

Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego



Hanna Knysiak-Sudyka

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego WPIA UJ; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; wybitna specjalistka w zakresie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego; autorka wielu opracowań naukowych z tej dziedziny prawa (m.in. monografii, podręczników, artykułów, glos), w tym książek: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym* (Kraków 2004), *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym* (Warszawa 2008, 2010) oraz *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* (Warszawa 2013).

✉ hanna.knysiak-molczyk@uj.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0003-4900-5956>

Contemporary issues regarding codification of administrative law

In this contribution author is going to determine whether given fields of administrative law are able to be codified either as a whole or partly. Substantial norms of administrative law are not easily codified which is not the case with procedural norms which are said to have "ability" of being codified. The fields of administrative law which are more or less "naturally" able to be codified are general administrative jurisdiction and so-called excluded administrative jurisdiction. Undoubtedly, the most important regulation which falls into codification characteristics is Code of Administrative Procedure which foremost regulates administrative jurisdictional procedure. However even in this case Code only regulates a fragment (piece) of legal reality in the form of general administrative jurisdiction. It is also applicable on a *lex generalis* basis in special jurisdictional administrative proceedings. In itself, however, it is not a uniform regulation. As a consequence of that discussion on shape of Code regulation is still relevant.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, Kodeks postępowania administracyjnego, kodyfikacja, dekodyfikacja

Key words: administrative law, administrative proceedings, Code of administrative procedure, codification, "decodification"

[https://doi.org/10.32082/fp.v0i1\(63\).583](https://doi.org/10.32082/fp.v0i1(63).583)

1. „Zdatność” kodyfikacyjna norm prawa administracyjnego

Odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie możliwa jest całościowa lub fragmentaryczna kodyfikacja określonych obszarów prawa administracyjnego nie jest łatwa. Próby jej udzielenia były już wielokrotnie podejmowane

w teorii prawa administracyjnego, zarówno materialnego, jak i procesowego¹, jednak jak dotąd nie

¹ Por. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988 i Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 34 i n.

zostało wypracowane w tej kwestii jednolite stanowisko.

Jak trafnie zauważa Marcin Kamiński „jeżeli chodzi o stosunek teorii prawa administracyjnego do samej idei kodyfikacji, to w tym zakresie można zauważyć, że wyrażane poglądy oscylują pomiędzy dwoma skrajnymi koncepcjami. Pierwsza – biegunowa koncepcja (tzw. koncepcja prokodyfikacyjna) – uznaje, że kodyfikacja jest nieodzownym i pożądanym „ideałem” prawodawstwa administracyjnego, do którego powinny zmierzać wysiłki legislacyjne ustawodawcy. Z kolei koncepcja przeciwna (tzw. koncepcja antykodyfikacyjna) zakłada, że idea kodyfikacji jest przebrzmiałym reliktem przeszłości, który nie przystaje do wyzwań i potrzeb współczesnej regulacji prawnej.”² Jak w większości przypadków, tak i w tym zakresie optymalna jest koncepcja „złotego środka”, zatem przedstawione wyżej radykalne ujęcia należy odrzucić i podjąć próbę wypracowania „stanowiska pośredniego, które – w zależności od rodzaju i cech regulowanej materii administracyjnoprawnej, materialnoprawnego lub procesowego jej charakteru, stanu ujednoczenia instytucji prawnych lub konstrukcji pojęciowych w dotychczasowym ustawodawstwie, celów regulacyjnych związanych z kodyfikacją, oceny zasadności całościowego, częściowego, kompleksowego, sektorowego, horyzontalnego albo wertykalnego skodyfikowania określonych reguł – przyjmuje dominację podejścia pro- albo antykodyfikacyjnego”³.

W pierwszej kolejności warto przypomnieć, że w doktrynie prawa administracyjnego tradycyjnie przeprowadza się podział norm prawa administracyjnego na trzy podstawowe kategorie⁴:

- normy o charakterze ustrojowym (strukturalno-organizacyjne), dotyczące struktury aparatu

administracyjnego, które „określają status prawny poszczególnych organów administracji publicznej i wzajemne powiązania między tymi organami”⁵;

- normy o charakterze materialnym, ujęte w przepisach powszechnie obowiązujących, określające prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej⁶ – powstające z mocy prawa lub poprzez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego⁷;
- normy o charakterze formalnym, proceduralnym, regulujące postępowanie administracyjne. Normy te realizują, poprzez uprawnione do tego organy, normy prawa administracyjnego materialnego.

Dwie pierwsze grupy norm prawa administracyjnego nie wykazują – w moim przekonaniu – „szczególnej zdatności” do bycia przedmiotem zabiegów kodyfikacyjnych, w przeciwieństwie do norm proceduralnych⁸, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Na prawo administracyjne materialne składają się liczne i niezmiernie zróżnicowane normy prawne zaliczane do odrębnych „podgałęzi prawa” (np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, wodnego, pomocy społecznej, gospodarki nieruchomościami, ochrony i kształtowania środowiska). Akty prawne zaliczane do aktów „z zakresu prawa administracyjnego materialnego” zawierają również niejednokrotnie normy prawa cywilnego i karnego⁹, co sprawia, że mają charakter interdyscyplinarny. Prawo administracyjne materialne nie jest – i w mojej ocenie nie może być – w sposób kompleksowy skodyfikowane, a „kodyfi-

2 M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), Warszawa 2018, s. 121–122.
3 M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 122.
4 Por. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9.

5 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 37.
6 Cz. Martysz (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 4.
7 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 42.
8 Por. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 115–118.
9 Por. H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego – dwugłos* (w:) *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyska (red.), Warszawa 2014, s. 34–35.

kacja tej gałęzi prawa wydaje się utopią¹⁰. Zasadniczym czynnikiem decydującym o braku „zdatności” powyższych norm do bycia przedmiotem zabiegów kodyfikacyjnych jest wspomniane wyżej ich znaczne zróżnicowanie. Kolejną istotną kwestią jest nieustanna zmienność sytuacji prawnych i faktycznych w obrębie prawa administracyjnego materialnego, która skłania ustawodawcę do tworzenia regulacji o charakterze elastycznym, umożliwiającym szybkie dostosowa-

2. Próby kodyfikacji norm prawa materialnego administracyjnego

Mimo tych niekorzystnych warunków były i są nadal, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, podejmowane próby skodyfikowania pewnych obszarów prawa administracyjnego materialnego. Dotyczy to z jednej strony „podgałęzi” prawa administracyjnego, np. prawa budowlanego, prawa podatkowego czy prawa ochrony środowiska, a z drugiej strony

