

ROZDZIAŁ I

WPROWADZENIE DO PRAWA O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

§ 1. Uwagi wstępne

System prawa administracyjnego tworzą normy o niejednolitym charakterze. Na podstawie kryterium przedmiotu regulacji normy te można ogólnie podzielić na:

- 1) normy ustrojowe, które regulują strukturę organizacyjną administracji publicznej;
- 2) normy prawa materialnego, które określają prawa i obowiązki podmiotów w sferze regulacji administracyjnoprawnej, a także ustanawiają sankcje za naruszanie prawa administracyjnego;
- 3) normy prawa procesowego (normy formalne), które regulują administracyjnoprawne stosunki procesowe.

Administracyjnoprawny **stosunek procesowy** może mieć charakter proceduralny albo sporny. Stosunkiem **proceduralnym** określamy typ relacji zachodzącej między jednostką a organem administracji publicznej w toku postępowania, które zmierza do władczego określenia przez organ sytuacji prawnej tej jednostki w sferze prawa administracyjnego. Procesowy stosunek **sporny** aktualizuje się natomiast w postępowaniu przed sądem administracyjnym, przed którym jednostka i organ administracji publicznej toczą spór o legalność działania podjętego przez organ w określonej formie prawnej lub też zaniechania tego organu.

Stosunek proceduralny powstaje z chwilą wszczęcia przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej, ustaje zaś w wyniku wydania przez ten organ decyzji administracyjnej skierowanej do konkretnego adresata. Relacja, zawiązująca się między podmiotami stosunku proceduralnego, jest podporządkowana zasadniczemu celowi postępowania administracyjnego, jakim jest określenie – na podstawie przepisów prawa materialnego – indywidualnych uprawnień lub obowiązków, a więc prawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego. Z chwilą osiągnięcia celu postępowania, a więc



ustalenia stosunku materialnoprawnego, stosunek procesowy wygasa. W tym sensie można więc uznać, że administracyjne prawo formalne (procesowe), którego regulacja kształtuje model stosunku procesowego, pełni względem prawa materialnego funkcję instrumentalną. Niemniej jednak pomiędzy normami materialnymi i procesowymi istnieje inna silna współzależność, implikowana sposobem stosowania prawa administracyjnego, czyli odnoszenia norm generalnych do indywidualnych adresatów w konkretnych sprawach. Kształtowanie uprawnień i obowiązków jednostek w sferze prawa administracyjnego przez powołane do tego organy dokonuje się bowiem w istotnym zakresie za pomocą aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). **Akt administracyjny** można określić jako jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do zindywidualizowanego adresata celem ukształtowania jego sytuacji prawnej, wydane w wyniku przeprowadzenia regulowanej prawem, sformalizowanej procedury. Realizacja norm materialnego prawa administracyjnego za pomocą aktów administracyjnych nie byłaby możliwa, gdyby nie istniały normy procesowe, regulujące przebieg procedury wydawania tych aktów. Co więcej, prawidłowość rozstrzygnięcia wydanego w konkretnej sprawie jest uwarunkowana jakością regulacji procesowej. Uprawnień i obowiązków przewidzianych w generalnych aktach normatywnych nie można prawidłowo odnieść do indywidualnego adresata bez należycie unormowanej procedury. Stosunek materialnoprawny może być zatem ukształtowany prawidłowo tylko wówczas, gdy normy prawa procesowego przewidują dostateczne gwarancje chroniące uczestników postępowania przed arbitralnością organów administracji publicznej, zapewniają tym uczestnikom czynny udział w czynnościach zmierzających do ustalenia i wyjaśnienia okoliczności sprawy i – wreszcie – tworzą spójny system środków umożliwiających skuteczną weryfikację rozstrzygnięć wydawanych przez organy.

W szeroko rozumianym procesie administracyjnym można wyróżnić dwie fazy: fazę orzekania oraz fazę wykonania orzeczenia. Fazę orzekania utożsamiamy z **postępowaniem administracyjnym**, które jest uporządkowanym ciągiem czynności procesowych, dokonywanych przez organ administracji publicznej, strony i inne podmioty tego postępowania, zmierzających do załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Efektem postępowania administracyjnego jest indywidualny akt administracyjny, adresat którego może korzystać z uprawnień tym aktem przyznanych albo powinien wykonać nałożony na niego obowiązek. Przedmiotem postępowania administracyjnego w fazie orzekania może być też weryfikacja wydanej uprzednio decyzji administracyjnej. Wykonanie obowiązku nałożonego decyzją administracyjną jest zabezpieczone przymusem egzekucyjnym.

Prawo o postępowaniu administracyjnym obejmuje:

- 1) zawarte w ustawie z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) przepisy regulujące ogólne postępowanie administracyjne, którego celem jest załatwienie sprawy indywidualnej poprzez wydanie decyzji administracyjnej;



- 2) przepisy szczególne, regulujące szczególne postępowania administracyjne, których przedmiotem są sprawy indywidualne określonego rodzaju; przykładem takiej szczególnej regulacji procesowej jest procedura podatkowa, unormowana w ustawie z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).

