanowienie	204
5. Milczące załatwienie sprawy	206

Rozdział VII

Postępowanie przed organem II instancji	209
1. Środki prawne w postępowaniu administracyjnym	209
2. Odwołanie	210
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	214
4. Postępowanie odwoławcze	217
4.1. Przebieg postępowania odwoławczego	217

4.2. Zakaz orzekania na niekorzyść odwołującego (zakaz <i>reformationis in peius</i>).....	226
5. Zażalenie.....	227

Rozdział VIII

Weryfikacja ostatecznych decyzji administracyjnych i postanowień.....	229
1. Uwagi wstępne	229
2. Wznowienie postępowania	232
3. Uchylenie lub zmiana decyzji	241
3.1. Uchylenie lub zmiana decyzji bez zgody strony	241
3.2. Uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony.....	242
3.3. Uchylenie lub zmiana decyzji w warunkach nadzwyczajnych	244
3.4. Uchylenie decyzji na skutek niedopełnienia określonych czynności przez stronę	246
3.5. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych...	247
4. Stwierdzenie nieważności decyzji.....	248
5. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	256

Rozdział IX

Administracyjne kary pieniężne	259
1. Uwagi wprowadzające	259
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zaległej kary pieniężnej.....	261
3. Dyrektywy wymiaru kary.....	262
4. Wyłączenie możliwości nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej.....	263
5. Odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.....	264
6. Udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej	265

Rozdział X

Europejska współpraca administracyjna	269
--	------------

Rozdział XI

Odpowiedzialność organu administracji za szkody wynikłe z decyzji administracyjnej.....	273
--	------------

Rozdział XII

Opłaty i koszty postępowania	283
---	------------

Część druga POSTĘPOWANIE PODATKOWE

Rozdział XIII

Stosunek przepisów Ordynacji podatkowej do przepisów Kodeksu

postępowania administracyjnego	289
1. Postępowanie podatkowe jako szczególne postępowanie administracyjne...	289
2. Zasady ogólne postępowania podatkowego a zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	292

Rozdział XIV

Podmioty postępowania podatkowego	295
1. Organ podatkowy.....	295
2. Strona	297

Rozdział XV

Postępowanie przed organem podatkowym I instancji	301
1. Wszczęcie postępowania podatkowego.....	301
2. Postępowanie dowodowe.....	302
3. Zawieszenie postępowania	304
4. Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	305
5. Akty kończące postępowanie	307

Rozdział XVI

Postępowania mające na celu weryfikację podjętych rozstrzygnięć.....	311
1. Postępowanie odwoławcze	311
2. Weryfikacja ostatecznych decyzji i postanowień.....	315

Rozdział XVII

Odpowiedzialność organu podatkowego za szkody wynikłe z decyzji podatkowej	319
---	------------

Część trzecia ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIA ODREBNE

Rozdział XVIII

Postępowania w sprawach sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych...	323
1. Pojęcie sporu kompetencyjnego	323
2. Procedura rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych.....	326
2.1. Postępowanie przed organem administracji publicznej.....	326
2.2. Tryb sądownoadministracyjny rozstrzygania sporów kompetencyjnych.....	328

2.3. Rozpoznawanie sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami	330
3. Podsumowanie.....	332

Rozdział XIX

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	333
1. Uwagi wstępne	333
2. Istota zaświadczenia.....	333
3. Zakres podmiotowy postępowania.....	334
4. Postępowanie poprzedzające wydanie zaświadczenia.....	336
5. Akty kończące postępowanie	337
6. Wydawanie zaświadczeń na podstawie Ordynacji podatkowej	341

Rozdział XX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	343
1. Pojęcie skargi, wniosku i petycji.....	343
2. Właściwość organów.....	347
3. Wnoszenie oraz przyjmowanie skarg i wniosków.....	350
4. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.....	353
5. Nadzór i kontrola nad postępowaniem	359
6. Podsumowanie.....	360

Rozdział XXI

Postępowanie uproszczone	363
---------------------------------------	------------

Część czwarta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XXII

Przedmiot i zasady postępowania sądownoadministracyjnego.....	369
1. Przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego	369
2. Pojęcie zasad postępowania sądownoadministracyjnego.....	370
3. Katalog zasad ogólnych postępowania sądownoadministracyjnego	372
3.1. Zasada dwuinstancyjności.....	372
3.2. Zasada legalności.....	373
3.3. Zasada niezwiązania granicami skargi.....	373
3.4. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom	374
3.5. Zasada jawności postępowania	376
3.6. Zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności	376
3.7. Zasada dostępu do sądu.....	377