Kodeksy są ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa, które – w klasycznym ujęciu – cechować powinna stabilność i trwałość. Biorąc pod uwagę znaczną zmienność norm prawa administracyjnego materialnego, wpisana niejako w ich istotę, zapewnienie stabilności i trwałości tego rodzaju regulacji prawnej jest niejako z góry skazane na niepowodzenie.

nie regulacji prawnej do zmieniających się potrzeb i okoliczności. Tworzenie w takich realiach regulacji prawnej o charakterze kodeksowym nie jest w moim przekonaniu ani możliwe, ani celowe. Kodeksy są bowiem ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa, które – w klasycznym ujęciu – cechować powinna stabilność i trwałość¹¹. Biorąc pod uwagę znaczną zmienność norm prawa administracyjnego materialnego, wpisana niejako w ich istotę, zapewnienie stabilności i trwałości tego rodzaju regulacji prawnej jest niejako z góry skazane na niepowodzenie¹².

materii o charakterze zasad ogólnych prawa administracyjnego. W żadnym ze wspomnianych obszarów nie odnotowano jednak dotąd w rodzimym porządku

okoliczności należące swoją naturą do prawa administracyjnego, to receptą najpierw na ich ogarnięcie, a potem na ich porządkowanie nie jest i nie może być kodyfikacja”; J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego...*, s. 161; por. też T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 31, 2014, s. 529–530 oraz powołaną tamże w przypisie 14 literaturę. Również zdaniem J.S. Langroda (*Institucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 372) w obrębie prawa administracyjnego „jakość normatywnej materii, [...] jej rozległość, nieuchwytność, zmienność i płynność utrudnia systematyczną reglamentację wszystkiego ograniczając – w porównaniu z innymi działami prawa (nawet publicznego) – możliwość tworzenia *a priori* reguł prawnych dla ogółu wchodzących w grę sytuacji faktycznych”.

10 J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. 71, 2009, z. 2, s. 161.

11 K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 21.

12 Podobne stanowisko prezentuje J. Zimmermann, którego zdaniem „jeżeli [...] życie niesie ze sobą coraz to nowe

prawnym spektakularnych sukcesów, na szczególną uwagę zasługują jednak w mojej ocenie prace nad regulacją Kodeksu budowlanego. Zarządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 lutego 2012 r. został powołany Zespół oraz Rada Opiniodawczo-Doradczą do spraw projektu założeń do ustawy Kodeks budowlany¹³. Z kolei Rada Ministrów wydała w dniu 10 lipca 2012 r. rozporządzenie w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego¹⁴. Zgodnie z § 7 powyższego rozporządzenia do zadań Komisji należało opracowanie projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego obejmującego przepisy w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego, obejmującego prawo budowlane oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego została zniesiona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego¹⁵. Ostatecznie nie doszło do uchwalenia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego¹⁶, a jedynie do nowelizacji Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁷ Ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁸. Zdaniem Tomasza Bąkowskiego „prace nad polskim Kodeksem budowlanym mogą świadczyć o uruchomieniu procesu kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, polegającego na konsolidowaniu węzłowych dla danej dziedziny regulacji prawnych w jednym akcie. Ten fragmentaryczny proces kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego [...] wynika wprost z potrzeb obowiązującego stanu prawnego”¹⁹. Autor trafnie dostrzega, iż „tendencja do uszczegóławiania i obejmowania coraz to nowych obszarów życia pub-

licznego regulacją publicznoprawną wymaga porządkowania i konsolidowania. W przeciwnym przypadku wysoki stopień rozproszenia materiału normatywnego, powodujący brak przejrzystości i spójności, będzie oddalał te uregulowania od standardów ukształtowanych przez podstawowe zasady konstytucyjne, w tym przede wszystkim przez zasadę państwa prawnego i pochodne jej zasady – zaufania obywatela do państwa oraz pewności prawa”²⁰. Ostatecznie jednak nie doszło do wprowadzenia kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego w formule kodeksowej. Nie wprowadzono również tego typu regulacji obejmujących inne spośród wyżej wskazanych „podgałęzi” prawa administracyjnego materialnego. Powyższy przykład obrazuje wyraźnie, iż kodyfikacja nawet w wybranych obszarach prawa materialnego administracyjnego jest niezwykle trudna i wątpliwa.

3. Kodyfikacja zasad ogólnych prawa materialnego administracyjnego

Drugi obszar rozważany jako możliwy i pożądany w procesie kodyfikacji norm prawa administracyjnego to zasady ogólne tej gałęzi prawa. W doktrynie prawa administracyjnego od kilkudziesięciu lat podejmowana jest dyskusja na temat założeń i koncepcji ustawy, która miałaby zawierać zbiór zasad ogólnych czy też przepisów ogólnych prawa administracyjnego, to jest stanowić część ogólną prawa administracyjnego²¹. Zwolennicy stworzenia takiej regulacji prawnej podkreślali przede wszystkim potrzebę zbudowania katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego o normatywnym charakterze²².

Powyższa dyskusja zaowocowała powstaniem trzech projektów ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Pierwszy z nich pochodzi z 25 kwiet-

13 Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r., poz. 5 ze zm.

14 Dz.U. z 2012 r., poz. 856.

15 Dz.U. z 2016 r., poz. 377.

16 Na temat założeń Kodeksu urbanistyczno-budowlanego zob. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/1171334,kodeks-urbanistyczno-budowlany-wstrzymany.html> (dostęp 29.03.2021).

17 Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

18 Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 3 marca 2020 r.

19 T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji...*, s. 538.

20 T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji...*, s. 538.

21 Por. J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 24; K. Biskupski, *Głos w dyskusji*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6; A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7; A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego...*, s. 5, 12; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 158.

22 Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 22.

nia 1988 r.²³ Założeniem projektu było uchwalenie przepisów ogólnych prawa administracyjnego, które sprzyjałyby ochronie praw obywateli i innych podmiotów administrowanych poprzez wprowadzenie zaostrzonych rygorów w stosunku do administracji, zmniejszających zakres swobody rozstrzygnięć, ale równocześnie ułatwiających administracji wykonywanie jej zadań, zmniejszających płaszczyznę potencjalnych konfliktów oraz zwiększających skuteczność

Powrót do idei przepisów ogólnych prawa administracyjnego miał miejsce w połowie lat 90. XX wieku. Drugi projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 15 grudnia 1996 r. był autorskim projektem Eugeniusza Smoktunowicza, będącego członkiem Zespołu Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów²⁶. Projekt ów nawiązywał w znacznej mierze do poprzedniego, pierwszego projektu, uwzględniał

W doktrynie prawa administracyjnego od kilkudziesięciu lat podejmowana jest dyskusja na temat założeń i koncepcji ustawy, która miałyby zawierać zbiór zasad ogólnych czy też przepisów ogólnych prawa administracyjnego, to jest stanowić część ogólną prawa administracyjnego.