Do szeroko rozumianego systemu procesowego prawa administracyjnego zalicza się ponadto m.in. przepisy regulujące:

- 1) postępowania uproszczone w sprawach skarg i wniosków oraz w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 2) postępowania karnoadministracyjne;
- 3) postępowania dyscyplinarne;
- 4) postępowanie egzekucyjne w administracji;
- 5) postępowanie przed sądami administracyjnymi.

§ 2. Zarys ewolucji polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym oraz polskiego sądownictwa administracyjnego

Polska procedura administracyjna nawiązuje w swoich prawnych konstrukcjach do rozwiązań przyjętych w systemie prawa procesowego Austrii. W 1923 r. polski ustawodawca, wzorując się na austriackich rozwiązaniach normatywnych, zawartych w ustawie z 1896 r., uregulował procedurę weryfikacji orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji przez władze publiczne. Ustawa z 1.8.1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz.U. RP Nr 91, poz. 712) realizowała postanowienia Konstytucji marcowej z 1921 r., która w art. 71 ograniczała administracyjne postępowanie odwoławcze tylko do jednej instancji.

Pierwsza pełna polska kodyfikacja procesowego prawa administracyjnego miała miejsce 22.3.1928 r. pod postacią trzech rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej: o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.), o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. RP Nr 36, poz. 342 ze zm.) oraz o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. RP Nr 38, poz. 365 ze zm.). Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym weszło w życie 1.7.1928 r. i obowiązywało formalnie do 1.1.1961 r., kiedy to zastąpił je Kodeks postępowania administracyjnego. W swoim zasadniczym kształcie odwoływało się ono do austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym z 21.7.1925 r.

Istotny wpływ na interpretację przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym wywarł Najwyższy Trybunał Administracyjny. Był to sąd administracyjny typu ogólnego, utworzony na mocy ustawy z 3.8.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP Nr 67, poz. 600 ze zm.), dla którego wzorcem stał się jednoinstancyjny wiedeński Trybunał Administracyjny. Rzeczpospolita Polska przyjęła zatem germański model sądownictwa administracyjnego, który cechuje występowanie w ramach władzy sądowniczej odrębnych sądów (trybunałów)



administracyjnych, powołanych wyłącznie w celu rozstrzygania sporów pomiędzy jednostką a administracją publiczną. Należy jednak zauważyć, że w Konstytucji marcowej regulacja dotycząca NTA znalazła się w rozdziale poświęconym władzy wykonawczej, a dopiero Konstytucja kwietniowa z 1935 r. jednoznacznie zaliczyła NTA do organów wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z postanowieniami art. 73 Konstytucji marcowej, NTA miał zajmować naczelną pozycję w systemie sądownictwa administracyjnego, powołanego do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej. Mimo takiej deklaracji ustawy zasadniczej, struktura sądownictwa administracyjnego w II Rzeczypospolitej miała konstrukcję jednoinstancyjną (wyjątek stanowił obszar byłego zaboru pruskiego, gdzie funkcjonowały sądy administracyjne niższej instancji). Zmiany w zakresie ustroju i kognicji NTA, dokonane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP Nr 94, poz. 806 ze zm.), nie ingerowały w jednoinstancyjną strukturę sądownictwa administracyjnego. Działalność orzecznicza NTA została przerwana z chwilą wybuchu II wojny światowej, a po jej zakończeniu Trybunału nie reaktywowano. Warto w tym miejscu podkreślić, że niektóre orzeczenia NTA, interpretujące normy prawa procesowego, zachowują swoją aktualność i przydatność na gruncie obecnie obowiązującego prawa. Potwierdzają to nie tylko opinie doktryny, ale także akceptacja i twórcza kontynuacja dorobku Trybunału w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. formalnie obowiązywało nadal po zakończeniu II wojny światowej. Niemniej jednak znaczenie tego aktu osłabiało zjawisko dekodyfikacji procedury administracyjnej, wyrażające się w legislacyjnym ignorowaniu norm rozporządzenia poprzez wyposażanie w przepisy procesowe nowych ustaw regulujących materię z zakresu prawa administracyjnego. Na mocy zasady *legis specialis* przepisy te uzyskiwały pierwszeństwo względem ogólnych norm rozporządzenia z 1928 r. Innym jaskrawym przykładem faktycznej degradacji tych norm było stosowanie wspólnej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r. Nr 1, poz. 1). Przewidziana w tej uchwale, oparta na konstrukcji *actio popularis*, instytucja skarg, zażaleń i wniosków została przejęta do polskiego prawa z radzieckiego systemu prawnego i usankcjonowana Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. Przepisy uchwały z 1950 r. nie zostały jednakże zharmonizowane z przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, co stwarzało możliwość dwutorowego kwestionowania decyzji administracyjnych, nawet wbrew zasadzie stabilności orzeczeń ostatecznych.

