

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

– ogólne i egzekucyjne

**redakcja naukowa
Martyna Wilbrandt-Gotowicz**

Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz
Konrad Łuczak, Dagmara Gut

SERIA AKADEMICKA

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecnictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

– ogólne i egzekucyjne

**redakcja naukowa
Martyna Wilbrandt-Gotowicz**

**Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz
Konrad Łuczak, Dagmara Gut**

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 sierpnia 2023 r.

Recenzentka

Dr hab. Lucyna Staniszevska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydawca

Izabella Małeczka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części napisali:

Dagmara Gut – rozdz. II, IV, XI

Konrad Łuczak – rozdz. III, VIII pkt 5–8, IX, XIII

Małgorzata Jaśkowska – rozdz. I, V, VIII pkt 1–4, X

Martyna Wilbrandt-Gotowicz – rozdz. VI, VII, XII

prawolubni

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

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8328-951-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	15
1. Pojęcie postępowania administracyjnego i jego rodzaje	15
2. Prawo o postępowaniu administracyjnym, jego cele i geneza.....	18
3. Rodzaje postępowań uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego i ich charakter prawny.....	22
4. Przesłanki pozytywne obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym	24
5. Przesłanki pozytywne obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w pozostałych postępowaniach kodeksowych.....	30
6. Przesłanka negatywna – wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu	33
Rozdział II	
Podmioty postępowania administracyjnego	41
1. Organ administracji publicznej.....	41
1.1. Pojęcie organów administracji publicznej	41
1.2. Właściwość organów administracji publicznej.....	43
1.3. Spory o właściwość.....	46
1.4. Instytucja wyłączenia	48
2. Strona postępowania administracyjnego.....	54
2.1. Pojęcie strony	54
2.2. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprocesowa.....	59
2.3. Pełnomocnictwo	62
2.4. Następstwo procesowe	64
2.5. Współuczestnictwo	67
3. Podmioty na prawach strony	69

3.1. Pojęcie podmiotu na prawach strony	69
3.2. Organizacja społeczna	70
3.3. Prokurator	75
3.4. Rzecznik Praw Obywatelskich	79
3.5. Rzecznik Praw Dziecka	80
3.6. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	81
3.7. Pozostałe podmioty na prawach strony	81
4. Inni uczestnicy postępowania administracyjnego	82

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania administracyjnego	85
1. Cechy charakterystyczne i funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego	85
2. Katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego	87
2.1. Zasada praworządności	87
2.2. Zasada prawdy obiektywnej (materialnej)	89
2.3. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	92
2.4. Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony	94
2.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej	96
2.6. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie	97
2.7. Zasada poszanowania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw	99
2.8. Zasada informowania	101
2.9. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu	103
2.10. Zasada przekonywania	105
2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania	106
2.12. Zasada koncyliacyjności	108
2.13. Zasada pisemności postępowania	109
2.14. Zasada oceny działania organów administracji publicznej	111
2.15. Zasada dwuinstancyjności	112
2.16. Zasada (względnej) trwałości decyzji ostatecznych	114
2.17. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych	117

Rozdział IV

Czynności techniczno-procesowe	119
1. Podanie	119
1.1. Pojęcie podania	119
1.2. Sposoby wnoszenia podania	120
1.3. Wymogi formalne co do treści podania	121
1.4. Braki formalne podania i ich usuwanie	122
2. Doręczenia	123

2.1. Zagadnienia ogólne	123
2.2. Sposoby dokonywania doręczeń	125
2.2.1. Doręczenia elektroniczne	125
2.2.2. Doręczenia tradycyjne	131
2.2.3. Pozostałe formy informowania o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej	137
3. Wezwania	140
4. Utrwalanie czynności procesowych	142
4.1. Uwagi wstępne	142
4.2. Protokoły	142
4.3. Adnotacje	143
4.4. Metryki	144
5. Udostępnianie akt	145
6. Terminy	147
6.1. Pojęcie terminu	147
6.2. Zasady obliczania terminów procesowych	148
6.3. Zasady przywracania terminów procesowych	150

Rozdział V

Postępowanie przed organem I instancji	153
1. Wszczęcie postępowania administracyjnego i jego skutki	153
2. Czynności wstępne	160
3. Postępowanie wyjaśniające	166
3.1. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe	166
3.2. Katalog środków dowodowych	167
3.3. Zasady postępowania dowodowego	172
3.4. Formy postępowania dowodowego	179
4. Postępowanie mediacyjne	182
5. Postępowanie uproszczone	188
6. Zawieszenie postępowania	193

Rozdział VI

Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym	199
1. Rodzaje rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym	199
2. Decyzje administracyjne	201
2.1. Charakter prawny i rodzaje decyzji	201
2.2. Elementy decyzji	211
2.3. Związanie decyzją i jej wykonalność	215
2.4. Rektyfikacja decyzji	220
3. Milczące załatwienie sprawy	224
3.1. Charakter prawny, zakres stosowania i postaci milczącego załatwienia sprawy	224

3.2. Termin milczącego załatwienia sprawy	227
3.3. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy	229
3.4. Skutki milczącego załatwienia sprawy	230
4. Postanowienia	232
4.1. Charakter prawny i rodzaje postanowień	232
4.2. Elementy postanowień	234
4.3. Odpowiednie stosowanie przepisów o decyzjach	234
5. Uгода administracyjna	235
5.1. Charakter prawny i przesłanki zawarcia ugody administracyjnej	235
5.2. Tryb zawarcia ugody administracyjnej	237
5.3. Forma i elementy ugody administracyjnej	237
5.4. Związanie ugodą i jej wykonalność	238

Rozdział VII

Zwyczajne środki zaskarżenia	241
1. Zwyczajne środki zaskarżenia a administracyjny tok instancji	241
2. Odwołanie	243
2.1. Przedmiot odwołania	243
2.2. Legitymacja procesowa	245
2.3. Wymagania odwołania	248
2.4. Skutki prawne odwołania	251
3. Postępowanie odwoławcze	251
3.1. Wszczęcie postępowania odwoławczego	251
3.1.1. Czynności organu I instancji	251
3.1.2. Czynności organu odwoławczego	254
3.2. Postępowanie wyjaśniające	257
3.3. Rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym	259
3.3.1. Rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego	259
3.3.2. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	266
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	267
4.1. Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	267
4.2. Postępowanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	270
5. Zażalenie	272
5.1. Charakter prawny zażalenia	272
5.2. Postępowanie zażaleniowe	273

Rozdział VIII

Weryfikacja decyzji i postanowień ostatecznych	277
1. Uwagi wstępne	277
2. Wznowienie postępowania	279
2.1. Przedmiot i przesłanki wznowienia postępowania	279
2.2. Tryb wznowienia	286

2.3. Rodzaje decyzji w postępowaniu wznowieniowym	289
3. Nieważność decyzji	290
3.1. Przedmiot i przesłanki postępowania nieważnościowego	290
3.2. Tryb stwierdzania nieważności	296
3.3. Rodzaje decyzji w postępowaniu nieważnościowym	298
4. Nieakt a nieważność	300
5. Odwołałość fakultatywna	302
6. Odwołałość subsydiarna	308
7. Weryfikacja związana z kontrolą wykonania decyzji	311
8. Odwołałość szczególna	314

Rozdział IX

Administracyjne kary pieniężne	317
1. Uwagi wstępne	317
2. Zakres zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o administracyjnych karach pieniężnych	319
3. Zasada prawa międzyczasowego – <i>lex mitior retro agit</i>	323
4. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej	324
5. Niedopuszczalność nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i ulgi w jej wykonaniu	326
6. Przedawnienie nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej	330

