Paolo Janiszewski*
DOI: 10.34616/150527

Koncepcja postępowania administracyjnego w ujęciu dogmatycznym i prawnym (normatywnym)

1. Zagadnienia wprowadzające

Przyjęcie określonej koncepcji postępowania administracyjnego, w postaci ustalenia jego istoty, a także cech relewantnych, jest zagadnieniem niezwykle doniosłym dla pojmowania działalności organów administracji publicznej oraz wyznaczania ich konsekwencji prawnych. Przyjęta koncepcja definiuje bowiem, czym jest postępowanie administracyjne, jakie elementy składają się na to pojęcie, a w konsekwencji przesądza o zakresie regulacji określonych stosunków przez normy wyrażone w k.p.a. lub innych ustawach określających procedurę administracyjną, jak np. dział IV o.p.

Wobec powyższego jednoznaczne określenie obowiązującej koncepcji postępowania administracyjnego pozwala na precyzyjne określenie, jakiego rodzaju działania jakich podmiotów kwalifikują się do czynności podejmowanych w ramach takiego postępowania. Bezpośrednią implikacją takich ustaleń będzie bowiem objęcie, kwalifikujących się pod pojęcie postępowania administracyjnego, działań administracji publicznej regułami administracyjnego prawa procesowego. Ma to niebagatelne znaczenie także na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż niektóre przepisy p.p.s.a. odwołują się właśnie do pojęcia postępowania administracyjnego. Wyznaczenie zatem obowiązującej koncepcji wyznaczać będzie też m.in. właściwość sądów administracyjnych w zakresie skarg na niektóre postanowienia (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) oraz będzie przesądzało o dopuszczalności wzięcia udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako jego uczestnik (art. 33 § 1-2 p.p.s.a.).

Z tego względu postępowanie administracyjne traktowane jest w dogmatyce prawa administracyjnego jako instytucja prawna[1], której treść przesą-

* Mgr Paolo Janiszewski, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0003-0323-2459.

[1] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 102-103.

dza co najmniej[2] o istocie stosunku administracyjnoprawnego procesowego, a także finalnie o kształcie stosunku administracyjnoprawnego materialnego[3]. To bowiem w toku postępowania administracyjnego dochodzi do autorytatywnej konkretyzacji abstrakcyjno-generalnych norm prawa materialnego, a zatem do powstania konkretnego uprawnienia bądź obowiązku indywidualnie oznaczonego podmiotu.

2. Dogmatyczne ujęcie koncepcji postępowania administracyjnego w myśli prawnej B. Graczyka, W. Dawidowicza i J. Starościaka

W doktrynie prawa administracyjnego nie wypracowano klarownego i jednolitego stanowiska pojmowania postępowania administracyjnego[4]. Autorzy prezentują różne stanowiska nie tylko względem elementów treściowych postępowania administracyjnego, lecz także samego pojęcia, które ma je określać. W nauce prawa administracyjnego przeciwstawia się niekiedy pojęcia: „procesu", „postępowania" oraz „procedury", wskazując na odmienne denotacje każdego z tych terminów[5]. Zabieg taki nie wydaje się jednak w pełni uprawniony, m.in. ze względu na swój sztuczny charakter. Jak słusznie zauważa część przedstawicieli doktryny, przeciwstawienie „procesu" i „postępowania" skłania do konstatacji, w myśl której „droga administracyjna" (droga wyznaczona regułami postępowania administracyjnego) stawiana jest naprzeciw „drogi prawa" (właściwej, zdaniem niektórych przedstawicieli dogmatyki, procesowi, którego konotacje słowne wiążą go wyłącznie z postępowaniem przed sądami). W dzisiejszym, nowoczesnym prawie administracyjnym taki kierunek jest niedopuszczalny z uwagi na przyjęcie zasady demokratycznego państwa prawnego. W państwie takim nie sposób bowiem przeciwstawić sobie tychże dróg, skoro wszelka władza publiczna, w tym również znajdujące

[2] Kwestią sporną jest, czy tok postępowania administracyjnego wpływa na istnienie sprawy administracyjnej (sprawa administracyjna w rozumieniu formalnym) czy też nie (sprawa administracyjna w rozumieniu materialnym). Sporu nie rozwiązało wprowadzenie art. 61a k.p.a.