W takim stanie prawnym podjęte zostały prace nad harmonizacją przepisów o postępowaniu administracyjnym. Ich efektem było uchwalenie 14.6.1960 r. ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst pierwotny Dz.U. Nr 30, poz. 168). W chwili wejścia w życie, tzn. w dniu 1.1.1961 r., Kodeks regulował tyl-



ko postępowanie w indywidualnych sprawach załatwianych w drodze decyzji administracyjnych (jurysdykcyjne postępowanie ogólne) oraz postępowanie w sprawach skarg i wniosków. Kodeks ustalił zarazem relacje między ogólnym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem skargowym i wnioskowym, przyznając pierwszeństwo procedurze ogólnej. Uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego przerwało proces dekodyfikowania procedury administracyjnej i zunifikowało rozproszone przepisy administracyjnego prawa procesowego.

W 1980 r. zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego poszerzono o nowe postępowania: w sprawach wydawania zaświadczeń oraz w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami administracji a sądami powszechnymi. Rozstrzyganie sporów powstających na styku prawa administracyjnego i cywilnego powierzono zostało Kolegium Kompetencyjnemu przy Sądzie Najwyższym. Instytucja ta funkcjonowała do 1.1.2004 r., kiedy to w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzono regulacje mające zapobiegać powstawaniu sporów pomiędzy sądami a administracją publiczną na tle załatwiania spraw indywidualnych. Warto też odnotować, że w 1980 r. wśród instytucji procedury ogólnej pojawiła się ugoda administracyjna, jako alternatywna wobec decyzji administracyjnej, niewładcza forma zakończenia postępowania administracyjnego. Także w 1980 r., w związku z przywróceniem sądownictwa administracyjnego, w Kodeksie postępowania administracyjnego znalazł się nowy dział, regulujący postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

W 1990 r. przywrócono w Polsce samorząd terytorialny na szczeblu gminnym, a Kodeks postępowania administracyjnego objął swoim zakresem obowiązywania prowadzone przez organy tego samorządu postępowania w sprawach indywidualnych.

W 1994 r. utworzono samorządowe kolegia odwoławcze, które w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej pełnią funkcję organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego (zob. ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 570).

Jedną z konsekwencji reformy ustroju administracji publicznej z 1998 r. było rozszerzenie zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego na organy administracji powiatowej i samorządu województwa.

Do ważniejszych nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego należy zaliczyć uchylene z dniem 1.9.2004 r. przepisów art. 153, 160 i 161 § 5 na mocy ustawy z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.). Powyższa zmiana sprowadzała się do poddania reżimowi Kodeksu cywilnego zasadniczo wszelkich przypadków związanych z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, w tym także – regulowanej poprzednio w Kodeksie postępowania administracyjnego – kwestii odpowiedzialności za naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji administracyjnych.



Na mocy noweli Kodeksu postępowania administracyjnego z 1998 r. (zob. ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.) została przewidziana możliwość wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej. Niemniej jednak brak precyzyjnych regulacji w tym zakresie, przede wszystkim w kwestii uwierzytelniania podmiotów wnoszących podania drogą elektroniczną, istotnie utrudniał praktyczne wykorzystanie technologii informatycznych w postępowaniu administracyjnym. Dlatego też zmiany dokonane w Kodeksie postępowania administracyjnego przez ustawę z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 700 ze zm.) miały na celu uskutecznienie przepływu danych w formie dokumentów elektronicznych między stroną postępowania administracyjnego a organem administracji publicznej. Organy uzyskały możliwość doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a do Kodeksu wprowadzono – obok poczty elektronicznej – nowy sposób wnoszenia podań, w postaci formularza umieszczonego na stronie internetowej organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu. Jedynym sposobem identyfikacji wnoszącego podanie w formie dokumentu elektronicznego był bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym. Kolejnym krokiem na drodze rozwoju technologii informatycznych w postępowaniu administracyjnym były zmiany wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego z dniem 17.6.2010 r. na mocy ustawy z 12.2.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230). Nowelizacja ta podniosła do rangi zasady ogólnej załatwianie spraw w formie dokumentów elektronicznych, doręczanych środkami komunikacji elektronicznej, czyniąc ten sposób załatwienia sprawy równoprawnym z formą pisemną (art. 14 § 1 KPA). Inne zmiany dokonane na mocy nowelizacji z 2010 r. polegały w szczególności na:

- 1) ustanowieniu elektronicznej skrzynki podawczej organu administracji publicznej jako rozwiązania technologicznego umożliwiającego wnoszenie podań za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 2) dopuszczeniu nowych sposobów uwierzytelniania podmiotów wnoszących podania w formie dokumentu elektronicznego (podpis potwierdzony profilem zaufanym elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej – ePUAP);
- 3) poszerzeniu kręgu adresatów doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej o innych, niż tylko strona, uczestników postępowania administracyjnego;
- 4) umożliwieniu stronom dostępu do dokumentów elektronicznych, wnoszonych do organu lub przez niego doręczanych, poprzez system teleinformatyczny organu.