prawa administracyjnego²⁴. W uzasadnieniu projektu wskazywano, że ustawa kreuje praktyczne zasady stosowania prawa przez administrację, ma charakter wiodący, zawiera postanowienia dopełniające dla już istniejących regulacji prawnych, znajduje zastosowanie subsydiarne, zawiera gwarancje pewności prawa zarówno dla podmiotów administrowanych, jak i dla samej administracji, rozszerza zakres zastosowania instytucji odszkodowania²⁵. Prace nad powyższym projektem zostały przerwane z uwagi na zmiany ustrojowe dokonujące się na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.

jednak zmiany ustrojowe, które zaszły na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia. Podstawowym celem projektu było rozwijanie konstytucyjnej zasady państwa prawnego oraz wzmacnianie praw obywateli²⁷. Również ten projekt nie został sfinalizowany. Co prawda wersja projektu z 15 września 1997 r. została skierowana przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do międzyresortowych i międzywojewódzkich konsultacji i została pozytywnie zaopiniowana, jednak nigdy nie została złożona w Sejmie²⁸.

23 Tekst projektu został opublikowany m.in. (w:) *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, E. Bojanowski (red.), Gdańsk 1993, s. 258 i n.

24 J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 8, s. 27.

25 Szerzej zob. D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12118865550.pdf>, s. 3–18 (dostęp: 29.03.2021).

26 Powyższy projekt został opublikowany m.in. w „Przeglądzie Legislacyjnym” marzec 1997, nr 1 (11), s. 121–154.

27 Szerzej zob. D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego...*, s. 18–30.

28 J. Świątkiewicz, *Prawne formy działania administracji a zakres mocy obowiązującej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ochrony praw jednostki* (w:) *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, S. Pikulski i in. (red.), Olsztyn 2004, s. 398.

W odniesieniu do obu projektów przyczyn ich niewykorzystania w procesie legislacyjnym należy zdaniem Dariusza Ryszarda Kijowskiego upatrywać „w tym samym obszarze argumentacyjnym. Dysponujący inicjatywą ustawodawczą nie dostrzegli potrzeby wiązania sobie na przyszłość rąk. Akt porządkujący proces stosowania prawa, ujmujący w jednoznacznie wyznaczone ramy podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego, stanowiłyby swoistą barierę dla legislacyjnej samowoli. Mimo przyjętego w obu przypadkach założenia, że ustawa miałaby mieć zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy przepisy szczególne nie zawierają własnego, kompleksowego i pozbawionego luk ich uregulowania (definicji, zasad etc.), mogłaby ona jednak utrudniać ustanawianie takich odrębnych rozwiązań [...]. Można powiedzieć, że to, co miało być jednym z podstawowych celów ustawy zawierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego (ujednolicanie i porządkowanie prawa, wypełnianie luk oraz ułatwianie jego stosowania w przypadkach kolizji norm), stało się przeszkodą ich uchwalenia”²⁹.

Trzeci (i jak dotąd ostatni) obywatelski projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego został przedstawiony 19 marca 2008 r. na konferencji zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich pt. *Seminarium na temat projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Projekt ten był owocem prac zespołu eksperckiego powołanego w dniu 14 czerwca 2006 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego³⁰ i został wniesiony do Sejmu RP VI Kadencji przez Sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 29 grudnia 2010 r.³¹ W istocie powyższa próba zainicjowania procesu legislacyjnego została podjęta przez E. Smoktunowicza, działającego w ramach fundacji *Pro Veritate*, który rozpoczął zbie-

ranie podpisów pod obywatelskim projektem ustawy, stanowiącym nieznacznie zmodyfikowaną wersję projektu drugiego. Profesor E. Smoktunowicz nie zdążył jednak zakończyć procesu przed śmiercią, a Zespół ekspercki kontynuował wdrażanie propagowanej przez niego idei³².

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że ma ona „w podstawowym zamyśle [...] posiadać znaczenie praktyczne, jako podstawa porządkowania zamierzeń prawodawcy przy tworzeniu kolejnych aktów prawnych dotyczących działania administracji publicznej, ma także służyć wzmocnieniu założeń jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej, przyczyniać się do doskonalenia kryteriów kontroli podejmowanej przez sądy administracyjne w sprawach sądowo-administracyjnych, co razem wzięte powinno zapewnić dalsze kształtowanie podstaw działania państwa przyjaznego, gwarantującego w ramach prawa racjonalne wyważanie racji interesu publicznego oraz interesów, praw i obowiązków jednostki”³³. Ponadto podkreślono, że „prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa, zarówno pod względem liczby regulowanych nim problemów, jak i rozmiarów regulacji prawnej. Obejmuje bowiem kilkaset ustaw i wiele tysięcy rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszelkich sfer życia jednostki oraz działalności państwa, innych podmiotów realizujących władzę publiczną, wkraczają niemal do każdej dziedziny działalności gospodarczej, kultury, czy innych przejawów aktywności społeczeństwa. Mimo to, nie ma ono swojej części ogólnej, która – podobnie jak w innych gałęziach prawa – określałaby zasady jego stosowania, ułatwiając ujednoczenie rozumienia tego prawa oraz usuwanie luk, jakie na tym obszarze występują, bądź pojawiają się w przyszłości. Sytuacja ta może uzasadniać kodyfikację tego prawa, gdyż musiałaby ona doprowadzić do zbudowania takiej części ogólnej. Kodyfikacja

29 D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego...*, s. 1.

30 Przewodniczącym Zespołu był D.R. Kijowski, a w jego skład wchodził J. Borkowski, W. Chrościelewski, B. Gruszczynski, Z. Kmiecik, J. Świątkiewicz oraz M. Kuruś jako sekretarz Zespołu.

31 Druk sejmowy nr 3942, dostępny na <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6?OpenDocument> (dostęp: 29.03.2021).

32 Por. K. Basicz, *Przykłady elementów dyskusyjnych w obecnym projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Przegląd Naukowy Disputatio”, t. 11, s. 150.

33 Uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6?OpenDocument>, s. 1 (dostęp 29.03.2021).

prawa administracyjnego nie może jednak wchodzić w grę z powodu choćby rozmiarów takiego kodeksu i perspektywy częstych jego zmian. Zatem już w założeniu byłoby to kodeks niestabilny. Przy tym tworzenie kodeksu nie zmniejszoby, lecz powiększyło trudności wypracowania, a zwłaszcza uzyskania akceptacji zasad odnoszących się do wszystkich zagadnień unormowanych w takim kodeksie. Stąd wszelkie, podejmowane na świecie próby stworzenia i wprowadzenia w życie kodeksu administracyjnego, skończyły się niepowodzeniem. Nie udało się też, jak dotychczas, w żadnym kraju na świecie wydać ustawy zawierającej przepisy tworzące część ogólną prawa administracyjnego³⁴.