[3] B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 15.

[4] B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo administracyjne procesowe*, Warszawa 2017, s. 1.

[5] Zob. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *Instytucje postępowania administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1973, s. 330 i n.

się po stronie władzy wykonawczej organy administracyjne, obowiązana jest do działania wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Nadto, nowoczesne prawo administracyjne zapewnia stronie szereg gwarancji o charakterze procesowym, które przybliżają procedurę administracyjną właśnie procesowi administracyjnemu. W dogmatyce tendencje tego typu są na tyle zauważalne, że stworzono wokół nich koncepcję tzw. judycjalizacji postępowania administracyjnego[6]. Poza powyższymi argumentami w literaturze podnosi się, że na gruncie języka potocznego zarówno „proces", „procedura", jak i „postępowanie" są w gruncie rzeczy synonimami o zbieżnych denotacjach[7].

Nie ulega wątpliwości, że jedną z charakterystycznych cech prawa administracyjnego jest wielość form działania administracji publicznej. Wyodrębnienie takiego aksjomatu stanowiło podwaliny dla dwóch tradycyjnych ujęć postępowania administracyjnego – szerokiego i wąskiego. Zdaniem B. Graczyka postępowanie administracyjne *sensu largo* „obejmuje wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje poza treścią samego działania"[8]. W ramach zatem ujęcia szerokiego wyróżnić można wydawanie przez administrację państwową aktów normatywnych, a także przepisów, które regulują tryb działania poszczególnych jednostek administracji państwowej, przede wszystkim w relacjach wewnętrznych, na linii organ administracyjny –organ administracyjny[9]. Z kolei zbiór przepisów normujących tryb postępowania organów administracyjnych w relacji do sfery zewnętrznej, tzn. przy rozstrzyganiu indywidualnych i konkretnych spraw administracyjnych na linii organ administracyjny–jednostka, składa się na postępowanie administracyjne w wąskim ujęciu[10].

Niemal tożsamego podziału koncepcji postępowania administracyjnego na wąskie i szerokie ujęcie dokonał W. Dawidowicz[11], wskazując, że postępowaniem administracyjnym *sensu stricto* jest ogół obowiązujących przepisów procesowych wyrażających sposób działania organów administracyjnych w prawnej formie decyzji. Z kolei na postępowanie administracyjne *sensu largo* składa się taki zespół przepisów proceduralnych, co do których organy

---

[6] Zob. np. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, *passim*.

[7] B. Adamiak, *Pojęcie postępowania*..., s. 17.

[8] B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13.

[9] *Ibidem*.

[10] *Ibidem*.

[11] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

administracyjne podejmują jakiekolwiek działania, bez względu na ich ostateczną formę prawną[12].

J. Starościak również stanął na stanowisku, że koncepcja postępowania administracyjnego może być różnie rozumiana. Najogólniej rzecz ujmując, poprzez postępowanie administracyjne ów autor rozumiał wszelkie przepisy prawne, które odnoszą się do działań administracyjnych dotyczących istnienia lub powstania stosunków prawnych o charakterze administracyjnym, bez względu na ich podstawę prawną. Z tego względu do postępowania administracyjnego zaliczyć można zarówno działania, które kreują stosunki administracyjnoprawne na podstawie aktów normatywnych, jak i takie, które powstają w oparciu o regulacje dotyczące nadzoru i podporządkowania służbowego organów administracyjnych różnych rzędów, a także takie działania, które dotyczą stosunków administracyjnoprawnych wynikających z wydania decyzji administracyjnych[13]. Ostatnia forma działania, zdaniem J. Starościaka, kwalifikuje się do koncepcji postępowania administracyjnego w wąskim ujęciu, wszelkie zaś pozostałe natomiast do ujęcia szerokiego.