Rozdział X

Niejurysdykcyjne postępowania uproszczone	333
1. Wprowadzenie	333
2. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	334
2.1. Pojęcie zaświadczenia i jego charakter prawny	334
2.2. Przebieg postępowania w sprawie wydania zaświadczenia	335
2.3. Zakaz żądania zbędnych zaświadczeń	339
3. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków	341
3.1. Pojęcie skargi, wniosku i petycji	341
3.2. Przebieg postępowania w sprawie skarg i wniosków	344

Rozdział XI

Oplaty i koszty w postępowaniu administracyjnym	351
1. Funkcje kosztów postępowania	351
2. Rodzaje należności	352
2.1. Uwagi wstępne	352
2.2. Oplaty	353
2.3. Koszty postępowania	355
2.4. Inne należności	356
3. Zasady ponoszenia opłat, kosztów i innych należności	357

Rozdział XII

Europeizacja postępowania administracyjnego	363
1. Charakter prawny europeizacji postępowania administracyjnego	363
2. Europeizacja norm kodeksowych	365
2.1. Jednorodność aksjologiczna zasad ogólnych	365
2.2. Europejska współpraca administracyjna	367
2.3. Obowiązek informacyjny w zakresie ochrony danych	369
2.4. Wznowienie postępowania na skutek orzeczenia TSUE	372
3. Kształtowanie się zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjnych	374

Rozdział XIII

Postępowanie egzekucyjne w administracji	381
1. Podstawowe założenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego	381
1.1. Cechy charakterystyczne postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej	381
1.2. Postępowanie egzekucyjne a jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	385
2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	387
2.1. Charakter zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego	387
2.2. Zasada celowości	388
2.3. Zasada obowiązku prowadzenia egzekucji	388
2.4. Zasady dotyczące stosowania środków egzekucyjnych	389
2.5. Zasada współpracy	390
2.6. Zasada zagrożenia	390
2.7. Zasada poszanowania minimum egzystencji	391
2.8. Zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego	392
2.9. Zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji	392
2.10. Zasada niezależności środków egzekucyjnych od środków represyjnych	393
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	394
3.1. Katalog podmiotów	394
3.2. Organy egzekucyjne i ich właściwość	394
3.3. Organ rekwizycyjny	397
3.4. Egzekutor i poborca skarbowy	397
3.5. Komornik skarbowy	398
3.6. Wierzyciel	398
3.7. Zobowiązany	399
3.8. Organy nadzorujące	400
3.9. Organy pomocnicze i organy asystujące	401
3.10. Dłużnik zajętej wierzytelności	401

3.11. Osoby trzecie.....	402
3.12. Świadkowie.....	403
3.13. Biegły skarbowy, biegły sądowy i rzeczoznawca majątkowy.....	403
3.14. Dozorca zajętej ruchomości i zarządca nieruchomości.....	404
4. Przebieg postępowania egzekucyjnego	405
4.1. Stadia postępowania egzekucyjnego	405
4.2. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	409
4.3. Zbieg egzekucji	414
5. Środki egzekucyjne	416
5.1. Charakter prawny środków egzekucyjnych	416
5.2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych	417
5.3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	427
6. Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym.....	430
6.1. Podstawowe środki prawne uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	430
6.2. Szczególne środki prawne uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	437
6.3. Środki ochrony sądowej	439
7. Postępowanie zabezpieczające.....	442
8. Koszty egzekucyjne	447
Bibliografia	451
Skorowidz	463
O Autorach	473

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 391)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 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, s. 1)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

u.d.e.	–	ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.)
u.o.i.n.	–	ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	–	ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.w.a.r.w.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.)

Czasopisma, publikatory, zbiory orzecnictwa, rejestry

EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
KPPubl.	–	Kwartalnik Prawa Publicznego
M.P.	–	Monitor Polski
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
PPPubl.	–	Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL	–	Studia Iuridica Lublinensia
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Sądy i inne instytucje

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RPD	–	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UPRP	–	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny (konkretny sąd)

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Małgorzata Jaśkowska

1. Pojęcie postępowania administracyjnego i jego rodzaje



W doktrynie prawa administracyjnego nie ma jednolitego stanowiska co do pojęcia postępowania administracyjnego¹. Pojęcia prawnicze porządkujące charakteryzują się bowiem tym, że są rezultatem konwencji terminologicznych, a o ich poprawności świadczy ich przydatność². Występują zatem różne sposoby ujmowania takiego postępowania, niekiedy bardzo rozbudowane, w zależności od celów, dla jakich są sporządzane. **Przed wszystkim z uwagi na kryterium stosowanych form działania postępowanie to może być rozumiane szeroko i wąsko³.**

Szerokie pojęcie obejmuje „wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje poza «treścią» samego działania”⁴. W takim ujęciu mieści w sobie zarówno tryb stanowienia aktów normatywnych, jak i postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń, skarg i wniosków czy postępowanie egzekucyjne. Warto podkreślić, że do takiej szerokiej koncepcji odwołano się w opracowanym Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej ReNEUAL, gdzie zdefiniowano postępowanie

¹ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 130.

² K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 67–75.

³ Taką klasyfikację proponował B. Graczyk, który dopiero z tego szerokiego ujęcia wydzielał wąskie określenie odnoszone do wydawania aktów administracyjnych – B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13. Por. też M. Bogusz, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 56–58, czy G. Łaszczyca, A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja zmian* [w:] *Idea kodyfikacji...*, s. 205 i n.

⁴ Por. B. Graczyk, *Postępowanie...*, s. 13; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9, czy M. Bogusz, *Kodyfikacja...*, s. 56.

administracyjne jako procedurę, w której organ administracji publicznej przygotowuje i formułuje czynność administracyjną w postaci zarówno prawnie wiążącego aktu o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, jak i decyzji w rozumieniu księgi III tego aktu oraz umowy w rozumieniu księgi IV⁵.

W **wąskim** znaczeniu określa się natomiast postępowanie administracyjne jako ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania (strony, podmioty na prawach stron) w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, jak również ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji tych decyzji⁶.

Niekiedy przyjmuje się terminy pośrednie obejmujące w zakresie wąskiego ujęcia postępowania także wykonanie aktu administracyjnego. Wyróżnia się wówczas w jego ramach ze względu na cele postępowania: postępowanie administracyjne **orzekające, zmierzające do konkretyzacji praw i obowiązków, oraz egzekucyjne, mające na celu wykonanie aktów, które dokonały takiej konkretyzacji**⁷. Postępowanie orzekające dzieli się z kolei, z uwagi na podstawę prawną regulacji, na postępowanie **ogólne**, skodyfikowane w Kodeksie postępowania administracyjnego⁸, i postępowania **szczególne**, oparte na ustawach odrębnych.

Wskazuje się także na specyficzne rodzaje postępowania z uwagi na ich odmienności związane ze stosowaniem czy współstosowaniem przy ich prowadzeniu prawa unijnego, bądź ze względu na niejednolity rodzaj procedury. Pierwsze z nich odnoszą się do sytuacji, w których akty wtórnego prawa unijnego wprowadzają szczególne odmienne normy procesowe, które modyfikują albo całkowicie wyłączają reguły wynikające z krajowej kodyfikacji (szerzej: rozdział XII)⁹. Przy drugich podkreśla się z kolei fenomen tzw. postępowań hybrydowych, czyli takich układów proceduralnych, w których postępowanie administracyjne *sensu stricto* może się kończyć rozstrzygnięciem w inny sposób niż przez wydanie decyzji, np. czynnością materialno-techniczną, jak również takich, które się

⁵ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (dostęp: 30.07.2023 r.).