Kolejny etap usprawniania działalności administracji publicznej za pomocą narzędzia, jakim jest cyfryzacja, wyznacza ustawa z 10.1.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183). W wyniku nowelizacji dokonanej tą ustawą, w Kodeksie postępowania administracyjnego pojawiły się nowe rozwiązania prawne w zakresie zastosowania technologii informatycznych w postępowaniu administracyjnym, a w szczególności:

- 1) uznanie złożenia podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej za warunek wystarczający do nawiązania z uczestnikiem postępowania skutecznej komunikacji w drodze elektronicznej (art. 39¹ § 1 pkt 1 KPA);
- 2) przyjęcie fikcji doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 4–9 KPA);
- 3) dopuszczenie możliwości korzystania z elektronicznych kopii dokumentów papierowych, uwierzytelnionych przez wnoszącego, jako załączników dokumentu elektronicznego (art. 220 § 3–5 KPA);
- 4) rozszerzenie zakresu dostępu strony do akt sprawy w systemie teleinformatycznym organu (art. 73 § 3 KPA).

Ponadto katalog czynności procesowych, które mogą być dokonywane w formie elektronicznej, został poszerzony m.in. o: udzielenie pełnomocnictwa, złożenie wyjaśnień lub zeznań na wezwanie organu, sporządzenie adnotacji, złożenie odpisu dokumentu i wezwanie na rozprawę.

Zasadniczym celem nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej przez ustawę z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.) było – jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu noweli – „usprawnienie postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń, stworzenie możliwości skarżenia nie tylko samej bezczynności organu administracji publicznej, ale również prowadzenia przez te organy postępowania w sposób przewlekły (długotrwanie nieuzasadniony), przy jednoczesnym zmotywowaniu stron postępowania do bardziej czynnego ich udziału” (Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk sejmowy Nr 2987 z 16.4.2010 r., Sejm VI kadencji). Ta obszerna nowelizacja, która weszła w życie 11.4.2011 r., dokonała nie tylko korekty regulacji kodeksowych, ale także wprowadziła do systemu polskiej procedury administracyjnej nowe instytucje procesowe, takie jak odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego i zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Nowelizacja dokonana ustawą z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) miała – w założeniu jej projektodawcy – zmodyfikować te kodeksowe rozwiązania proceduralne, które sprzyjają przewlekaniu czynności procesowych przez or-



gany administracji publicznej, nadmiernemu formalizmowi postępowania oraz nadużywaniu rygorystycznie postrzeganej władczości przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych. Reakcją ustawodawcy na tak zdiagnozowaną dysfunkcyjność w działaniach organów administracji publicznej było przemodelowanie procedury administracyjnej, któremu przyświecał zasadniczy cel usprawnienia i przyspieszenia postępowania przy jednoczesnym zagwarantowaniu bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1183 z 28.12.2016 r., Sejm VIII kadencji). Do systemu procedury administracyjnej zostały w konsekwencji wprowadzone nowe rozwiązania normatywne, które mają realizować powyższe założenia w szczególności poprzez uproszczenie czynności procesowych, milczące załatwienie sprawy, przyjęcie zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu prawnego i faktycznego sprawy na korzyść strony postępowania czy ograniczenie dopuszczalności bądź zakresu weryfikacji orzeczeń organów. Ponadto upowszechnienie koncepcji alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów prawnych pociąga za sobą pojawienie się albo wzmocnienie także w postępowaniu administracyjnym negocjacyjnych metod rozpatrywania i załatwiania spraw, takich jak mediacja i ugoda administracyjna.

Na mocy ustawy z 21.2.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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) (Dz.U. z 2019 r. poz. 730) w Kodeksie uregulowano sposób wykonywania obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych w postępowaniu administracyjnym.

Ogólne sądownictwo administracyjne zostało przywrócone ustawą z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.). Powołany na mocy tej ustawy NSA, jednoinstancyjny sąd o kompetencjach kasacyjnych, którego zadaniem miała być kontrola legalności decyzji administracyjnych, rozpoczął swoją działalność z dniem 1.9.1980 r. Prawna regulacja kognicji NSA oraz trybu postępowania przed tym sądem została zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego, do którego dodano nowy dział VI. Właściwość rzeczowa NSA została określona w 1980 r. za pomocą enumeracji pozytywnej, a zatem poprzez wyszczególnienie, jakie decyzje administracyjne i w jakich sprawach podlegają kontroli sądowej. Rozszerzenia zakresu kognicji NSA dokonano w 1990 r. W odniesieniu do kontroli decyzji administracyjnych właściwość rzeczową sądu administracyjnego określono za pomocą klauzuli generalnej ograniczonej enumeracją negatywną. Zakresem kontroli NSA objęto ponadto niektóre, limitatywnie wskazane, rodzaje postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym.