Również i współcześnie w pełni uzasadnione jest posługiwanie się postępowaniem administracyjnym w wąskim i szerokim ujęciu[14]. Wziąwszy bowiem pod uwagę charakterystyczną cechę prawa administracyjnego w postaci wielości form działania organów administracji publicznej, nie sposób nie dostrzec, że wszelkie ich działania odbywają się wedle określonych – również wewnętrznie – reguł, które organizują wszelką doniosłą aktywność wedle następujących po sobie sekwencji czynności o charakterze proceduralnym. Taki zespół działań z kolei odpowiada potocznemu rozumieniu terminu „postępowanie", co w konsekwencji sytuuje je w kategoriach postępowania administracyjnego właśnie[15]. Jednakże dla ustalenia konsekwencji prawnych nie jest istotne potoczne rozumienie postępowania administracyjnego, zaprezentowane powyżej, a odpowiadające jego szerokiemu ujęciu[16]. Jak podkreśla się w dogmatyce postępowania administracyjnego, wszelkie doniosłe prawnie skutki należy wiązać z prawnym ujęciem postępowania administracyjnego, które przez dogmatyków określane jest mianem ujęcia wąskiego[17].

---

[12] *Ibidem*.

[13] J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 232.

[14] B. Adamiak, *Pojęcie postępowania*..., *passim*.

[15] *Ibidem*, s. 17.

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

3. Prawne (normatywne) ujęcie koncepcji postępowania administracyjnego

Prawne (normatywne) ujęcie koncepcji postępowania administracyjnego, które w ogólnym zarysie zbliżone jest do jego wąskiego ujęcia powoływanego w dogmatyce postępowania administracyjnego, określone zostało w przepisie art. 1 i 2 k.p.a. Analiza treści wymienionych przepisów pozwala na wyodrębnienie trzech rodzajów postępowania administracyjnego – ogólne (zwane także niekiedy postępowaniem jurysdykcyjnym), o charakterze uproszczonym (dotyczące czynności materialno-technicznych wydawania zaświadczeń) oraz dotyczące sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej[18].

Jak podkreśla się w literaturze, na tle rozwiązania przyjętego w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. wyprowadzana jest prawna koncepcja postępowania administracyjnego, składającego się z kilku powiązanych ze sobą elementów. *Primo*, ustawodawca przyjmuje, że jest to „postępowanie", co pozwala na dokonanie konstatacji, zgodnie z którą k.p.a. reguluje sekwencyjnie ułożony ciąg czynności procesowych. *Secundo*, na postępowanie administracyjne składają się działania właściwych organów administracji publicznej, innych organów państwowych lub innych podmiotów, które można na podstawie przepisów (a niekiedy także porozumień) określić mianem organów administracji publicznej. W konsekwencji do postępowania administracyjnego nie będzie można zaliczyć działalności procesowej podmiotów, które nie mieszą się w ramach definicyjnych ustalonych normami k.p.a., choćby taka aktywność przybrała charakter czynności sekwencyjnych i zorganizowanych. *Tertio*, postępowanie administracyjne dotyczy jedynie szczególnego rodzaju spraw – spraw indywidulnych, nie obejmując swym zakresem przedmiotowym spraw o innym charakterze. *Quarto*, postępowanie administracyjne dotyczy wyłącznie działalności, która w ostatecznym rezultacie przybiera (bądź może przybrać) prawną formę decyzji administracyjnej[19]. Porządkując wywód, należy stwierdzić, że pojęcie prawne postępowania administracyjnego wywodzone z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. to: regulowany normami administracyjnego prawa procesowego wyrażonymi w k.p.a., zorganizowany i sekwencyjny ciąg aktywności procesowej organów administracji publicznej (a także w mniejszym stopniu – z uwagi na jednostronny charakter postępowa-

[18] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

[19] J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980; B. Adamiak, *Pojęcie postępowania*..., s. 20.

nia administracyjnego – innych podmiotów tego postępowania w postaci stron i podmiotów na prawach stron) podejmowanej w celu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnoprawnej w prawnej formie decyzji administracyjnej. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, na postępowanie administracyjne składa się także ciąg czynności procesowych dokonywanych w toku instancji w celu weryfikacji decyzji administracyjnej[20].