⁶ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 19. Por. też W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 9, którego zdaniem to właśnie odpowiada pojęciu postępowania administracyjnego.

⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 10.

⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

⁹ Zwane postępowaniami zintegrowanymi z prawem Unii Europejskiej, w tym postępowaniami złożonymi (kompozytowymi) opartymi na współdziałaniu organów administracji krajowej i unijnej. Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, w szczególności s. 95–98 i 257–296; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Przedmiot regulacji postępowania administracyjnego w bezpośrednio skutecznych normach procesowych* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 413 i n.

aktualizują w ramach szerszego ciągu proceduralnego związanego ze współlistnieniem procedur o charakterze jurysdykcyjnym i niejurysdykcyjnym¹⁰.

 Należy jednak podkreślić, że pojęcie postępowania administracyjnego jest nie tylko pojęciem prawniczym, ale także prawnym, występującym w przepisach prawa. W takim znaczeniu jest o nim mowa w art. 5 § 1 k.p.a. Jeżeli zatem jakiś przepis powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. O ile takie odesłania nie zawierają dodatkowych określeń, termin „postępowanie administracyjne” powinien być wówczas używany **w znaczeniu prawnym** jako uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego postępowanie orzekające, zmierzające do autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków podmiotów niepodporządkowanych, w drodze decyzji administracyjnej¹¹.

 Z uwagi na wielość znaczeń, w jakich używa się pojęcia postępowania administracyjnego, należy wskazać na początku, jakiego typu koncepcja została przyjęta w niniejszej pracy. **Stosowane jest w niej pojęcie postępowania administracyjnego obejmujące zarówno postępowanie orzekające (jurysdykcyjne), jak i niejurysdykcyjne postępowania uproszczone oraz egzekucyjne.**

Pierwsze z nich oznacza **ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania (strony, podmioty na prawach stron) w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, jak również ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji tych decyzji**¹². Pojęcie postępowania administracyjnego powinno być bowiem przede wszystkim odnoszone do postępowania o jednolitym charakterze – autorytatywnej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego dotyczącej uprawnienia lub obowiązku administracyjnego. Jego analizę ograniczono jednak do postępowania orzekającego ogólnego, uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Stąd o postępowaniach szczególnych mowa jest jedynie w kontekście ich wyłączenia spod zakresu obowiązywania Kodeksu.

¹⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *O fenomenie postępowania hybrydowego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 930. Por. też Z. Czarnik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, ZNSA 2015/2, s. 22, czy M. Jaśkowska, *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 220.

¹¹ Inaczej B. Adamiak, która odnosi to pojęcie w znaczeniu prawnym zarówno do postępowania orzekającego ogólnego, jak i szczególnego – por. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, s. 19. Wydaje się jednak, że zaprzecza temu art. 5 § 1 k.p.a., który w tym zakresie odsyła do postępowania uregulowanego w Kodeksie.

¹² B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, s. 19.

Niejurysdykcyjne postępowania uproszczone obejmują **postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów o własność** (szerzej: rozdział II), **w sprawie wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków** (szerzej: rozdział X). Zaliczam je do postępowania administracyjnego z racji ich umiejscowienia w ustawie kodeksowej, a także istniejących wzajemnych relacji z postępowaniem ogólnym¹³.

Postępowanie egzekucyjne ma charakter wykonawczy, a jego ujęcie w ramach postępowania administracyjnego wynika z faktu, że gwarantuje ono jego skuteczność. Nie ma też sztywnego podziału między nim a postępowaniem jurysdykcyjnym ogólnym, czego wyrazem jest wykorzystywanie przez postępowanie egzekucyjne pewnych instytucji postępowania orzekającego¹⁴ (szerzej: rozdział XIII).

 Przy tym, o ile w dalszych rozdziałach używane będzie pojęcie postępowania administracyjnego bądź postępowania, bez bliższego jego określenia, dotyczyć to będzie postępowania jurysdykcyjnego ogólnego. W przypadku pozostałych używane będą dodatkowe terminy bądź wprowadzające dookreślający je przymiotnik – egzekucyjne czy niejurysdykcyjne, bądź też w stosunku do tych ostatnich precyzujące je poprzez wskazanie na ich rodzaj, np. postępowanie skargowo-wnioskowe.

2. Prawo o postępowaniu administracyjnym, jego cele i geneza

 Podobnie jak w przypadku pojęcia postępowania administracyjnego, można w różny sposób określać normujące je prawo. Obejmuje ono bowiem zespół przepisów, na podstawie których wyprowadzane są normy wyznaczające zasady i reguły tego postępowania. Postępowanie administracyjne w przyjętym wyżej znaczeniu regulowane jest przez prawo procesowe, w którym podstawową rolę pełni Kodeks postępowania administracyjnego, a w odniesieniu do egzekucji administracyjnej – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Zakresem **normowania** objęte jest więc przede wszystkim rozpoznawanie i rozstrzyganie przez organy administracji publicznej spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej oraz zabezpieczenie ich przymusowego wykonania. W związku z przedstawionym wyżej pojęciem postępowania administracyjnego przyjmuję, że prawo to normuje także

¹³ Niektórzy autorzy przyjmują też taką koncepcję, np. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka w odniesieniu do postępowania skargowego, określając je jako rodzaj postępowania administracyjnego o niepełnym stosunku proceduralnoprawnym – por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego...*, s. 133, czy K. Klonowski wobec postępowania w sprawach sporów o własność, w sprawie wydawania zaświadczeń czy skarg i wniosków, które jego zdaniem stanowią rodzaj postępowania o charakterze uproszczonym pozajurysdykcyjnym – por. K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 45–46.

¹⁴ Por. W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 10.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

niejurysdykcyjne procedury uproszczone, tj. postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość, wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków.

! Wyróżniamy dwa podstawowe cele prawa o postępowaniu administracyjnym. Po pierwsze, **stwarza ono zasady działania administracji publicznej dla realizacji norm prawa materialnego**. Z tego względu pełni funkcję służebną wobec tych norm. Poza tym powinno ono służyć realizacji celów uzupełniających, związanych z określonymi wartościami, jakie mu przypisuje prawodawca, tworząc zasady postępowania, w tym wynikające z Konstytucji RP i EKPC¹⁶, określane jako naczelne¹⁷.

Po drugie, **prawo to spełnia istotną rolę, zabezpieczając jednostki przed samowolą organów administracji**. Stroną każdego stosunku administracyjnego jest bowiem bądź organ administracji publicznej, bądź inny podmiot realizujący funkcje publiczne, który w sposób jednostronny i władczy określa sytuację prawną jednostki w konkretnej sprawie. Trzeba to zatem zrekompensować przez odpowiednie gwarancje ochrony drugiej ze stron tego stosunku, poddanej takim władczym działaniom. Zdaniem J. Zimmermanna to właśnie stanowi cel podstawowy, jakim jest: ochrona jednostki przez „zapobieżenie i obronę przed zbyt swobodnym używaniem władztwa administracyjnego przez organy administracyjne”¹⁸. Przy tym cele te odnoszą się odpowiednio do tej części prawa o postępowaniu administracyjnym, która reguluje postępowania uproszczone.