Jako główny cel regulacji zostało wskazane uzupełnienie istniejących regulacji o instytucje prawne poprawiające standard ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną oraz jakość administrowania. Drugim celem projektu miało być „unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w tym prawie nie zostały w ogóle uregulowane albo zostały uregulowane tylko w niektórych działach tego prawa w sposób rozbieżny”³⁵.

Powyższy projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Krajową Radę Doradców Podatkowych³⁶ i Krajową Radę Sądownictwa³⁷, natomiast Rada Ministrów zgłosiła do projektu szereg zastrzeżeń i nie rekomendowała kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem³⁸. Proces legislacyjny dotyczący projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego nie wszedł w kolejną fazę.

Niepowodzenia kolejnych projektów ustawy mającej zawierać przepisy ogólne prawa administracyjnego

34 Tamże, s. 1.

35 Tamże, s. 2.

36 Opinia z dnia 1 marca 2011 r. dostępna na [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/4C0F6E1B79D6200BC12578620028A42C/\\$file/3942-001.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/4C0F6E1B79D6200BC12578620028A42C/$file/3942-001.pdf) (dostęp 29.03.2021).

37 Stanowisko z dnia 18 maja 2011 r. dostępne na [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AABBC5F605D61A15C12578A00027E269/\\$file/3942-002.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AABBC5F605D61A15C12578A00027E269/$file/3942-002.pdf) (dostęp 29.03.2021).

38 Stanowisko Rządu wobec komisijnego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (druk nr 3942), dostępne na [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F6BCEA66429DB4DC12578CE00356081/\\$file/3942-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F6BCEA66429DB4DC12578CE00356081/$file/3942-s.pdf) (dostęp 29.03.2021).

wyraźnie obrazują „niepodatność” tej materii na działania kodyfikacyjne. Pomimo zaangażowania ze strony środowiska naukowego i wsparcia ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich przez ponad trzy dekady nie udało się zrealizować postulatów stworzenia ustawy zawierającej kompleksową regulację w tym zakresie. Obecnie dyskusja nad potrzebą stworzenia takiej regulacji prawnej w zasadzie wygasła, a przedstawione wyżej projekty mają walor jedynie historyczny.

4. Kodyfikacja prawa administracyjnego procesowego

Znacznie większą „zdatność” do bycia przedmiotem zabiegów kodyfikacyjnych wykazują normy procesowe, co jest konsekwencją „obiektywnie dostrzegalnej zależności, że określone zbiory norm prawa administracyjnego procesowego lub rekonstruowane z nich instytucje procesowe wyznaczają ogólne i powszechnie ważne w całym porządku administracyjnoprawnym wzorce lub standardy stanowienia, stosowania lub realizacji norm prawa materialnego lub ustrojowego”³⁹. Nie sposób nie zgodzić się z M. Kamińskim, że określone modele postępowań, a w ich ramach instytucje procesowe lub rozwiązania techniczno-procesowe stanowią pewnego rodzaju „proceduralny wzorzec regulacyjny wysunięty na przedpole szczegółowych i rozproszonych uregulowań prawa administracyjnego materialnego i ustrojowego”⁴⁰.

Normy prawa procesowego mają charakter wtórny w odniesieniu do norm prawa materialnego, gdyż służą ich realizacji. Normy materialne i procesowe są zatem ze sobą silnie powiązane, a powiązanie to wyraża się tym, że istnienie norm materialnych stanowi rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego.

Biorąc pod uwagę różnorodność norm prawa administracyjnego materialnego oraz wskazaną wyżej, niewątpliwie istniejącą zależność norm o charakterze procesowym od specyfiki norm o charakterze mate-

39 M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 122.

40 M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 122.

rialnym⁴¹, należy postawić pytanie o sens i możliwość pełnej kodyfikacji prawa administracyjnego procesowego. Należy podnieść, że doktryna operuje pojęciem postępowania administracyjnego w szerokim i wąskim znaczeniu. Jako postępowanie administracyjne *sensu largo* określa się całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji. Jako postępowanie administracyjne *sensu stricto* rozumie się natomiast kompleks

W moim przekonaniu skonstruowanie identycznej procedury służącej konkretyzacji każdego rodzaju normy prawa administracyjnego byłoby niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. Realizacja postulatu skonstruowania jednolitej procedury administracyjnej byłaby możliwa jedynie przy założeniu wysokiego poziomu ogólności takiej regulacji⁴⁴. Tym samym raczej nie jest realna idea pełnej, wyczerpującej kodyfikacji prawa administracyjnego procesowego. Jeśli nawet należałoby



Skonstruowanie identycznej procedury służącej konkretyzacji każdego rodzaju normy prawa administracyjnego byłoby niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. Realizacja postulatu skonstruowania jednolitej procedury administracyjnej byłaby możliwa jedynie przy założeniu wysokiego poziomu ogólności takiej regulacji.

przepisów prawnych, regulujących działalność organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej⁴². Zakres pojęcia postępowania administracyjnego nie jest ani w doktrynie, ani w prawie pozytywnym jednolity. Poszukiwania granic tego pojęcia prowadzone są poprzez odgraniczenie postępowania administracyjnego od innych postępowań prawnych, w tym również od postępowań sądowych, przy pomocy dwóch kryteriów: rodzaju sprawy będącej przedmiotem postępowania oraz pozycji prawnoustrojowej organów właściwych do jej załatwienia⁴³.

dopuszczyć zasadność podjęcia próby takiej kodyfikacji, to z pewnością regulacje prawne musiałyby zostać ujęte w ramy więcej niż jednego aktu prawnego (kodeksu).

Problemy ze stworzeniem jednolitej procedury służącej realizacji norm prawa administracyjnego materialnego występują nawet w ramach tego samego typu postępowania, określanego jako podstawowe postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Przez pojęcie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego w doktrynie rozumie się „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji”⁴⁵.

41 Na temat niejednorodności postępowań administracyjnych, w tym postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych por. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 15–16.

42 K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška (w): T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 130.