Nowa ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) uchyliła dział VI KPA, wyprowadzając poza Kodeks praw-



na regulację zasad i trybu zaskarżania do sądu administracyjnego aktów administracyjnych. Ustawa z 1995 r. regulowała organizację NSA, właściwość i zakres działania Sądu oraz przebieg postępowania sądowoadministracyjnego. Kognicja NSA została rozszerzona na wydawane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym postanowienia, na które służy zażalenie, a także na postanowienia kończące postępowanie administracyjne oraz rozstrzygające sprawę co do istoty. Sąd administracyjny stał się także właściwy w sprawach skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Na podstawie ustawy z 1995 r. NSA udzielał ponadto odpowiedzi na pytania prawne przedstawiane przez samorządowe kolegia odwoławcze. W ustawie uregulowano tylko podstawowe zasady dotyczące postępowania przed Sądem, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Surogatem środka odwoławczego od orzeczenia jednoinstancyjnego NSA była rewizja nadzwyczajna, którą enumeratywnie wskazane organy (m.in. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA i Rzecznik Praw Obywatelskich) mogły wnieść do Sądu Najwyższego w sytuacji rażącego naruszenia prawa lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez orzeczenie sądu administracyjnego.

W art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.) przyjęto, iż: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Równocześnie, zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, postępowanie sądowe powinno być co najmniej dwuinstancyjne. W związku z powyższym konieczne stało się dostosowanie polskiego sądownictwa administracyjnego do standardu konstytucyjnego. W rozdziale zawierającym przepisy przejściowe i końcowe Konstytucja określiła ustawodawcy termin 5 lat od dnia jej wejścia w życie, przed upływem którego powinny zostać uchwalone akty prawne zmieniające strukturę sądownictwa administracyjnego. Realizację powyższych wymogów konstytucyjnych stanowią ustawy: z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) oraz z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.). Ustawom tym towarzyszyła ustawa z 30.8.2002 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.), która określała termin i zasady ich wejścia w życie. Sądy administracyjne w nowym kształcie ustrojowym zaczęły funkcjonować od 1.1.2004 r. Sądownictwo administracyjne ma obecnie strukturę dwuinstancyjną. Skargę kieruje się do jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych, zaś NSA rozpoznaje środki odwoławcze (skargę kasacyjną, zażalenie) od orzeczeń są-



dów I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga ponadto spory o właściwość i spory kompetencyjne między organami administracji publicznej, a także podejmuje uchwały:

- 1) mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz
- 2) zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej.

§ 3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

I. Uwagi wstępne

Zakres przedmiotowy regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego został określony w postaci klauzuli generalnej zawartej w przepisach art. 1 i 2, z zastrzeżeniem wyłączeń wynikających z enumeracji negatywnej ustanowionej w art. 3. W Kodeksie postępowania administracyjnego uregulowano następujące rodzaje postępowań:

- 1) ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2 KPA);
- 2) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 3 KPA);
- 3) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4 KPA);
- 4) postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2 KPA).

Ponadto w art. 180–181 KPA zawarte zostały przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Od 1.6.2017 r., na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z 7.4.2017 r., Kodeks postępowania administracyjnego normuje również:

- 1) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5 KPA) oraz
- 2) tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6 KPA).

Zgodnie z art. 2a KPA, dodanym na mocy ustawy z 21.2.2019 r., Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto sposób wykonywania obowiązku informacyjnego z zakresu ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1 ze zm.) – w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 1 i 2 KPA.



II. Ogólne postępowanie administracyjne

Ogólne postępowanie administracyjne, określane również jako postępowanie administracyjne *sensu stricto*, jest **administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym**. Określenie „postępowanie jurysdykcyjne” w doktrynie prawa administracyjnego zostało użyte po raz pierwszy przez *M. Zimmermanna* dla podkreślenia pierwszorzędного celu postępowania administracyjnego, jakim jest uzyskanie regulującej stosunek prawny „normy konkretnej, stanowiącej wynik procesu”¹.

Termin „postępowanie jurysdykcyjne” należy też wiązać z pojęciem jurysdykcji administracyjnej, definiowanej jako „władczy, jednostronny sposób stosowania prawa administracyjnego, który polega na ferowaniu aktu konkretyzującego uprawnienia lub obowiązki jego adresata”. Indywidualizacja uprawnień lub obowiązków dokonywana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej postrzegana jest zatem jako akt tejże jurysdykcji².