DA Prawo o postępowaniu administracyjnym w przyjętym wyżej znaczeniu ukształtowało się w Polsce w wyniku długotrwałej ewolucji. Pierwszego jego unormowania dokonano bowiem ustawą tymczasową z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji¹⁹. Przewidywała ona trójinstancyjny, a niekiedy dwuinstancyjny tok postępowania. System ten budził jednak zastrzeżenia, stąd już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (art. 71)²⁰, a następnie w ustawie z 1.08.1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych²¹ przewidziano system dwuinstancyjny (art. 1), regulując szereg kwestii szczegółowych oraz wprowadzając instytucję wznowienia postępowania „z powodu nowych istotnych okoliczności faktycznych, które istniały przed wydaniem orzeczenia i wpływać mogą na zmianę orzeczenia” (art. 7). Całościowo procedurę administracyjną uregulowano w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym²². Obowiązywało ono także po II wojnie światowej, jednakże jego stosowanie budziło zastrzeżenia. Na tym tle powstała

¹⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

¹⁷ A. Matan, *Cel (cele) postępowania administracyjnego – uwagi ogólne* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań...*, s. 195.

¹⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 28.

¹⁹ Dz.Praw.P.Pol. Nr 65, poz. 395.

²⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

²¹ Dz.U. Nr 91, poz. 712.

²² Dz.U. Nr 36, poz. 341.

koncepcja uzupełnienia postępowania procedurą normującą na wzór radziecki stosunki między aparatem państwowym a społeczeństwem. Funkcję tę miała spełniać uchwała Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej²³. Nie została ona jednak zharmonizowana z przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, co stało się źródłem wielu trudności i nieporozumień²⁴. Skutkowało to przeświadczeniem o potrzebie istnienia postępowania administracyjnego ujętego w formie kodyfikacji odpowiadającej aktualnym warunkom i znalazło swój wyraz w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁵, która mimo wielu nowelizacji obowiązuje do dziś. Została ona uchwalona z zamiarem stworzenia procedury administracyjnej opartej na postulacie „harmonijnej współpracy organu administracji i jednostki administrowanej w procesie wykonywania zadań administracji”²⁶, a jednocześnie w miarę kompleksowej. Stąd w zakresie jej stosowania przyjęto klauzulę generalną w odniesieniu do spraw indywidualnych „z zakresu administracji państwowej” (art. 1), a przez wzmocnienie jej skutków w art. 189 i mniejszą liczbę odesłań w wyższym stopniu ujednolicono założenia leżące u podstaw ogólnego postępowania administracyjnego. Jednocześnie Kodeks postępowania administracyjnego harmonizował ze sobą postępowanie administracyjne oraz postępowanie w sprawie skarg i wniosków poprzez przyjęcie ich niekonkurencyjności i pierwszeństwa procedury jurysdykcyjnej. Wprowadzono też do Kodeksu dział III regulujący udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, unormowano w nim kompetencje organów do rozstrzygania sporów o właściwość, a także pewne zasady ogólne tego postępowania. Zakres tej kodyfikacji był w związku z tym szerszy niż rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Obejmował on jednak w istocie kilka rodzajów postępowań z udziałem różnych podmiotów²⁷. Kodeks ten był przy tym wielokrotnie nowelizowany. Związane to było ze zmianami warunków społecznych i ustrojowych, a zwłaszcza konstytucjonalizacją i europeizacją tego postępowania. Szczególnie istotna była nowelizacja dokonana ustawą z 3.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸, wprowadzająca sądową kontrolę administracji oraz precyzująca m.in. zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu ogólnym poprzez jego odniesienie do spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Znaczące w toku dalszych nowelizacji było też wyłączenie

²³ M.P. z 1951 r. Nr A-1, poz. 1.

²⁴ Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 9–11.

²⁵ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 30, poz. 168.

²⁶ E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 4–5.

²⁷ Podkreślają to J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 77–80.

²⁸ Dz.U. Nr 4, poz. 8.

spod zakresu Kodeksu postępowania podatkowego²⁹ oraz zmiana piętnastu artykułów dokonana poprzez zmianę ustawy o informatyzacji³⁰. Jedną z ostatnich podstawowych nowelizacji wprowadzała ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³¹, która dokonała zmian w zakresie zasad ogólnych, wprowadziła instytucję mediacji, milczącego załatwienia sprawy oraz uregulowała kwestię administracyjnych kar pieniężnych i europejskiej współpracy administracyjnej.

Ewolucji podlegały także unormowania postępowania egzekucyjnego w administracji. W okresie międzywojennym początkowo obowiązywały bowiem niejednolite, fragmentaryczne przepisy państw zaborczych, uzupełniane przepisami polskimi. I tak, w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym przyjęto ustawę z 14.12.1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych³². Przejściowo uregulowano także zasady postępowania przymusowego w art. 112 rozporządzenia Prezydenta RP z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³³. Postępowanie to zostało dopiero po raz pierwszy skodyfikowane rozporządzeniem Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji³⁴. Dotyczyło ono zarówno obowiązków o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym, wkrótce jednak wprowadzono odrębny tryb postępowania w odniesieniu do egzekucji zobowiązań skarbowych na mocy ustawy z 10.03.1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych³⁵. Po II wojnie światowej egzekucja świadczeń pieniężnych została uregulowana dekretem z 28.01.1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych³⁶, w pozostałym zakresie do 31.12.1966 r. obowiązywały natomiast przepisy rozporządzenia z 1928 r. Sytuacja ta uległa zmianie poprzez wprowadzenie kodyfikacji postępowania egzekucyjnego w administracji na mocy ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷. W ten sposób doszło do całościowego unormowania zarówno egzekucji świadczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych. Regulacja ta była jednak dostosowana do warunków PRL i nie odpowiadała późniejszym zmianom ustrojowym. Stąd podlegała ona również w późniejszym okresie istotnym nowelizacjom³⁸.

²⁹ W związku z wejściem w życie 1.01.1998 r. ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 – art. 307 pkt 1.

³⁰ Ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230).

³¹ Dz.U. poz. 935.

³² Dz.U. z 1924 r. Nr 5, poz. 37.

³³ Dz.U. Nr 11, poz. 86.

³⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 342.

³⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 328.

³⁶ Dz.U. Nr 21, poz. 84 ze zm.

³⁷ Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 24, poz. 151).

³⁸ Szerzej na temat ewolucji postępowania egzekucyjnego w administracji – W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji [w:] System...*, t. 9, cz. 2, s. 485–489.

3. Rodzaje postępowań uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego i ich charakter prawny

§ Zgodnie z art. 1 i 2 k.p.a. normuje on kilka rodzajów postępowań:

- 1) tzw. ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2),
- 2) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami j.s.t. i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami realizującymi funkcje administracyjne (art. 1 pkt 3),
- 3) postępowanie w sprawach wydania zaświadczeń (art. 1 pkt 4),
- 4) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5),
- 5) tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6),
- 6) postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2).

! Postępowania te mają prawnie zróżnicowany charakter. Różni je także zakres obowiązywania w stosunku do nich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. jest tzw. ogólnym postępowaniem administracyjnym, gdyż dotyczy rozstrzygania spraw administracyjnych, których spod Kodeksu nie wyłączono. Zmierza ono do autorytatywnej konkretyzacji, w sprawie indywidualnej, w formie decyzji, praw i obowiązków konkretnie oznaczonego adresata przez organ administracji publicznej, mimo że może zakończyć się również zatwierdzoną ugodą lub milcząco. Te formy, poza dodatkowymi warunkami, są jednak dopuszczalne tylko w sprawach, w których możliwa jest forma decyzji. **Ma ono na celu konkretyzację prawa materialnego. Z uwagi na stosowaną formę odpowiada wąskiemu ujęciu postępowania, a także jego ujęciu prawnemu, występującemu w art. 5 § 1 k.p.a.** Jest ono nazywane również jurysdykcyjnym lub orzekającym.