43 Por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 15–16.

44 Por. H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury...*, s. 35.

45 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 98. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zostało

W obowiązujących regulacjach prawnych brak jest legalnej definicji postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, natomiast co do jego zakresu w doktrynie prezentowane są dwa stanowiska. Według jednego z nich postępowanie administracyjne jurysdykcyjne nie jest uregulowane w jednym akcie prawnym, na system jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego składa się bowiem postępowanie ogólne, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁶ oraz postępowania szczególne, do których oprócz przepisów k.p.a. znajdują zastosowanie, w pierwszej kolejności, przepisy odrębne⁴⁷. Zgodnie z drugim stanowiskiem określenie „postępowanie jurysdykcyjne” odnosi się wyłącznie do postępowania administracyjnego ogólnego, które jest uregulowane przepisami k.p.a.⁴⁸

Biorąc pod uwagę metodę i zakres regulacji, można wyróżnić trzy rodzaje postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych:

- postępowanie ogólne, w którym zastosowanie znajdują wyłącznie przepisy k.p.a.;
- postępowanie szczególne (odrębne), w którym przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie jako *legi generali*, o ile przepisy szczególne nie wprowadzają odmiennych uregulowań proceduralnych;
- postępowanie wyłączone, w którym przepisy k.p.a. co do zasady nie znajdują zastosowania⁴⁹.

Materią, która niejako w sposób naturalny poddaje się kodyfikacji, jest postępowanie administracyjne jurysdykcyjne ogólne, jak również postępowanie administracyjne jurysdykcyjne wyłączone. Natomiast kodyfikacja postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych

wprowadzone do doktryny prawa administracyjnego przez M. Zimmermanna (*Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stęfki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433.

46 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, powoływana dalej jako „k.p.a.”.

47 K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System...*, s. 132.

48 J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 125.

49 Por. H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury...*, s. 36 i powołaną tamże w przypisie 16 literaturę.

cyjnych szczególnych byłyby w mojej ocenie z góry skazana na niepowodzenie z uwagi na różnorodność i kazuistykę rozwiązań prawnych.

Katalog postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych wyłączonych został przez ustawodawcę skonstruowany w art. 3 § 1 i § 2 ust. 4 k.p.a. Zgodnie z powołaną regulacją prawną przepisów k.p.a. nie stosuje się do:

- postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- spraw uregulowanych w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁰, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII;
- spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Postępowanie w sprawach karnych skarbowych jest uregulowane przepisami Ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁵¹. Zgodnie z art. 113 § 1 k.k.s. w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy tego Kodeksu nie stanowią inaczej.

Postępowanie w sprawach podatkowych w okresie od 1 stycznia 1981 r. do 31 grudnia 1997 r. było uregulowane przepisami k.p.a., z zachowaniem odrębności unormowanych w art. 164–179 działu III tej ustawy, jak również wynikających z przepisów szczególnych. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa z dniem jej wejścia w życie, to jest 1 stycznia 1998 r., wyłączyła postępowanie w sprawach podatkowych spod mocy obowiązującej k.p.a., choć nie w całości, gdyż początkowo w postępowaniu tym obowiązywały przepisy działów IV, V, VII i VIII k.p.a., a obecnie obowiązują przepisy działów IV i VIII⁵². Ordynacja podatkowa, zgodnie z jej art. 1, normuje: zobowiązania podatkowe, informacje podatkowe, postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające, tajemnicę skarbową.

50 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.

51 Tekst jedn. z 2020 r., poz. 19, powoływanej dalej jako „k.k.s.”.

52 Dział V k.p.a. został skreślony z dniem 1 stycznia 2004 r. – art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. Nr 153, poz. 1271.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania także w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Założenie to dotyczy właściwie znacznej części kompetencji tych podmiotów w zakresie prowadzonych postępowań, określonych w kilku aktach prawnych. W podstawowej dla działalności konsułów Ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne⁵³, podobnie jak w poprzedzającej ją Ustawie z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴, brak przepisu, który „stanowi inaczej”, czyli przewiduje stosowanie przepisów k.p.a. do tych postępowań. Tym samym postępowania administracyjne uregulowane w ustawie Prawo konsularne prowadzone przez konsułów oparto na odmiennych rozwiązaniach procesowych od przewidzianych w k.p.a.⁵⁵

Choć tylko jeden ze wskazanych wyżej aktów prawnych nosi nazwę „Kodeks”, w istocie każdy z nich odpowiada definicji kodeksu jako usystematyzowanego zbioru przepisów prawnych, najczęściej dotyczących jednej dziedziny prawa⁵⁶.

5. Kodeks postępowania administracyjnego

Niewątpliwie najistotniejszą regulacją o charakterze kodeksowym regulującą w szczególności postępowanie administracyjne jurysdykcyjne jest Kodeks postępowania administracyjnego. Warto wspomnieć, że postępowanie to było wcześniej uregulowane w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵⁷. Formalnie

rozporządzenie to obowiązywało do chwili wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż nie zostało uchylone ani znowelizowane, jednakże w praktyce przestało być stosowane po wejściu w życie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵⁸. Uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego było uzasadniane przede wszystkim zasadniczymi przyczynami: potrzebą dostosowania systemu postępowania administracyjnego do obowiązującego wówczas ustroju administracji państwowej, koniecznością ustawowego uregulowania instytucji skarg i zażaleń oraz uwzględnienia w przepisach o postępowaniu administracyjnym udziału prokuratora⁵⁹.

Prace nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego oficjalnie rozpoczęły się w chwili powołania przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem nr 16 z dnia 28 stycznia 1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz o rozpatrywaniu skarg i zażaleń ludności⁶⁰. Komisja w pierwszym okresie swej działalności opracowała tezy do projektu oraz pięć kolejnych redakcji projektu Kodeksu postępowania administracyjnego. Po szerokich konsultacjach i publicznej dyskusji nad projektem⁶¹ sporządzono kolejne trzy jego redakcje. Ostatnia z nich – ósma – została uznana za ostateczny tekst projektu Kodeksu postępowania administracyjnego, który został przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów. Prace poprzedzające proces legislacyjny trwały dwa lata i były w nie zaangażowane liczne środowiska zarówno teoretyków, jak i praktyków⁶².

niemieckim, A. Liszewska, K. Skotnicki (red.), Łódź 2006, s. 87–89.

58 Dz.U. RP poz. 130.

59 Por. E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, J. Nicyporuk (red.), Lublin 2010, s. 579.

60 Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17.

61 O czym szerzej E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 579.

62 W publicznej dyskusji nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego uczestniczyły m.in. ministerstwa, Sąd Najwyższy, Generalna Prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, prezydya wojewódzkich, powiatowych i miejskich rad narodowych, Zrzeszenie Prawników Polskich, Komitet

53 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 195.

54 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 398 ze zm.

55 Por. K. Klonowski (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2019, s. 101–103.

56 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/kodeks.html> (dostęp 29.03.2021).