Według *J. Jendrośki*: „Na system prawny jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego składa się ogólne postępowanie administracyjne, uregulowane Kodeksem postępowania administracyjnego, jak i kilka postępowań szczególnych, wymagających z uwagi na specyfikę sprawy pewnych uregulowań odrębnych. Postępowanie ogólne oparte na klauzuli generalnej ma zastosowanie w całej administracji publicznej. Postępowanie szczególne to postępowanie autonomiczne, mające powszechne zastosowanie w określonej dziedzinie działalności administracji publicznej (np. postępowanie podatkowe), a także postępowanie fragmentaryczne (np. regulowane przepisami rozdziału 4 PrBud)”³. W świetle systematyki zaproponowanej przez *J. Borkowskiego*, należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym można mówić o ogólnym postępowaniu administracyjnym, regulowanym przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz o dwóch jurysdykcyjnych postępowaniach administracyjnych szczególnych, którymi są: postępowanie podatkowe oraz postępowanie przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi. Te dwa ostatnie postępowania reprezentują typ tzw. **procedur autonomicznych**, tzn. takich, które – wyłączone poza zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. art. 3 § 1 pkt 2 oraz § 2 pkt 4 KPA) – zamykają w ramach jednego aktu prawnego, zawierającego przepisy procesowe, „całość zagadnień proceduralnych nasuwających się przy rozpatrywaniu spraw określonego rodzaju. Procedura taka zawiera przepisy normujące podstawowe instytucje procesowe oraz zespół przepisów o charakterze technicznym, wystarczający do rozpatrzenia sprawy z zachowaniem wszystkich niezbędnych gwarancji dla stron. Procedura nieautonomiczna reguluje jedynie najważniejsze, charakterystyczne dla

¹ Zob. *M. Zimmermann*, Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego, [w:] Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433–434.

² Zob. *J. Zimmermann*, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 10–11, 24–26; por. *W. Dawidowicz*, Postępowanie administracyjne, s. 32; *Z. Janowicz*, Komentarz, s. 37.

³ Zob. *J. Jendrośka*, Polskie postępowanie administracyjne, Wrocław 2001, s. 9.



danego postępowania zagadnienia procesowe, a w kwestiach pozostałych odsyła do przepisów bardziej rozbudowanych procedur. Tą bogatszą procedurą będzie albo postępowanie ogólne, albo też jedno z postępowań szczególnych¹.

Celem ogólnego postępowania administracyjnego jest załatwienie sprawy indywidualnej poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna ustala wiążące konsekwencje obowiązującej normy prawnej dla indywidualnego adresata i konkretnej sprawy². Postępowanie ogólne prowadzą w zakresie swojej właściwości organy administracji publicznej, tzn. organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

W art. 1 pkt 1 i 2 KPA ustanowione zostały przesłanki konstruujące ogólne postępowanie administracyjne. Łączne spełnienie tych przesłanek warunkuje dopuszczalność drogi administracyjnej.

Przesłanki ogólnego postępowania administracyjnego można ująć w następujące kategorie: typ organu stosującego normę prawną, charakter sprawy będącej przedmiotem postępowania oraz rodzaj rozstrzygnięcia.

Zakres podmiotowy ogólnego postępowania administracyjnego został określony w art. 1 pkt 1 i 2 KPA. Wyznacza go **pojęcie organu administracji publicznej**. Pojęciu temu Kodeks nadaje specyficzną treść. Stosownie bowiem do art. 5 § 2 pkt 3 KPA, przez organ administracji publicznej należy rozumieć: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Pojęcie organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje zatem wszelkie podmioty, którym została powierzona funkcja władczej konkretyzacji norm prawa administracyjnego w odniesieniu do zindywidualizowanych adresatów. Podmioty te mogą wchodzić w skład aparatu organizacyjnego administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego albo też czerpać swoją zdolność do wydawania decyzji administracyjnych z przepisów prawa lub porozumienia zawartego na podstawie przepisu prawa.

Określając **przedmiot administracyjnego postępowania ogólnego**, Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się pojęciem „**sprawa indywidualna**”. Jak zauważa A. Wróbel, pojęcie to nie ma samodzielnego znaczenia normatywnego, a zatem jego treść musi być ustalana w powiązaniu z innymi przesłankami drogi administracyjnej, wymienionymi w art. 1 pkt 1 i 2 KPA³.

¹ Zob. J. Borkowski, Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne, s. 103; *tenże*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 84.

² Zob. uzasadnienie wyr. NSA z 22.9.1983 r. (SA/Wr 367/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 75).

³ Zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz, s. 73.



Według *W. Dawidowicza*, sprawą indywidualną jest „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracyjny stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żadanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”¹.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania w sprawach cywilnych w rozumieniu art. 1 KPC, które zastrzeżone są do właściwości sądów powszechnych. Decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisów o właściwości drogi postępowania administracyjnego nie staje się więc z tego powodu oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego². Załatwienie sprawy indywidualnej przez organ administracji publicznej następuje w drodze **decyzji administracyjnej**, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej (art. 104 § 1 KPA). Decyzję administracyjną w ujęciu materialnym można zdefiniować jako jednostronne, władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę określoną przez prawo procesowe.