Stanowi ono trzon Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest regulowane w działach I–IV i IX noszących nazwy: „Przepisy ogólne”, „Postępowanie”, „Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych”, „Udział prokuratora”, „Opłaty i koszty postępowania”. Dotyczą go także przepisy działu X „Przepisy końcowe”.

Postępowania określone w art. 1 pkt 3 i 4 oraz w art. 2 k.p.a., tj. postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami j.s.t. i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami realizującymi funkcje administracyjne, postępowanie w sprawach wydania zaświadczeń i postępowanie w sprawach skarg i wniosków, stanowią rodzaj administracyjnych postępowań uproszczonych. Nie zmierzą bowiem do bezpośredniej autorytatywnej konkretyzacji prawa materialnego w formie decyzji, ale są regulowane Kodeksem postępowania administracyjnego, a pomiędzy nimi a postępowaniem orzekającym istnieją niejednokrotnie wzajemne relacje.

Pierwsze z nich jest w istocie rodzajem wewnętrznej procedury załatwiania sporu, nieuregulowanej prawnie także co do formy rozstrzygnięcia³⁹. Spór taki może powstać w postępowaniu administracyjnym orzekającym, co pozwala zaliczyć postępowanie w sprawach rozstrzygania takich sporów do postępowania administracyjnego o charakterze uproszczonym. Stosuje się do niego art. 22 i 23 k.p.a., a w odniesieniu do sporów kompetencyjnych i niektórych sporów o właściwość – także ustawę z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰ (szerzej: rozdział II).

Jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń, ma ono pewne cechy zbliżone do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, jednakże zmierza do wydania dokumentu urzędowego, czyli dokonania czynności materialno-technicznej, jaką jest wydanie zaświadczenia, bądź do odmowy jego wydania, która dokonywana jest w formie zaskarżalnego postanowienia. Odnosi się ono także do szeroko rozumianych organów administracji publicznej. Stosuje się do niego przepisy działu VII, a w zakresie nieuregulowanym odpowiednio inne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁴¹ (szerzej: rozdział X).

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków zmierza z kolei wyłącznie do czynności materialno-technicznej, jaką jest zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi i wniosku. Jest ono jednak prowadzone także przez organy administracji publicznej oraz wykazuje związki z postępowaniem orzekającym, na co wskazują art. 233–236 k.p.a. Stosuje się do niego przepisy działu VIII k.p.a., a w razie zbiegu z postępowaniem orzekającym – przepisy Kodeksu (szerzej: rozdział X).

Pozostałe postępowania uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego nie mają w istocie charakteru odrębnego postępowania administracyjnego. Zarówno bowiem w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, jak i europejskiej współpracy administracyjnej Kodeks nie posługuje się określeniem „postępowanie”, lecz terminem o zbliżonym znaczeniu – „tryb”, co ma służyć podkreśleniu jego szczególnej pozycji.

W zakresie administracyjnych kar pieniężnych większość przepisów zawartych w dziale IVA ma charakter materialny, a ponadto przepisy te mają zastosowanie subsydiarne, tzn. stosowane są wtedy, gdy przepisy szczególne nie regulują danych kwestii inaczej. Natomiast samo postępowanie w tej sprawie toczy się co do zasady w trybie administracyjnego postępowania ogólnego, a jego specyfiką jest jedynie przedmiot decyzji. Stąd stosuje się do niego przepisy działu IVA, a w sprawach nieuregulowanych w tym

³⁹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 36.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.

⁴¹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 38.

dziale i przepisach szczególnych – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁴² (szerzej: rozdział IX).

W przypadku europejskiej współpracy administracyjnej chodzi natomiast o szczególny tryb, który znajduje zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, gdy prowadzący to postępowanie organ administracji zwraca się do organu państwa członkowskiego Unii lub Komisji Europejskiej z wnioskiem o udzielenie pomocy, a także dotyczy sytuacji poza postępowaniem ogólnym, gdy organ administracji publicznej innego państwa członkowskiego zwraca się do polskiego organu administracji publicznej z wnioskiem o udzielenie pomocy. Stosuje się do niego przepisy działu VIIIA, a w sprawach nieuregulowanych w tym dziale i przepisach szczególnych, tj. przepisach prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego, stosuje się przepisy Kodeksu⁴³ (szerzej: rozdział XII).

 Aby można było zastosować przepisy Kodeksu do określonego typu postępowania, muszą być spełnione pewne przesłanki pozytywne, dotyczące jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a także nie może zachodzić przesłanka negatywna, polegająca na wyłączeniu w danym przypadku stosowania Kodeksu. Warunki te muszą być spełnione łącznie.

4. Przesłanki pozytywne obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Odnoszą się one do zakresu podmiotowego i przedmiotowego danego postępowania.

 **Warunek podmiotowy** obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu ogólnym dotyczy, po pierwsze, podmiotów prowadzących to postępowanie, po drugie stron postępowania. Pierwszy z nich, odnoszący się do podmiotów prowadzących, wynika z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., który ustanawia tzw. kompetencję ogólną organów administracji publicznej, a więc ich zdolność prawną do załatwienia danych spraw administracyjnych w danym układzie postępowania, w odróżnieniu od właściwości szczególnej do załatwienia konkretnej sprawy w określonym układzie postępowania⁴⁴. Kodeks używa przy tym pojęcia organu administracji w znaczeniu szerokim, definiując je w art. 5 § 2 pkt 3. Oznacza to konieczność traktowania jako organu administracji każdego podmiotu wykonującego w sposób władczy w drodze

⁴² A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 37–38.

⁴³ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 37–38.

⁴⁴ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego...*, s. 179.

decyzji zadania z zakresu administracji publicznej⁴⁵. Należy przy tym odróżnić pojęcie organu (czyli podmiotu, któremu przysługują określone kompetencje), od urzędu, czyli jednostki pomocniczej organu, której urzędnicy mogą realizować zadania jedynie w imieniu organu i na podstawie jego upoważnienia.

Wśród organów administracji publicznej można wyróżnić **organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym**.

 **Organami w znaczeniu ustrojowym** są takie podmioty, którym przepisy co do zasady powierzają administrowanie. Zalicza się do nich organy, za pośrednictwem których państwo sprawuje władztwo administracyjne, a realizacja tego władztwa stanowi ich podstawowe zadanie. Są to ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej) oraz organy j.s.t. Pojęcie ministra precyzuje przy tym art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. i obejmuje także inne organy naczelne i centralne. Organami administracji rządowej zespólonej w województwie są kierownicy zespólonych służb, inspekcji i straży, które zgodnie z art. 53 ust. 1 u.w.a.r.w. wykonują swoje zadania i kompetencje za pomocą urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Zwierzchnikiem administracji rządowej zespólonej w województwie jest wojewoda. Rządowymi organami administracji niezespólonej są z kolei organy enumeratywnie wymienione w art. 56 ust. 1 pkt 1–15 u.w.a.r.w., przykładowo: szefowie wojskowych centrów rekrutacji, dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych czy regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Organy j.s.t. określa art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., wskazując na organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Przy tym w ramach j.s.t. na podstawie art. 39 u.s.g. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz czy prezydent miasta. Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.s.p. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególnie przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. W odniesieniu do miast na prawach powiatu należy przyjąć, że decyzje w tych sprawach wydaje prezydent miasta (art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p.). Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególnie nie stanowią inaczej. Z art. 46 ust. 2a u.s.w. wynika, że decyzje w tych sprawach wydaje także zarząd województwa.

⁴⁵ P.M. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2022, art. 1, nt 5.