Rozdział XXIII

Zakres działania sądów administracyjnych.....	379
1. Sprawy sądownoadministracyjne.....	379
2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	381
2.1. Uwagi ogólne.....	381
2.2. Właściwość rzeczowa.....	382
2.3. Właściwość miejscowa.....	398
3. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	400
4. Przekazanie sprawy właściwemu sądowi.....	403

Rozdział XXIV

Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego	405
1. Sąd.....	405
1.1. Uwagi ogólne.....	405
1.2. Skład sądu.....	405
1.3. Wyłączenie sędziego	407
2. Referendarze sądowi	412
3. Strony postępowania sądownoadministracyjnego	413
3.1. Uwagi ogólne.....	413
3.2. Skarżący.....	413
3.3. Organ, którego dotyczy skarga.....	417
3.4. Uczestnicy postępowania.....	418
4. Zdolność sądowa i procesowa.....	423
5. Pełnomocnictwo w postępowaniu	425

Rozdział XXV

Czynności postępowania.....	429
1. Pisma w postępowaniu sądownoadministracyjnym	429
1.1. Uwagi ogólne.....	429
1.2. Skarga.....	430
1.3. Wniosek o wszczęcie postępowania	437
1.4. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej lub postanowienia kasacyjnego.....	440
2. Akta sprawy.....	441
3. Doręczenia.....	442
4. Terminy.....	444
5. Uchybienie i przywrócenie terminu	445
6. Posiedzenia sądowe	446

Rozdział XXVI

Postępowanie przed sądem I instancji	449
1. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego.....	449
1.1. Przesłanki dopuszczalności skargi	449
1.2. Skutki wniesienia skargi.....	451

2. Cofnięcie skargi	451
3. Ochrona tymczasowa.....	453
4. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	457
4.1. Uwagi ogólne.....	457
4.2. Badanie skargi pod kątem wymagań formalnych.....	457
4.3. Badanie dopuszczalności skargi.....	458
4.4. Badanie zasadności skargi	462
5. Zawieszenie i umorzenie postępowania.....	468
5.1. Zawieszenie postępowania.....	468
5.2. Umorzenie postępowania.....	473
Rozdział XXVII	
Szczegółne tryby postępowania	477
1. Postępowanie mediacyjne	477
2. Postępowanie uproszczone	484
3. Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej lub postanowienia kasacyjnego.....	490
Rozdział XXVIII	
Orzeczenia sądowe	493
1. Pojęcie i rodzaje orzeczeń sądowych	493
2. Wyrok.....	493
2.1. Zasady wyrokowania	494
2.2. Treść wyroku.....	499
3. Sprostowanie, uzupełnienie i wykładnia wyroków.....	509
3.1. Sprostowanie	510
3.2. Uzupełnienie	510
3.3. Wykładnia	511
4. Postanowienia	512
Rozdział XXIX	
Zaskarżanie orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	515
1. Środki odwoławcze.....	515
1.1. Skarga kasacyjna.....	515
1.2. Zażalenie.....	526
2. Przebieg postępowania ze skargi kasacyjnej	530
3. Orzeczenia sądowe w postępowaniu kasacyjnym	534
Rozdział XXX	
Szczegółne uprawnienia orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego ...	539
1. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.....	539
2. Unieważnienie orzeczenia.....	540

3. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	542
4. Skarga na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego.....	548
Rozdział XXXI	
Wznowienie postępowania	553
Rozdział XXXII	
Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	565
Rozdział XXXIII	
Skutki orzeczeń sądów administracyjnych	575
1. Prawomocność orzeczeń	575
2. Powaga rzeczy osądzonej.....	577
3. Związywanie oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądowym	578
4. Wykonywanie orzeczeń sądowych	582
Rozdział XXXIV	
Koszty sądowe.....	585
1. Uwagi ogólne.....	585
2. Pojęcie i rodzaje kosztów sądowych.....	586
2.1. Wpis.....	587
2.2. Opłata kancelaryjna	589
2.3. Zwrot wydatków	589
3. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	590
3.1. Zwolnienie z mocy ustawy	590
3.2. Prawo pomocy	592
4. Zwrot kosztów postępowania	602
Rozdział XXXV	
Środki dyscyplinującego oddziaływania na funkcjonowanie administracji ...	609
1. Instytucja sygnalizacji	609
2. Uprawnienia o charakterze dyscyplinującym i represyjnym	612
Skorowidz.....	619

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKDPA – Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6.09.2001 r. w formie rezolucji
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1959 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
- nowela z 2015 r. – ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
- pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.)

- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- pr. wod. 2001 – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – nie obowiązuje
- pr. wod. 2017 – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
- p.w.p.u.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.)
- regulamin WSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
- r.o.p.r.s.w. – rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.a.r.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
- u.k.s.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632 ze zm.)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.)
- u.o.s. – ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
- u.s.k.o. – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)

u.s.n.p.s.	-	ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.t.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.); z dniem 1.01.1999 r. jej tytuł zmieniono na: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa o NSA	-	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.u.i.ś.	-	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
u.w.a.r.w.	-	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
u.w.p.	-	ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2009 ze zm.)
u.w.t.p.a.	-	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151)

Czasopisma

ATDP	-	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
Biul. SN	-	Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	-	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
GAP	-	Gospodarka – Administracja Państwowa
GP	-	Gazeta Prawna
KSP	-	Krakowskie Studia Prawnicze
M.P. –	-	Monitor Polski
M. Pod.	-	Monitor Podatkowy
M. Praw.	-	Monitor Prawniczy
NP	-	Nowe Prawo
OMT	-	Organizacja, Metody, Technika
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPika	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OwSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	-	Państwo i Prawo
PiŻ	-	Prawo i Życie
POP	-	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Prz. Pod.	-	Przegląd Podatkowy
PS	-	Przegląd Sądowy
RNGA	-	Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPE	-	Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	-	Samorząd Terytorialny
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

B. Adamiak, J. Borkowski, K.p.a. Komentarz	-	B. Adamiak, J. Borkowski, <i>Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz</i> (kolejne wydania)
CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl)
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	-	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, TSUE)
LEX	-	System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
RM	-	Rada Ministrów
RPO	-	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
UE	-	Unia Europejska
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Książka ta stanowi kontynuację zainteresowań naukowych, a także doświadczeń dydaktycznych, zapoczątkowanych skryptyem *Organy samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* (Łódź 1994). Zawarte w nim rozważania były wzbogacane w kolejnych opracowaniach: *Postępowanie administracyjne* (Zielona Góra 1999) oraz *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa 2002), o doświadczenie zdobyte w trakcie orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Pretekstu do przygotowania pierwszego wydania niniejszego podręcznika dostarczyła reforma sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie 1.01.2004 r.

Kolejne wydania podręcznika uwzględniały zmiany, które ustawodawca wprowadzał do Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie bacząc na to, że stabilność i pewność prawa jest wartością, która we współczesnym państwie leżeć winna u podstaw relacji władzy z obywatelem. Ósme wydanie podręcznika z 2021 r. uwzględniało kolejne zmiany, które zostały wprowadzone do Kodeksu już po obszernej nowelizacji, która weszła w życie w 2017 r. Materia ujęta w podręczniku obejmowała postępowanie administracyjne unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowanie podatkowe uregulowane w Ordynacji podatkowej, postępowanie sądownoadministracyjne, a także postępowanie egzekucyjne w administracji.

Obecne, dziewiąte już, wydanie podręcznika uwzględnia wszelkie zmiany przepisów analizowanych procedur, które zaszły po 2021 r., w tym także najnowsze zmiany, które weszły w życie 13.07.2025 r., a wynikające z ustawy z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowania prawa gospodarczego (Dz.U. z 2025 r. poz. 769). Nie obejmuje ono już jednak przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Doszliśmy bowiem do wniosku, że problematyka ta z reguły stanowi odrębny przedmiot nauczania na studiach prawniczych i administracyjnych. Ponadto, przepisy dotyczące egzekucji administracyjnej uległy po 2021 r. tak wielu, niekiedy fundamentalnym, zmianom, że wymagałyby one całkowicie nowego opracowania – dużo szerszego

niż do tej pory. W rezultacie proporcje pomiędzy poszczególnymi częściami książki mogłyby ulec poważnemu zachwianiu.

Podręcznik nadal adresujemy do pracowników organów administracji publicznej oraz do studentów studiów prawniczych i administracyjnych. Z uwagi na szerokie odesłania w przypisach do publikacji innych autorów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, a niekiedy także Sądu Najwyższego, opracowanie może być przydatne przy przygotowywaniu prac magisterskich, jak również repetycji materiału z zakresu procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej przed składaniem egzaminów na aplikacje prawnicze, a także tych, które wieńczą te aplikacje.