57 Dz.U. RP poz. 341. Rozporządzenie to zostało stworzone w oparciu o wzory austriackie, a konkretnie o jedną z wersji projektu ustawy austriackiej uchwalonej w 1925 r.; zob. R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 15, s. 499 i A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* (w:) *Związki prawa polskiego z prawem*

Kodeks postępowania administracyjnego był i jest bardzo pozytywnie oceniany, jako stanowiący „niewątpliwie wybitne osiągnięcie polskiej myśli prawniczej”⁶³, „dzieło dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”⁶⁴. J. Borkowski określił Kodeks mianem doniosłego aktu prawnego, będącego „wzorem dobrej roboty prawniczej”⁶⁵. Jan Paweł Tarno natomiast stwierdził, że „Kodeks postępowania administracyjnego jest aktem normatywnym, który odegrał

cyjnego, formę, w której jednostka, której czynność taka dotyczy, ma prawnie zagwarantowany udział”⁶⁷. Podzielał również pogląd, iż Kodeks „przez długi czas odgrywał rolę narzędzia dyscyplinującego działalność administracji wykonywaną w formach jurysdykcyjnych, a zarazem podstawowej gwarancji ochrony praw jednostki w jej stosunkach z administracją”⁶⁸. Jednocześnie jednak już kilkanaście lat temu sformułowałam tezę, którą podtrzymuję, iż „postępowanie administra-

Kodeks postępowania administracyjnego odegrał fundamentalną rolę w procesie realizacji w postępowaniu administracyjnym zasady *audi et altera partem*.

podstawową rolę w dochodzeniu Polski do uzyskania statusu demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, gdyż „był to akt normatywny nowoczesny i precyzyjnie skonstruowany, pragmatyczny i pozbawiony właściwie odniesień natury politycznej” i z tych przyczyn „odegrał niewątpliwie niebagatelną rolę w procesie demokratyzacji życia publicznego w Polsce”⁶⁶.

Kodeks postępowania administracyjnego odegrał niewątpliwie fundamentalną rolę w procesie realizacji w postępowaniu administracyjnym zasady *audi et altera partem*; zasady, która „wyznacza w prawie administracyjnym pewną formę kontroli, uprzedniej i następczej, czynności prawnych organu administra-

cyjne, oparte na generalnej zasadzie udziału w nim strony, w konkretnych rozwiązaniach nie zapewnia należytej gwarancji ochrony praw strony w procesie tworzenia decyzji administracyjnej. Szereg uprawnień strony opiera się na założeniu prawidłowego działania organów administracji publicznej. Obowiązkom organu administracji publicznej odpowiadają refleksywne uprawnienia strony. Co prawda k.p.a. przewiduje gwarancje realizacji tych uprawnień w postaci możliwości weryfikacji decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności, jednak w trakcie postępowania strona nie ma sprawnych instrumentów procesowych, za pomocą których mogłaby zmusić organ administracji publicznej do realizacji jego obowiązków. Rozwiązania proceduralne, które musiały być wystarczające w dacie tworzenia k.p.a. z uwagi na ustrój polityczny i eko-

Nauk Prawnych i Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, katedry prawa administracyjnego uniwersyteckich wydziałów prawa.

63 E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 580, por. też W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 17.

64 F. Longchamps, za: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 23.

65 J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 19.

66 J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Kodyfikacja...*, s. 847.

67 M. Zimmermann, *Zasada „audi et alteram partem” w polskim prawie administracyjnym*, referat na I Międzynarodowy Kongres Prawa Porównawczego w Barcelonie, wrzesień 1957, materiały niepublikowane.

68 Z. Kmiecik (w:) *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2017, s. 12.

nomiczny, powinny obecnie ulec modyfikacji, w celu zapewnienia stronie realnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym służącym nie tylko realizacji interesu społecznego, ale i ochronie słusznego interesu strony⁶⁹.

Obecnie dostrzegam dwa zasadnicze problemy wiążące się ze stanem regulacji kodeksowej postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego. Pierwszy z nich wiąże się z licznymi nowelizacjami Kodeksu postępowania administracyjnego. Przez okres pierwszych 19 lat obowiązywania Kodeks nie ulegał istotnym zmianom. Pierwsza rozbudowana, istotna nowelizacja została dokonana Ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁰. W następnych latach Kodeks był jednak wielokrotnie nowelizowany⁷¹, a wprowadzane zmiany były różnorodne – od „kosmetycznych” po istotne. Wiele zmian nie zostało jednak przez ustawodawcę dokładnie przemyślanych, co doprowadziło do obniżenia „poziomu jakości regulacji prawnej postępowania administracyjnego”⁷². Nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego spowodowały również „wzrost kazuistyki regulacji kodeksowej oraz stopnia formalizmu procesowego czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego i jego kosztów, będących – jak wiadomo – czynnikami sprzyjającymi zjawiskom mitręgi biurokratycznej, przewlekłości w załatwianiu spraw oraz swoiście pojmowanemu „legalizmu urzędniczego” (w tym ukrywania się za parawanem procedury, stosowanej często bez zastanowienia się nad celem i skutkami podejmowanych działań)”⁷³. Jak już była mowa wyżej – regulację kodeksową powinna cechować stabilność i trwałość, co oznacza, że nie powinna ona być zmieniana bez istotnej, uzasadnio-

nej potrzeby. Obecnie założenie o stabilności regulacji kodeksowych jest coraz trudniejsze do realizacji z uwagi na intensyfikację rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych i ich globalizację, jednakże zmiany powinny być ograniczane do koniecznych, niezbędnych. Trwałość regulacji kodeksowej oznacza, iż z założenia jest to ustawa obowiązująca przez długi okres czasu, a zatem decyzja o zastąpieniu kodeksu nową regulacją prawną musi być właściwie uzasadniona i musi mieć realne podstawy wynikające z potrzeb obrotu prawnego.⁷⁴ Kodeks postępowania administracyjnego, obowiązujący od 1 stycznia 1961 r., a więc przez ponad 60 lat, niewątpliwie realizuje założenie trwałości, natomiast jego stabilność jest na zdecydowanie gorszym poziomie.

Kolejny istotny problem to postępująca dekodyfikacja postępowania administracyjnego. Analiza przepisów ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego prowadzi do wniosku, że „niemal we wszystkich postępowaniach jurysdykcyjnych znajdujemy przepisy odrębne (szczególnie), które wyłączają w określonym zakresie stosowanie przepisów k.p.a. Kodeks ten znajduje więc zastosowanie dopiero w drugiej (ostatniej) kolejności”⁷⁵. Postępowanie administracyjne ogólne stanowi zatem w istocie wyjątek od reguły, mimo że w doktrynie podnosi się, że tendencja do rozszerzania regulacji pozakodeksowej może spowodować głęboką dekodyfikację, nie zawsze mającą uzasadnienie, co z kolei grozi wypaczeniem jakości dobrej regulacji kodeksowej. W związku z tym postuluje się, „aby dekodyfikacja Kodeksu postępowania administracyjnego następowała z dużą rozważą i tylko w naprawdę niezbędnym zakresie. W ten sposób uniknie się nadmiaru zbędnych przepisów, których stosowanie nie polepszy w żaden sposób jakości funkcjonowania administracji ani nie zapewni

69 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 312–313, por. też H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca? (w:) Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), Warszawa 2018, s. 154–155.