Do organów administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. nie należą jednak organy Unii Europejskiej rozstrzygające sprawy indywidualne w drodze decyzji, nawet gdy dotyczą one interesu prawnego jednostki opartego na przepisach prawa polskiego⁴⁶.

! **Organami administracji w znaczeniu funkcjonalnym, określanymi też jako organy administrujące, są zgodnie z art. 1 pkt 2 k.p.a. inne, poza wymienionymi wyżej, organy i podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1; a więc którym powierza się rozstrzyganie spraw administracyjnych w drodze decyzji.** Instytucja powierzenia (niekiedy określana jako funkcja zlecenia) dokonywana jest na podstawie przepisów szczególnych. Może wynikać z nich w sposób bezpośredni, gdy jakimś podmiotowi, który zasadniczo nie wykonuje zadań z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji, ustawodawca zleca takie zadania, np. na podstawie art. 72 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁷ odmowa przyjęcia na studia następuje w drodze decyzji administracyjnej. Może też wynikać z przepisów w sposób pośredni, gdy dokonywana jest na podstawie porozumienia, porozumienie musi mieć bowiem swoje oparcie w akcie rzędu ustawy (np. art. 39 ust. 4 u.s.g.). W takim przypadku dotyczy ona innych organów lub jednostek niż podmiot zlecający. Od powyższego należy odróżnić udzielanie upoważnienia do działania w imieniu organu, które dotyczy pracowników obsługujących organ i wynika z art. 268a k.p.a. albo przepisów szczególnych.

Do organów administrujących zalicza się więc: organy państwowe, państwowe jednostki organizacyjne, w tym zakłady administracyjne, organizacje społeczne bądź samorządowe, które zasadniczo wykonują inne funkcje, a także inne podmioty, którym powierzono wydawanie decyzji. Pojęcie organizacji społecznej oznacza przy tym trwałe zrzeszenie osób fizycznych (prawnych), związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące spółkami prywatnymi⁴⁸. Do organizacji samorządowych można zaliczyć przykładowo: samorząd studencki, samorząd uczniowski, samorząd pracowniczy, samorząd lekarski, samorząd aptekarski, samorząd radców prawnych czy notariuszy.

⚖️ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 30.09.2021 r., II SA/Po 352/21⁴⁹:

„Sprawa dotyczy stypendium rektora, o którym orzekają komisje stypendialne w drodze decyzji administracyjnej (art. 86 ust. 2 i 3 ustawy z 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce), a więc postępowanie toczyć się powinno wedle reguł określonych dla postępowania jurysdykcyjnego określonych w k.p.a.”

⁴⁶ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 41.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.

⁴⁸ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 49.

⁴⁹ LEX nr 3244776.

! **Warunek podmiotowy odnosi się również do adresata tego postępowania.** Wynika on także z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., który odwołuje się do pojęcia sprawy indywidualnej. Sprawa ta dotyczy bowiem indywidualnego podmiotu. Stanowi go strona w rozumieniu art. 28 k.p.a., a więc zindywidualizowany podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo który żąda wszczęcia postępowania ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (szerzej: rozdział II).

! **Warunek przedmiotowy** oznacza natomiast, że przedmiotem tego postępowania powinna być wyłącznie sprawa administracyjna, należąca do właściwości organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, indywidualna i nadająca się do rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej⁵⁰.

Pojęcie sprawy indywidualnej nie ma przy tym samodzielnego znaczenia prawnego. Oznacza bowiem jedynie, że jest to sprawa indywidualnie (ściśle) oznaczonego podmiotu w konkretnie określonej sytuacji. Znaczenie prawne ma natomiast pojęcie **sprawy administracyjnej**. Do jej konstytutywnych cech należą elementy podmiotowe: adresat sprawy i organ ją rozstrzygający oraz elementy przedmiotowe: norma prawa materialnego podlegająca indywidualizacji i konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej oraz stan faktyczny, do którego ta norma ma zastosowanie⁵¹. O elementach podmiotowych była już częściowo mowa wyżej. Obecnie chciałabym zatem wyjaśnić znaczenie pozostałych warunków. Wynika z nich, że w postępowaniu ogólnym Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się, po pierwsze, w sprawach, w których stroną jest podmiot zindywidualizowany, a więc osoba, która jest określona z imienia i nazwiska, albo z nazwy w przypadku jednostki organizacyjnej. Chodzi przy tym o sprawy konkretne, np. pozwolenie na określoną budowę.

Po drugie, warunkiem jest możliwość konkretyzacji sytuacji prawnej takiego podmiotu w drodze decyzji, wynikająca z normy prawa materialnego.

! **Na tym tle istotna jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób normy prawa materialnego wyznaczają formę decyzji, która wskazuje na zakres przedmiotowy obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego. W tej mierze funkcjonują bowiem dwa poglądy.**

Według pierwszego z nich przesądzają o tym przepisy szczególne. Podkreśla się więc, że powinno to przede wszystkim wynikać z przepisów, które wyraźnie wskazują na taką formę. Taką regulacją jest przykładowo art. 28 ust. 1 pr. bud., zgodnie z którym: „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31”. **Forma decyzji może jednak wynikać z przepisów także w sposób dorozumiany, np. poprzez użycie słów: „zezwolenie”, „licencja”,**

⁵⁰ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 118.

⁵¹ K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2019, s. 40–41.

„organ przyznaje” itp.⁵² W przypadku braku tego typu sformułowań nie można rozstrzygać sprawy w formie decyzji, a tym samym stosować Kodeksu postępowania administracyjnego.



Por. uzasadnienie wyroku NSA z 17.12.1985 r., III SA 988/85⁵³:

„Błędny jest pogląd strony skarżącej, że załatwienie każdej sprawy administracyjnej następuje przez wydanie decyzji administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego bowiem nie ustala, w jakiej formie prawnej powinno nastąpić załatwienie konkretnej sprawy administracyjnej. Decydują o tym właściwe przepisy materialnego prawa administracyjnego”.



Por. też wyrok NSA z 4.09.2019 r., I OSK 2268/18⁵⁴:

„Jeżeli dana sprawa z zakresu administracji publicznej nie jest normatywnie powiązana (za pośrednictwem odpowiedniego przepisu kompetencyjnego) z formą prawną decyzji administracyjnej, to organ administracji publicznej nie jest uprawniony do domniemywania tego rodzaju prawnej formy działania (zgodnie z zasadą wykładni literalnej i restryktywnej przepisów kompetencyjnych)”.

Według drugiego poglądu zakłada się domniemanie decyzji, w razie gdy przepis prawa materialnego nie określa formy rozstrzygnięcia, a wymaga autorytatywnej konkretyzacji przez organ administracji publicznej, a zatem gdy wskazuje jedynie treść działań administracji bez wyznaczenia formy konkretyzacji⁵⁵. Taki pogląd wyrażany jest także w części orzecznictwa.



Zob. zwłaszcza uzasadnienie wyroku TK z 14.06.2005 r., P 18/03⁵⁶:

„Jeżeli bowiem istnieje wątpliwość, co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być ona załatwiona w drodze decyzji administracyjnej skoro ustalono, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwienia określonej kategorii spraw

⁵² Por. uzasadnienie uchwały NSA (7) z 12.10.1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999/1, poz. 3.

⁵³ ONSA 1985/2, poz. 38.

⁵⁴ LEX nr 2722722.

⁵⁵ W szczególności B. Adamiak, *Zagadnienie domniemanie formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17, czy P.M. Przybyś, *Kodeks...*, 2022, art. 1, nt 12. Za takim rozumieniem zdaje się też wypowiadać K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2019, s. 44.