Grono autorów podręcznika, już od siódmego jego wydania, zostało wzbogacone o dra Pawła Dańczaka, którego wiedza i doświadczenie zawodowe przyczyniły się do obecnego kształtu podręcznika.

*Wojciech Chróścielewski
Jan Paweł Tarno
Paweł Dańczak*

Część pierwsza

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego

1.1. Uwagi wstępne

Z punktu widzenia omawianej tematyki normy prawa administracyjnego powszechnie dzieli się na normy prawa ustrojowego, normy prawa materialnego i normy postępowania administracyjnego¹. Przedmiotem **norm ustrojowych** są w szczególności zagadnienia tworzenia podmiotów administracji² (zwłaszcza organów administracji publicznej), ich struktury organizacyjnej i zakresu działania, a także zasady kierowania, kontroli i nadzoru w systemie podmiotów administracji publicznej. Normy te regulują stosunki wewnątrz aparatu administracyjnego oraz między wchodzącymi w jego skład podmiotami, określają zasady zależności organizacyjnej i podległości służbowej. Wreszcie, określają właściwość poszczególnych podmiotów administracji.

Materiałne prawo administracyjne składa się z norm dotyczących poszczególnych działów administracji publicznej. Ustalają one przede wszystkim kompetencje poszczególnych podmiotów administracji (w szczególności organów) oraz sposób zachowania się jednostek niepodporządkowanych tym podmiotom. W ujęciu węższym można je określić jako „normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów”³.

¹ Por. np.: A. Wróbel [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 13–14; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 29–30; L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 13–14; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 10.

² Przez to pojęcie należy rozumieć podmioty upoważnione do wykonywania określonych zadań administracyjnych w formach władczych; por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 205–207.

³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 28.

Normy dotyczące bezpośrednio toku działania organów administracji publicznej tworzą natomiast **postępowanie administracyjne**, dziś ujęte w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Ordynacji podatkowej. Normy te określają tryb postępowania, który służy przekształceniu interesu prawnego jednostki w prawo nabyte, kiedy to przekształcenie następuje w drodze aktu administracyjnego. Innymi słowy, określają sposób postępowania organów administracyjnych, w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, obowiązujący przy wydawaniu aktów administracyjnych. Podstawę prawną tych aktów administracyjnych stanowią przepisy materialnego prawa administracyjnego, określenia zaś właściwości do wydawania tych aktów należy szukać w normach prawa ustrojowego. Postępowanie to jest nazywane postępowaniem atrybucyjnym. Łączy się z nim również problematyka postępowania egzekucyjnego w administracji, które wskazuje sposób działania organów, kiedy zmierzają do przymusowej realizacji obowiązków wypływających bezpośrednio z norm materialnego prawa administracyjnego czy też skonkretyzowanych w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Należy też wspomnieć o postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowaniu w sprawach skarg i wniosków spełniających funkcję służebną w stosunku do postępowania administracyjnego. Wskazać również należy, że od 1.06.2017 r. w rozdziale 14 działu II k.p.a. uregulowano problematykę postępowania uproszczonego. Z unormowania zawartego w tych przepisach wynika, że chodzi o sytuacje, w których przepisy szczególne przewidują załatwianie spraw w takim postępowaniu, które dodatkowo charakteryzuje się następującymi cechami: istnieje możliwość wniesienia podania na urzędowym formularzu; postępowanie może dotyczyć co do zasady wyłącznie interesu prawnego lub obowiązku jednej strony; postępowanie dowodowe ograniczone jest wyłącznie do dowodów zgłoszonych przez stronę we wniosku o wszczęcie postępowania.

Obrazu całości dopełniają przepisy postępowania sądownoadministracyjnego, które określają sposób działania przy rozpoznawaniu sporów o legalność działania organów administracji publicznej, w szczególności przy podejmowaniu aktów lub czynności w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej.

- 2 Wszystkie te postępowania wchodzi w skład **systemu procedury administracyjnej**. Można mówić o takim systemie, ponieważ normy konstruowane z przepisów postępowania:
- 1) ustanawiają reguły podejmowania decyzji w sytuacji sporu lub nieustalenia prawa;
 - 2) odnoszą się do decyzji stosowania prawa w sprawach indywidualnych;
 - 3) połączone są wspólnym założeniem aksjologicznym, wypływającym z podstawowych zasad polityczno-prawnych administracji publicznej oraz przyjętej ideologii stosowania prawa;
 - 4) dotyczą decyzji stosowania prawa *sensu stricto*;
 - 5) tworzą pewne stałe wzorce podejmowania decyzji, które powtarzają się w różnych postępowaniach;

- 6) ustanawiają reguły podejmowania decyzji zapewniające standard stosowania prawa porównywalny z przyjętym w innych gałęziach prawa, co wynika z jedności systemu prawa (ustalenie konsekwencji prawnych faktów uznanych na podstawie obowiązujących norm prawa za udowodnione jest wiążące *erga omnes*)⁴.