Na mocy nowelizacji z 7.4.2017 r. w Kodeksie postępowania administracyjnego przewidziana została możliwość milczącego załatwienia sprawy, które – stosownie do art. 122a § 2 KPA – może przybrać postać milczącego zakończenia postępowania albo milczącej zgody. Zastosowanie tej formy załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym jest uwarunkowane istnieniem przepisu szczególnego, który dopuszcza załatwienie sprawy w sposób milczący (art. 122a § 1 KPA).

III. Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego

Przez spór o właściwość między organami administracji publicznej należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy indywidualnej (spór pozytywny) albo też żaden z organów w określonym układzie nie uznaje swojej właściwości w danej sprawie (spór negatywny).

¹ Zob. *W. Dawidowicz*, Zarys procesu administracyjnego, s. 7–8. Por. *K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrośka*, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, [w:] System prawa administracyjnego, t. 3, red. *T. Rabska, J. Łętowski*, Ossolineum 1978, s. 195–196; *T. Kielkowski*, Sprawa administracyjna, Kraków 2004, s. 35; *T. Woś*, Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334.

² Zob. wyr. SN z 23.1.2003 r. (III RN 6/02, OSN 2004, Nr 4, poz. 57).



Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość zmierza do ustalenia organu, który jest upoważniony i zobowiązany do załatwienia sprawy indywidualnej.

Zgodnie z art. 1 pkt 3 KPA, przepisy Kodeksu znajdują zastosowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, między organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Natomiast spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej są rozstrzygane przez NSA w trybie przepisów ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

Spod zakresu „sporów o właściwość w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego” wyłączono z dniem 1.1.2004 r. spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Ustawa z 30.8.2002 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.) skreśliła dział V KPA (art. 190–195), który regulował postępowanie przed Kolegium Kompetencyjnym przy Sądzie Najwyższym, rozstrzygającym tego rodzaju spory. W miejsce procedury rozstrzygania sporów przez Kolegium wprowadzono rozwiązania prawne, które mają zapobiegać powstawaniu sporów o charakterze negatywnym między sądami powszechnymi a administracją publiczną (zob. art. 66 § 4 KPA oraz art. 199¹ KPC).

Zakres normatywny postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych wyznaczają art. 22 i 23 KPA oraz art. 4 i 15 § 1 pkt 4 i § 2 PrPostSAdm.

IV. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń prowadzą organy administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA. Jest to postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, które zmierza do urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego poprzez wydanie zaświadczenia. Postępowanie to kończy się wydaniem zaświadczenia albo postanowienia o odmowie jego wydania (ewentualnie postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie). Zaświadczenie nie ma charakteru aktu administracyjnego. Stanowi ono natomiast dokument urzędowy, z którym łączą się domniemania prawne przewidziane w art. 76 KPA.

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń regulowane jest przepisami działu VII KPA (art. 217–220).



V. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Zagwarantowane przez Konstytucję prawo składania skarg i wniosków realizowane jest na podstawie przepisów działu VIII KPA. Natomiast zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji określa ustawa z 11.7.2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870), która weszła w życie z dniem 6.9.2015 r.

Postępowanie skargowe i wnioskowe jest administracyjnym postępowaniem typu uproszczonego. O administracyjnym charakterze tego postępowania decydują przede wszystkim względy natury systemowej, a więc zawarcie regulacji prawnej z zakresu skarg i wniosków w Kodeksie postępowania administracyjnego. Niemniej jednak między postępowaniem uregulowanym w dziale VIII KPA a ogólnym postępowaniem administracyjnym istnieje też inna szczególna relacja, oparta na zasadach niekonkurowania środków ochrony prawnej oraz pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego. Z przepisów art. 233–235 KPA wynika bowiem, że postępowanie skargowe zostanie wszczęte, o ile skarga nie zostanie zakwalifikowana jako czynność procesowa dokonana w postępowaniu ogólnym. Natomiast kwalifikacja postępowania skargowego i wnioskowego jako postępowania uproszczonego wynika z faktu, że jest ono mniej sformalizowane niż administracyjne postępowanie ogólne, w szczególności nie ma w nim stron postępowania, w rozumieniu art. 28 KPA, postępowanie kończy się zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi (wniosku), a podmiotom wnoszącym skargę lub wniosek nie służą środki weryfikacji typowe dla postępowania jurysdykcyjnego¹.

Przedmiotem skargi może być, stosownie do art. 227 KPA, m.in.: zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności, naruszenie interesów skarżących, przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, a ponadto nienależyte załatwienie wniosku lub niezałatwienie go w terminie (zob. art. 246 KPA). Skarga wnoszona jest więc w związku z już podjętym działaniem organu, ewentualnie w związku z brakiem takiego działania, i ma na celu zwrócenie uwagi właściwym organom na nieprawidłowości powstałe w wyniku tego działania lub zaniechania. Kontrola uruchomiona wskutek wniesienia skargi ma zatem charakter kontroli następczej.