Na tle zaprezentowanych uwag zauważyć można, że prawne pojęcie postępowania administracyjnego odpowiada także tzw. administracyjnym postępowaniom szczególnym. W konsekwencji np. postępowanie podatkowe normowane działem IV o.p. objęte jest denotacją pojęcia postępowania administracyjnego.

4. Konsekwencje prawne przyjętej koncepcji postępowania administracyjnego

Konsekwencje prawne, jakie narzuca przyjęcie określonej koncepcji postępowania administracyjnego, podlegają rozróżnieniu ze względu na podstawę prawną wszczęcia takiego postępowania. W zakresie bowiem ustaw ustrojowych, które odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w przedmiocie rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organów j.s.t., nie sposób mówić o postępowaniu administracyjnym[21]. Postępowanie nadzorcze ma bowiem odrębny od postępowania administracyjnego przedmiot, a jedyne powiązanie z postępowaniem administracyjnym odnosi się do stosowania przepisów k.p.a. *mutatis mutandis*[22]. Z tego względu organ nadzorczy stosuje określone przepisy k.p.a. albo wprost, albo odpowiednio je zmieniając ze względu na specyfikę postępowania nadzorczego, albo niektórych z nich nie stosuje.

Innego rodzaju konsekwencje powstają na gruncie ustaw materialnego prawa administracyjnego. Zgodnie bowiem z regulacją wyrażoną w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w sytuacji, w której działania organu administracji publicznej, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jednostki w prawnej formie decyzji administracyjnej, przepisy procedury administracyjnej wysłowione w k.p.a. będą miały zastosowanie do tego typu aktywno-

[20] *Ibidem*, s. 15.

[21] *Ibidem*, s. 17.

[22] Zob. np. art. 91 ust. 5 u.s.g., a także odpowiedniki tego przepisy w innych tzw. ustawach samorządowych.

ści procesowej nawet wobec braku stosownego odesłania w ustawie prawa substancjonalnego do stosowania przepisów k.p.a. Ograniczenia wskazanej reguły możliwe są wyłącznie na podstawie wprowadzenia regulacji szczególnej w drodze ustawy.

5. Wpływ koncepcji postępowania administracyjnego na postępowanie sądowoadministracyjne

Jak wskazano na wstępie, trafne zdefiniowanie pojęcia postępowania administracyjnego, a zatem wyodrębnienie jego koncepcji, stanowi podstawę do dalszych rozważań prawnych, które wykraczają poza zagadnienia dotyczące wyłącznie k.p.a. bądź innych ustawy regulujących procedury, w których gospodarzami postępowania są organy administracyjne. Pojęcie postępowania administracyjnego, które *prima facie* jawi się ze wszech miar jako zagadnienie wyłącznie teoretyczne i niemające praktycznego zastosowania, na gruncie innych ustaw, w szczególności p.p.s.a., decyduje w niektórych sytuacjach ostatecznie o objęciu skarżącego ochroną prawną przez sąd administracyjny, a także o możliwości uczestniczenia określonych podmiotów w tymże postępowaniu na prawach strony[23].

Zgodnie z przywołanymi przepisami p.p.s.a, skarga do sądu administracyjnego przysługuje m.in. na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które przysługuje zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Takie scharakteryzowanie skargi na postanowienia jednoznacznie wskazuje, że wolą prawodawcy było objęcie właściwością sądów administracyjnych postanowień zaskarżalnych zażaleniem i wydanych w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie to jednak nie zostało zdefiniowane na gruncie przepisów p.p.s.a., a zatem ciężar jego zdefiniowania (a w istocie odnalezienia definicji za pomocą powszechnie przyjętych metod interpretacji przepisów prawa) spoczywa na nauce prawa oraz na orzecznictwie[24].

Powszechnie przyjętym i wykorzystywanym, w tym przez sądy administracyjne[25], założeniem interpretacyjnym jest założenie prawodawcy racjonal-

[23] Zob. art. 12 i art. 33 p.p.s.a.

[24] J. Zimmermann, *Zakres określenia „postępowanie" w Kodeksie postępowania administracyjnego. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2023, nr 4, s. 34, LEX.