70 Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

71 Np. w latach 1990–2015 było 40 nowelizacji k.p.a.

72 Na co trafnie wskazywał J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu...*, s. 848.

73 Z. Kmiecik (w:) *Raport Zespołu eksperckiego...*, s. 12.

74 K. Weitz, *Czy nowa...*, s. 21–22.

75 T. Woś (w:) T. Woś (red.) i in., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 87. Ustawodawca podejmuje co jakiś czas działania zmierzające do zahamowania procesu dekodyfikacji, jednak nie jest w tym konsekwentny i nie realizuje głębszego zamysłu polegającego na maksymalnej kodyfikacji lub dekodyfikacji postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego; por. szerzej H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury...*, s. 33–42.

właściwej ochrony jednostkom⁷⁶. Jeżeli przyjmiemy, że przez pojęcie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego ogólnego należy rozumieć wyłącznie postępowanie uregulowane w pełni przepisami k.p.a., bez wyjątków w ustawach szczególnych, to konsekwentnie musimy stwierdzić, że takie postępowania stanowią jedynie niewielki odsetek w zbiorze postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. Z reguły bowiem ustawodawca zamieszcza w ustawach prawa administracyjnego materialnego, kreujących określone sprawy administracyjne rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej, normy procesowe, regulujące określone kwestie w sposób odmienny, niż czyni to Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁷.

6. Próba gruntownej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

Przedstawione wyżej problemy stanowiły zasadnicze przyczyny powołania decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z 10 października 2012 r. Zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, który w latach 2012–2016 opracował raport obejmujący kompleksowy projekt zmian Kodeksu postępowania administracyjnego i ich uzasadnienie⁷⁸. W ocenie Zespołu zakres przedmiotowy i głębokość postulowanych zmian Kodeksu postępowania administracyjnego przemawiały za zastąpieniem go nową regulacją, a nie za kolejną nowe-

lizacją. Przygotowany przez Zespół projekt modyfikacji postępowania administracyjnego obejmował wiele kwestii proceduralnych, w tym w szczególności włączenie do Kodeksu regulacji dotyczącej umów administracyjnych, generalnych aktów administracyjnych, postępowań w sprawach masowych, wprowadzenie jako zasady postępowania uproszczonego, zunifikowanie formuły ochrony w sprawach zwalczania bezczynności administracji i przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, zmodyfikowanie formuły administracyjnego toku instancji oraz instytucji trybów nadzwyczajnych wewnątrzadministracyjnych weryfikacji aktów administracyjnych czy zharmonizowanie regulacji Kodeksu z prawem europejskim. Prace Zespołu zmierzające do wypracowania koncepcji w zakresie pożądaných zmian regulacji postępowania administracyjnego były jak dotąd największą inicjatywą w tym zakresie od czasu wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Raport Zespołu eksperckiego niewątpliwie stanowił dla ustawodawcy inspirację dla wprowadzenia zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego Ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (oraz niektórych innych ustaw⁷⁹), która weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Powyższa nowelizacja wprowadziła bowiem m.in. nowe instytucje, nie znane dotychczas Kodeksowi postępowania administracyjnego, takie jak mediacja (dodany rozdział 5a w dziale II k.p.a.), milczące załatwienie sprawy (dodany rozdział 8a w dziale II k.p.a.), postępowanie uproszczone (dodany rozdział 14 w dziale II k.p.a.), regulację administracyjnych kar pieniężnych (dodany dział IVa k.p.a.) oraz regulację w zakresie europejskiej współpracy administracyjnej (dodany dział VIIIa k.p.a.), jednakże w zakresie rozwiązań szczegółowych nowela kwietniowa k.p.a. znacznie odbiega od propozycji Zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego⁸⁰. We wspomnianej nowelizacji nie uwzględniono w szczególności propozycji Zespołu w zakresie wprowadzenia regulacji dotyczącej umów

76 E. Pierzchała, *Odwołanie w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 68.

77 H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury...*, s. 38.

78 *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2017. Tekst Raportu jest dostępny także na stronie internetowej pod adresem <http://www.nsa.gov.pl/raport-ekspertki-kpa.php> (dostęp 28.03.2021). Przewodniczącym Zespołu był Z. Kmiecik, członkami: W. Chróścielewski, J. Drachal, R. Hauser, R. Sawuła, A. Skoczylas, J.P.Tarno, stałymi ekspertami: W. Gurba, D.R. Kijowski, L. Klat-Wertelecka, H. Knysiak-Sudyka, A. Krawczyk, E. Szewczyk, M. Szewczyk, K. Ziemiński, G. Ziomek. W pracach Zespołu brali również udział: J. Chlebny, A. Gomułowicz, M. Jaśkowska, M. Niezgódka-Medek, W. Piątek, M. Szubiański, J. Wegner-Kowalska, M. Wincenciak, M. Wiśniewska, A. Wróbel, M. Tabernacka, S. Trociuk i L. Żukowski.

79 Dz.U. poz. 935; powoływana dalej jako „nowela kwietniowa k.p.a.”.

80 Na ten temat szerzej H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza...*, s. 157–163.

administracyjnych oraz generalnych aktów administracyjnych, mimo że potrzeba wprowadzenia takich uregulowań jest od lat dostrzegana i akcentowana przez doktrynę⁸¹. Z kolei takie instytucje jak mediacja czy postępowanie uproszczone – mimo istnienia uzasadnionych przesłanek do wprowadzenia ich prawnej regulacji – w praktyce nie funkcjonują, są w zasadzie martwe⁸².

7. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach administracyjnych

Kodeks postępowania administracyjnego normuje jedynie fragment prawnej rzeczywistości w postaci postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego. Znajduje również zastosowanie na zasadzie *lex generalis* w postępowaniach administracyjnych jurysdykcyjnych szczególnych. Sam w sobie jednak nie jest regulacją o jednolitym charakterze, o czym świadczy już treść art. 1, art. 2 i art. 2a k.p.a. Oprócz postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego Kodeks normuje również postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i innymi podmiotami,

gdzie są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco, postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu⁸³, tryb europejskiej współpracy administracyjnej, postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych oraz sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁸⁴. Należy zatem postawić pytanie, czy Kodeks postępowania administracyjnego odpowiada w istocie definicji regulacji kodeksowej? Kodeks (z łac. *codex*: księga, spis) to „akt normatywny zawierający logicznie usystematyzowany zbiór przepisów regulujących określoną dziedzinę stosunków społecznych. [...] Kodeks może mieć moc prawną równą ustawie zwykłej (tak jest obecnie w polskim prawie), ale w niektórych systemach prawnych jego pozycja może być wyższa, wskutek czego przepisy innych ustaw sprzeczne z kodeksem podlegają uchyleniu. Normy kodeksowe, nawet jeśli

81 Por. Z. Kmiecik, *Wprowadzenie. Decyzja generalna w k.p.a.* (w:) *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*, Ł. Dziamski (red.), Warszawa 2014, s. 18–23 i A. Krawczyk, *Umowa administracyjna w k.p.a.*, tamże, s. 49–64. Problematyka umowy administracyjnej pojawiała się także w projektach ustaw – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. O pozytywnych aspektach omawianej nowelizacji k.p.a. szerzej H. Knysiak-Sudyka, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego – aspekt pozytywny* (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2018, s. 362–368.