Przedmiot wniosku mogą natomiast stanowić, w szczególności, zagadnienia ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, zapobiegania nadużyciom, ochrony własności i lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 KPA). O ile zatem skarga skierowana jest wobec zachowania organu, któ-

¹ Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Komentarz, s. 803.



re miało miejsce przed jej wniesieniem, o tyle wniosek dotyczy ewentualnych przyszłych działań organów i ma na celu poprawę ich jakości i usprawnienie.

Przepis art. 2 KPA wskazuje jako podmioty prowadzące postępowanie w sprawach skarg i wniosków: organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy organizacji społecznych. Jednakże pełny zakres podmiotowy tego postępowania można ustalić dopiero uwzględniając treść przepisów zawartych w dziale VIII KPA. Zgodnie z art. 221 KPA, skargi i wnioski można składać do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. W świetle zaś art. 224 KPA, dla potrzeb postępowania w sprawach skarg i wniosków przez „organy państwowe” należy rozumieć także organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Do postępowania w sprawach skarg i wniosków nie odnoszą się wyłączenia spod zakresu obowiązywania Kodeksu, zawarte w art. 3 KPA. Dział VIII KPA znajduje więc zastosowanie w postępowaniu w sprawach karnych skarbowych, w postępowaniu w sprawach podatkowych uregulowanym ustawą z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), w postępowaniach w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

VI. Administracyjne kary pieniężne

W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 7.4.2017 r. do Kodeksu wprowadzono dział IVa (art. 189a–189k) normujący zagadnienie administracyjnych kar pieniężnych. Zgodnie z art. 189b KPA, przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Regulacja działu IVa zawiera normy ogólne o charakterze materialnoprawnym, określające zasady nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu. Przepisy kodeksowe znajdują w tym zakresie zastosowanie, w przypadku gdy w przepisach szczególnych nie ma odrębnego unormowania poszczególnych aspektów regulacji administracyjnych kar pieniężnych, wskazanych w art. 189a § 2 KPA. Przepisów kodeksowych nie stosuje się ponadto w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 189a § 3 KPA).



Ponieważ administracyjną karę pieniężną organ administracji publicznej nakłada albo wymierza w drodze decyzji administracyjnej, proceduralny aspekt tych czynności regulują przepisy Kodeksu odnoszące się do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

VII. Europejska współpraca administracyjna

Na mocy noweli z 7.4.2017 r. Kodeks postępowania administracyjnego został uzupełniony o przepisy regulujące europejską współpracę administracyjną (dział VIIa). Źródłem obowiązku lojalnej współpracy Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów jest art. 4 ust. 3 TUE. Natomiast na podstawie art. 6 TFUE współpraca administracyjna została zakwalifikowana do kompetencji UE w zakresie prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. W art. 197 ust. 1 i 2 TFUE zakres współpracy administracyjnej został co prawda zawężony do skutecznego wdrażania prawa Unii przez państwa członkowskie, z zastrzeżeniem, że żadne z tych państw nie ma obowiązku korzystania z takiego wsparcia. Niemniej jednak ust. 3 art. 197 TFUE nie wyklucza organizowania i podejmowania współpracy w innych sferach, objętych prawodawczymi kompetencjami UE.

Regulacja zawarta w art. 260a–260g KPA ma **charakter subsydiarny** w tym znaczeniu, że: po pierwsze – udzielanie pomocy oraz zwracanie się o pomoc przez organy administracji publicznej dokonuje się tylko wtedy, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach (art. 260a § 1 i art. 260c § 1 KPA), a po drugie – przepisy działu VIIa nie znajdują zastosowania, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej (art. 260g KPA). Kodeksowa regulacja europejskiej współpracy administracyjnej ma przy tym **charakter ramowy**, a zatem zawiera tylko „niezbędne normatywne minimum, odnoszące się do trybu postępowania organów krajowych”, a przy tym nie blokuje ani nie modyfikuje działania norm unijnych¹. Przepisy zawarte w dziale VIIa KPA koncentrują się zatem przede wszystkim na kwestiach formalnych związanych z wnioskiem o udzielenie pomocy i jego obsługą (art. 260b i 260c KPA). Ponadto w art. 260a § 4 KPA zapewniono podmiotowi, którego pomoc dotyczy, prawo do informacji o podjętych czynnościach z zakresu udzielenia pomocy. Zgodnie z art. 260e KPA, zasady ponoszenia kosztów udzielenia pomocy regulują przepisy prawa Unii Europejskiej, a w przypadku ich braku – organ administracji publicznej ponosi koszty swojego działania.

¹ Zob. J. Wegner-Kowalska, Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy Kodeksu postępowania administracyjnego, Europejski Przegląd Sądowy 2016, Nr 6, s. 9.