1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego

Funkcje administracyjnego prawa procesowego można egzemplifikować w sposób różnorodny, co zależy w szczególności od przyjętych preferencji doktrynalnych, a także od innych zróżnicowanych kryteriów⁵. W płaszczyźnie pożądanego efektów można je wszakże sprowadzić do trzech podstawowych⁶: porządkującej, instrumentalnej i ochronnej.

Funkcja porządkująca polega na tym, że przepisy proceduralne, wyznaczając kolejność i regulując ciąg czynności procesowych, porządkują działania wszystkich podmiotów postępowania. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla uporządkowania działalności organów administracji publicznej czy sądów administracyjnych, ale także dla zagwarantowania jednolitości działania tych organów, i to niezależnie od rodzaju sprawy będącej przedmiotem postępowania.

Funkcja instrumentalna prawa o postępowaniu wyraża się w optymalizacji drogi prowadzącej do osiągnięcia celu procesu. W związku z tym powinno ono tak kształtować ciąg czynności procesowych organów orzekających i innych uczestników postępowania, aby osiągnięcie celu procesu (rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji stosowania prawa) było jak najbardziej efektywne. Z tego punktu widzenia w doktrynie pozytywnie jest oceniane obejmowanie jedną regulacją kodeksową możliwie największej liczby rozproszonych uregulowań proceduralnych, podczas gdy dekodyfikacja spotyka się z reguły z bardziej lub mniej zdecydowaną krytyką⁷.

Funkcja ochronna (gwarancji podmiotów postępowania) przejawia się w ochronie interesu indywidualnego i interesu społecznego. Ochrona tego pierwszego polega na tym, że przepisy postępowania, określając prawa i obowiązki strony, wyznaczają jej sytuację prawną w tym postępowaniu, uniezależniając ją od opinii organu prowadzącego

⁴ J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SPE 1982/28, s. 41 i n.

⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 15 i n.

⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2004, s. 23–27; por. także L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne...*, 2002, s. 16–17.

⁷ Por.: R. Sawuła, *Ordynacja podatkowa – projekt ustawy. Wybrane uwagi dotyczące postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych*, ST 1996/7–8, s. 11–19; J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 5–8; J. Borkowski, *Przepisy postępowania podatkowego na tle Kodeksu postępowania administracyjnego*, Prz. Pod. 1999/3, s. 4; W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000, s. 7–9 i 15–18.

W publikacji autorzy zaprezentowali i poddali analizie ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie podatkowe, administracyjne postępowania odrębne oraz postępowanie sądownoadministracyjne. Przedstawiane zagadnienia zostały szeroko zilustrowane orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, a także poglądami piśmiennictwa prawniczego.

Podręcznik uwzględnia zmiany w zakresie procedur wprowadzone w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego ustawą z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769). Ustawa ta nowelizuje m.in.: doręczenia zastępcze, mediację, umarzenie zawieszonych postępowań, decyzje hybrydowe, decyzje autokontroli organu, definicję zaległej administracyjnej kary pieniężnej, wykonanie kar administracyjnych oraz zaległych kar administracyjnych.

Książka jest przeznaczona dla studentów studiów prawniczych i administracyjnych szkół wyższych, a także pracowników organów administracji publicznej. Będzie pomocna aplikantom i praktykom – sędziom, adwokatom, radcom prawnym oraz osobom, którym wiedza z zakresu postępowania administracyjnego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi może być przydatna w pracy zawodowej.

Wojciech Chróścielewski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autor i współautor blisko 220 publikacji naukowych – monografii, komentarzy, podręczników i glos; członek zespołów opracowujących projekty zmian Kodeksu postępowania administracyjnego, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

Jan Paweł Tarno – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; Przewodniczący Rady Naukowej Letnich Warsztatów Doktoranckich; autor i współautor około 190 opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli administracji.

Paweł Dańczak – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi; autor i współautor opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, postępowania sądownoadministracyjnego oraz prawa nauki i szkolnictwa wyższego, a także prawa cudzoziemców.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



97883383906829 W09D01

ISBN 978-83-8390-682-9



9 788338 3906829

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)