⁵⁶ OTK-A 2005/6, poz. 63.

administracyjnych a sprawy te nie mogłyby być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia”.



Por. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.11.2019 r., II SA/Bd 676/19⁵⁷:

„Choć prawo materialne administracyjne, konstytuując normy stanowiące podstawę do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, nie daje wielokrotnie odpowiedzi na pytanie, czy rozstrzygnięcie to ma mieć formę decyzji administracyjnej, mając na względzie ochronę praw jednostki, jaką uzyskuje ona w przypadku sformalizowanego postępowania administracyjnego, należy przyjąć, iż w takich wątpliwych sytuacjach mamy do czynienia z decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.”



Por. też wyrok NSA z 10.05.2018 r., II OSK 1513/16⁵⁸:

„Przyjąć należy dopuszczalność domniemania formy decyzji administracyjnej, ale z zastrzeżeniem, że obowiązująca norma materialnego prawa administracyjnego daje podstawy do dokonania jej autorytatywnej konkretyzacji w zakresie uprawnienia, pozbawienia uprawnienia, nałożenia lub zwolnienia z obowiązku. Nie ma podstaw do wyprowadzenia formy decyzji w zakresie stosowania norm, które nie dają podstaw do autorytatywnej konkretyzacji”.



Osobiście uważam, że żadna z dwóch wyżej przedstawionych koncepcji nie pozwala na właściwe wyprowadzenie decyzyjnej formy działania, umożliwiającej objęcie sprawy zakresem obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego. Domniemanie decyzji administracyjnej, nawet z jej ograniczeniami do takiej autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego, która określa treść działania, nie wyznaczając jej formy, abstrahuje od istoty i celu danego aktu prawnego. Konkretyzacja może bowiem następować przez czynność materialno-techniczną, a ochrona interesów strony – być zabezpieczona przez przyjęcie formy decyzji dla odmowy dokonania takiej czynności. Argument w postaci konieczności zapewnienia stronie większej ochrony prawnej nie w każdym przypadku będzie prowadził do korzystnych dla niej skutków. Nie zawsze bowiem w interesie strony leży to, aby jej sprawa była rozpatrywana w sformalizowanym trybie ujętym w ramy Kodeksu postępowania administracyjnego, jednocześnie bowiem wyrażane są postulaty zerwania z przesadnym formalizmem i uproszczenia stosowanych procedur⁵⁹. Stosując prawo, należy zatem przede wszystkim kierować się jego przepisami i z nich wyprowadzać formę działania. Nie ograniczałabym jednak możliwości ustalenia formy decyzyjnej jedynie do sytuacji, gdy wynika ona z przepisów

⁵⁷ LEX nr 2746318.

⁵⁸ LEX nr 2517705.

⁵⁹ Z. Kmiecik, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos [w:] Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 20.

prawa w sposób wyraźny bądź dorozumiany przez użycie równoważnych określeń. Dopuszczalne są bowiem także inne rodzaje wykładni. W szczególności jeżeli w danej ustawie mowa jest o postępowaniu administracyjnym, pomocny dla przyjęcia tej formy może być art. 5 § 1 k.p.a. Należy też poszukiwać celów i wartości, którym dana ustawa materialna ma służyć, być może bowiem wolą ustawodawcy było w danym przypadku uproszczenie form działania.

Jak dotąd brak jest jednak w tej mierze **jednolitości**. Może to prowadzić do wątpliwości, które ostatecznie rozstrzygane będą przez sądy administracyjne, przesądzające o tym, czy w konkretnej sprawie powinna być wydana decyzja administracyjna, czy też organ powinien podjąć działanie przy pomocy innych prawnych form.

Należy pamiętać też o tym, że postępowanie administracyjne może się również zakończyć w drodze ugody lub milczącego załatwienia sprawy, ale obie te formy są dopuszczalne, poza innymi warunkami, wówczas, gdy można w świetle przepisów wydać decyzję administracyjną.

Kodeks ma zastosowanie nie tylko do spraw krajowych, może bowiem mieć zastosowanie także **do spraw unijnych**. Są to sprawy określone w art. 1 k.p.a., w których występuje tzw. element transgraniczny, w szczególności gdy strona postępowania korzysta z jednej ze swobód określonych w TFUE. Sprawa oparta na przepisach prawa unijnego zachowuje także charakter wspólnotowy, mimo że nie wystąpi w niej element transgraniczny, gdy zarzut dotyczy naruszenia unijnego zakazu niedyskryminacji. Sprawa oparta na przepisie prawa polskiego może mieć natomiast charakter wspólnotowy w rozumieniu funkcjonalnym, gdy przepis prawa polskiego został ustanowiony w wyniku wykonania (implementacji) prawa wspólnotowego⁶⁰ (szerzej: rozdział XII).

5. Przesłanki pozytywne obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w pozostałych postępowaniach kodeksowych

 Jak wskazano w punkcie 3, w Kodeksie postępowania administracyjnego uregulowane są także inne postępowania, poza jurysdykcyjnym. Dotyczy to przede wszystkim niejurysdykcyjnych postępowań uproszczonych. Należą do nich postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość, w sprawie wydawania zaświadczeń i w sprawie skarg i wniosków. Różnią się one zarówno zakresem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

⁶⁰ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 74.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych postępowań różnica dotyczy przede wszystkim przedmiotu. Zakres podmiotowy obejmuje w istocie spory o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej, w rozumieniu ustrojowym i funkcjonalnym, rozstrzygane co do zasady przez organy wyższego stopnia określone w art. 22 k.p.a. W tym zakresie wyłączono bowiem z dniem 1.01.2004 r. spory między organami administracji powszechnej a sądami powszechnymi⁶¹. Organami stosującymi te przepisy są więc organy administracji publicznej, jedynie wyjątkowo NSA. NSA rozstrzyga bowiem, poza sporami kompetencyjnymi dotyczącymi rozbieżności między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej, także niektóre spory o właściwość między organami j.s.t. a samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej (art. 4 p.p.s.a.). Działa on jednak wówczas na podstawie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zakres przedmiotowy tego postępowania obejmuje spory o właściwość. Jako taki spór traktowana jest rozbieżność dotycząca upoważnienia co do zakresu działania organów, w tym przede wszystkim do upoważnienia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej, zaistniała między organami administracji publicznej należącymi do tego samego pionu ustrojowego administracji (rządowej lub samorządu terytorialnego)⁶². Przepisy nie określają przy tym formy takiego rozstrzygnięcia (szerzej: rozdział II).

Jeżeli chodzi o drugie z tych postępowań, tj. postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń, ma ono, jak wskazywałam, pewne cechy zbliżone do postępowania administracyjnego. Zakres podmiotowy obejmuje bowiem szeroko rozumiane organy administracji publicznej. Podobnie pojęcie adresata wyznaczane jest w istocie przy pomocy kryterium interesu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 217 k.p.a. co prawda zaświadczenie wydaje się na żądanie osoby ubiegającej się o nie, ale dotyczy to sytuacji, gdy urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa, albo gdy osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

Ich przedmiotem jest jednakże czynność materialno-techniczna, czyli wydanie zaświadczenia, jedynie w przypadku odmowy dochodzi do wydania aktu administracyjnego w postaci zaskarżalnego postanowienia.

Najszerzy jest natomiast zakres trzeciego z tych postępowań, tzn. postępowania w sprawie skarg i wniosków, stąd nosi ono nazwę postępowania uniwersalnego. Dotyczy to, po pierwsze, zakresu podmiotowego, przepisy te obowiązują bowiem organy państwowe (nie tylko organy administracji) oraz organy j.s.t. i organizacji społecznych

⁶¹ Poprzez skreślenie działu V k.p.a. na mocy ustawy z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) – art. 4 pkt 7.