82 Na temat zasadności wprowadzenia regulacji postępowania uproszczonego jurysdykcyjnego por. m.in. H. Knysiak-Molczyk, *Postępowanie uproszczone w k.p.a.* (w:) *Kierunki zmian...*, s. 29 i n. W kwestii przyczyn niefunkcjonowania mediacji w postępowaniu administracyjnym patrz H. Knysiak-Sudyka, *Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym* (w:) Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020, s. 665 i n.

83 Regulacja w przedmiocie nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i udzielania ulg w ich wykonaniu ma charakter materialnoprawny, stąd jej ułożenie w ustawie procesowej, jaką jest k.p.a., budzi wątpliwości; por. K. Ziemiński, *Próba oceny trafności objęcia Kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację* (w:) *Idea kodyfikacji...*, s. 400–402. Z drugiej strony warto zaprezentować pogląd J. Zimmermanna (*Aksjomaty postępowania...*, s. 19), którego zdaniem „prawo administracyjne procesowe nie tylko nie stanowi odrębnej gałęzi prawa, ale nawet nie jest oddzielną, autonomiczną częścią prawa administracyjnego”. Autor traktuje prawo administracyjne „jako całość, jako jedność, oczywiście zawierającą różne normy, ale niedającą się trwale i skutecznie podzielić za pomocą rozróżnienia tych kategorii norm”.

84 Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, ze zm.

są równe innym ustawom, mają jednak szczególne znaczenie ze względu na kompleksowość normowanych spraw i proces interpretacji przepisów⁸⁵. Jak już była mowa wyżej, Kodeks postępowania administra-

pociąga za sobą większą spójność pojęć i terminologii prawniczej oraz przemyślaną systematykę przepisów procesowych, przesądza o większej czytelności tekstu prawnego i ułatwia interpretację przepisów prawa⁸⁶.



Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego nie ma charakteru regulacji pełnej, kompleksowej, gdyż nie reguluje wszystkich postępowań administracyjnych.

cyjnego w zakresie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego nie ma charakteru regulacji pełnej, kompleksowej, gdyż nie reguluje wszystkich postępowań administracyjnych. Z kolei pozostałe regulacje wskazane w art. 1, art. 2 i art. 2a k.p.a. nie stanowią postępowań administracyjnych.

8. Wnioski

Podsumowując, należy raz jeszcze podkreślić, że prawo administracyjne generalnie niełatwo poddaje się kodyfikacji. Próby kompleksowego uregulowania choćby materii przepisów ogólnych prawa materialnego skończyły się niepowodzeniem. Jedyną materią mającą wyraźną „zdolność” kodyfikacyjną jest prawo administracyjne procesowe. Jednak i w tym obszarze występują problemy wynikające przede wszystkim ze stale zmieniających się wymagań wobec administracji oraz działań ustawodawcy zmierzających w kierunku dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Powyższe sprawia, że wciąż aktualna jest dyskusja, nie tyle nad bytem Kodeksu postępowania administracyjnego, co nad kształtem tej regulacji prawnej.

Jednolitość procedury z pewnością jest dużą wartością, gdyż „zwiększa jasność unormowań prawnych. Zamieszczenie przepisów procedury w kodeksie

W moim przekonaniu Kodeks postępowania administracyjnego pełni niezwykle ważną rolę, ustanawiając istotne gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. Istotną wartością jest również trwałość Kodeksu, który właśnie obchodzi 60-lecie obowiązywania.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008.
- Basicz K., *Przykłady elementów dyskusyjnych w obecnym projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Przegląd Naukowy Disputatio”, t. 11, s. [XX–XX].
- Bąkowski T., *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 31, 2014, s. 527–540.
- Biskupski K., *Głos w dyskusji*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. [XX–XX].
- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976.
- Borkowski J. (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

85 [https://pl.wikipedia.org/wiki/Kodeks_\(zbi%C3%B3r_praw\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Kodeks_(zbi%C3%B3r_praw)) (dostęp 29.03.2021)

86 M. Szubiakowski, *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Kodyfikacja...*, s. 822.

- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Hausner R., *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 15, s. [XX–XX].
- Jandy-Jendroška K., Jendroška Rabska J. (w:) T., Łętowski J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 1999.
- Jaroszyński A., *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7, s. [XX–XX].
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Kamiński M., *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Kijowski D.R., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście* (w:) K. Klonowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12118865550.pdf> (dostęp 29.03.2021)
- Klonowski K. (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z., *Wprowadzenie. Decyzja generalna w k.p.a.* (w:) Ł. Dziamski (red.), *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z. (w:) Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004.
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego – dwugłos* (w:) M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Sudyka H., *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca?* (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Knysiak-Sudyka H., *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego – aspekt pozytywny* (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Knysiak-Sudyka H., *Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym* (w:) Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020.
- Krawczyk A., *Umowa administracyjna w k.p.a.* (w:) Ł. Dziamski (red.), *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*, Warszawa 2014.
- Kubiak A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* (w:) Związki prawa polskiego z prawem niemieckim, A. Liszewska, K. Skotnicki (red.), Łódź 2006.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Martysz C. (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Ochendowski E., *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Pierchała E., *Odwolanie w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. [XX–XX].
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
- Szubiakowski M., *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Świątkiewicz J., *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 8, s. [XX–XX].
- Świątkiewicz J., *Prawne formy działania administracji a zakres mocy obowiązującej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ochrony praw jednostki* (w:) S. Pikulski i in. (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.
- Tarno J.P., *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Weitz K., *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. [XX–XX].

- Woś T. (w:) T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.
- Ziemski K., *Próba oceny trafności objęcia Kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację* (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.
- Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, t. 71, 2009, z. 2, s. 161–174.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann M., *Zasada „audi et alteram partem” w polskim prawie administracyjnym*, referat na I Międzynarodowy Kongres Prawa Porównawczego w Barcelonie, wrzesień 1957, materiały niepublikowane.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stęfki*, Warszawa–Wrocław 1967.