[25] Zob. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2023 r., III OSK 2884/22, LEX nr 3615933.

nego[26]. Jedną z istotnych konsekwencji przyjęcia wymienionego założenia jest tzw. niesprzeczność logiczna jego wiedzy. Prawodawca zatem, definiując tożsame pojęcia na gruncie obowiązującego prawa, przypisuje im tożsame znaczenia (jest to tzw. zakaz wykładni homonimicznej[27]). Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że skoro prawodawca posługuje się terminem „postępowanie administracyjne" w przepisach prawa, to czyni to konsekwentnie i niesprzecznie. W rezultacie należy jednolicie interpretować wymieniony termin i przypisać mu jednakowe znaczenie – czy to na gruncie k.p.a., ustaw samorządowych, p.p.s.a., czy jakikolwiek innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w obrębie tzw. systemu prawa administracyjnego.

Zatem przez „postępowanie administracyjne" na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. czy art. 33 § 1 i 3 p.p.s.a. należy rozumieć zaprezentowane wąskie ujęcie postępowania administracyjnego, przyjmowane przez k.p.a., a także ustawy regulujące administracyjne postępowania szczególne. Nie jest postępowaniem administracyjnym w tym rozumieniu postępowanie w ujęciu szerokim, przyjmowane m.in. przez ustawy samorządowe, w tym przez wskazany przepis ustawy o samorządzie gminnym. W rezultacie w razie ewentualnego zaskarżenia aktu nadzoru do sądu administracyjnego nie sposób będzie stosować przepisu art. 33 p.p.s.a. Przeczyłoby to bowiem wyraźnie określonemu przez prawodawcę zakresowi zastosowania ww. przepisu, który wprost odnosi się do „postępowania administracyjnego", któremu również wyraźnie nie nadaje odmiennego znaczenia poprzez np. wprowadzenie definicji legalnej w p.p.s.a., która odmiennie kształtowałaby omawiane pojęcie.

Podsumowanie

Rekapitulując rozważania poczynione na gruncie niniejszej pracy, wskazać należy, że pojęcie postępowania administracyjnego w jego dogmatycznym rozumieniu jest co najmniej dwuznaczne. W jego obrębie doktryna powszechnie wyróżnia tak wąskie, jak i szerokie rozumienie, wskazując jednocześnie, że to pierwsze konotuje bardziej z jego normatywnym (prawnym) określeniem, z kolei drugie z potocznym rozumieniem postępowania administracyjnego. Normatywna koncepcja postępowania administracyjnego dekodowana jest

[26] P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2018, vol. 7 (1), s. 95-110.

[27] Zob. M. Pach, R. Michalczak, *Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej*, [w:] M. Florczak-Wątor (red.), A. Grabowski (red.) *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021, s. 510-526.

natomiast wyłącznie z obowiązujących przepisów regulujących tryb postępowania przed organami administracyjnymi, w szczególności z przepisów k.p.a., który w tej mierze stanowi tzw. procedurę ramową i ogólną – stosowaną najczęściej i zawsze w tych sytuacjach, gdy ustawodawca nie ureguluje czynności procesowych organów administracyjnych w sposób odmienny[28].

Bezpośrednią implikacją przyjęcia wąskiej (normatywnej) koncepcji postępowania administracyjnego jest jednolite jej stosowanie na gruncie obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ma to szczególne znaczenie dla postępowania sądowoadministracyjnego, regulowanego przepisami p.p.s.a. i dla zakresu udzielanej w tym postępowaniu jednostkom ochrony prawnej. Wydanie zaskarżalnego postanowienia poza tak rozumianym postępowaniem bądź branie udział w postępowaniu, które nie odpowiada jego przyjętej wąskiej i normatywnej definicji, zamyka drogę przed sądem administracyjnym i skutkuje bądź odrzuceniem skargi, bądź odmową dopuszczenia do udziału w sprawie w postępowaniu sądowym.

Zatem trafne rozpoznanie obowiązującej koncepcji postępowania administracyjnego jawi się jako zagadnienie na wymienionych polach doniosłe i wywołujące daleko idące konsekwencje prawne dla organów administracji publicznej, jednostek oraz dla sądów administracyjnych.

[28] Zgodnie z art. 5 § 1 k.p.a. jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy k.p.a.