⁶² T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 95.

(art. 2 k.p.a.). Odrębności dotyczą też, o czym będzie mowa, istniejących w tym zakresie wyłączeń. Szeroki jest również zakres podmiotów upoważnionych do składania skarg i wniosków. Zgodnie bowiem z art. 221 § 3 k.p.a. skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

Po drugie, **uniwersalność odnosi się również do zakresu przedmiotowego**, który wyznacza pojęcie skargi i wniosku oraz forma zakończenia postępowania. W pojęciu skargi i wniosku może się bowiem zawierać wszystko to, co leży w zakresie właściwości organów, gdyż określenie ich przedmiotu w art. 227 i 241 k.p.a. ma charakter przykładowy. W istocie zatem skarga może stanowić każdy przejaw niezadowolenia lub innej ujemnej oceny działania lub zaniechania organu, natomiast wniosek może zawierać propozycję w przedmiocie usprawnienia pracy organów. **Ich formą załatwienia jest czynność materialno-techniczna, czyli zawiadomienie.** Właśnie z uwagi na ten szeroki zakres postępowania skargowo-wnioskowego może dojść do jego zbiegu z postępowaniem jurysdykcyjnym, wówczas pierwszeństwo ma postępowanie jurysdykcyjne jako gwarantujące szerszy stopień ochrony stron (szerzej: rozdział X pracy).

Pozostałe postępowania uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego nie mają w istocie autonomicznego znaczenia.

W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, jak już wskazano wyżej, większość przepisów zawartych w dziale IVA ma charakter materialny. Samo postępowanie odbywa się w zasadzie w trybie administracyjnego postępowania ogólnego, a jego specyfiką jest jedynie przedmiot takiej decyzji, jaki stanowi wymierzanie kar administracyjnych. Zgodnie z art. 189b k.p.a. 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 (szerzej: rozdział IX).

W przypadku europejskiej współpracy administracyjnej, jak wspomniano wcześniej, chodzi o szczególnie tryb, który znajduje zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a także sytuacje poza postępowaniem ogólnym. Może on zatem dotyczyć organów administracji publicznej. Nie mamy jednak w tym przypadku do czynienia z postępowaniem administracyjnym z uwagi na zakres przedmiotowy (szerzej: rozdział XII).

6. Przesłanka negatywna – wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu

Przesłanka negatywna wiąże się z wyłączeniami spod zakresu mocy obowiązującej Kodeksu. Wyłączenia te wynikają bądź z samego Kodeksu postępowania administracyjnego, bądź z przepisów szczególnych. Pierwsze z nich określone zostały w art. 3 oraz art. 180–181 k.p.a.

§ Podstawowy charakter ma przy tym art. 3 k.p.a. Komentowany przepis w zakresie, w jakim ustanawia wyłączenia z mocy obowiązującej Kodeksu, powinien być jednak interpretowany ścieśniająco.

Zgodnie z jego § 1 przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej⁶³, z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

Na podstawie zaś § 2 nie stosuje się go również do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

W świetle § 3 nie ma on także zastosowania do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi;
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Na podstawie § 4 do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

Paragraf 5 przewiduje z kolei, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

! Wyłączenia te odnoszą się głównie do postępowania ogólnego. Dotyczy to także innych postępowań wymienionych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w mniejszym natomiast zakresie – postępowania w sprawie skarg i wniosków. Nie mają one jednak nigdy bezwzględnego charakteru. W stosunku do postępowań wymienio-

⁶³ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

nych w art. 3 § 2 i 3 przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mogą mieć bowiem zastosowanie na podstawie normujących je przepisów szczególnych. Należy także podkreślić zawarte w art. 3 § 5 upoważnienie, zgodnie z którym Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2⁶⁴. Jak dotąd nie wydała ona jednak takiego rozporządzenia.

! **W mniejszym zakresie wyłączenia odnoszą się do postępowania w sprawie skarg i wniosków.** Na podstawie art. 3 § 4 przepisy działu VIII k.p.a. stosuje się bowiem w sprawach karnych skarbowych, regulowanych Ordynacją podatkową czy należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, a także w sprawach wewnętrznych, z wyjątkiem postępowania w sprawach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

! **Wyłączenia zawarte w art. 3 § 1 i 2, dotyczące postępowania w sprawach karnych skarbowych, sprawach uregulowanych w Ordynacji podatkowej oraz należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, odnoszą się do sfery zewnętrznej.** Oparte są one na kryterium przedmiotowym – rodzaju sprawy, np. sprawy podatkowe czy karno-skarbowe, lub podmiotowym – np. sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

Zbędne jest przy tym zastrzeżenie, że **Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych**, ponieważ postępowanie to nie ma charakteru administracyjnego. Jego przedmiotem jest sprawa karna dotycząca przestępstwa lub wykroczenia skarbowego. Jest ono regulowane ustawą z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁶⁵. Zgodnie z art. 113 § 1 tego Kodeksu w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy niniejszego kodeksu nie stanowią inaczej. Oznacza to, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą mieć w tym zakresie zastosowania, **z wyjątkiem przepisów działu VIII k.p.a. dotyczących skarg i wniosków.**

Istotne znaczenie ma natomiast wyłączenie spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, nie obejmuje ono jednak przepisów działu IV i VIII. Oznacza to, że w postępowaniu podatkowym stosować się będzie zarówno pewne przepisy z zakresu postępowania ogólnego, dotyczące udziału prokuratora, jak i przepisy odnoszące się do skarg i wniosków. Ponadto przepisy Kodeksu będą miały zastosowanie w prawie podatkowym, jeżeli przepis Ordynacji będzie odsyłał wyraźnie do Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁶⁴ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 82.

⁶⁵ Dz.U z 2023 r. poz. 654 ze zm.

Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W zakresie postępowania przed tymi organami brak jest jednak w istocie takich rozwiązań. Kwestie te regulowane są bowiem wyczerpująco ustawą z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne⁶⁶. Zawiera ona w dziale III „Postępowanie przed konsulem” przepisy dotyczące postępowania, niekiedy różniące się od Kodeksu postępowania administracyjnego, niekiedy zaś powtarzające jego regulacje.

Ponieważ jest to jednak wyłączenie o charakterze podmiotowym, nie rozciąga się już ono na organy wyższego.



Por. wyrok NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04⁶⁷:

„Fakt wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą nie oznacza, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Innymi słowy organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju, w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów k.p.a.”

Podobnie jednak jak w przypadku poprzednich, w postępowaniu tym stosuje się przepisy o skargach i wnioskach.



Wyłączenia wynikające z § 3 mają natomiast charakter wewnętrzny. Dotyczą tzw. sfery makro – gdy chodzi o podległość organizacyjną (stąd też nie podlegają Kodeksowi postępowania administracyjnego akty nadzoru czy akty kierownictwa), a także sfery mikro (stąd nie podlegają mu akty indywidualne typu polecenia służbowe czy polecenia zakładowe).

Podległość organizacyjną definiuje się przy tym „jako więź ustrojowo-prawną, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działalność podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i zakresie za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”⁶⁸. Przykładem aktu dotyczącego takiej podległości jest np. zarządzenie organu założycielskiego kierowane do przedsiębiorstwa państwowego.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1329.

⁶⁷ LEX nr 160771.

⁶⁸ Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000/5, poz. 141.



Por. wyrok NSA z 16.02.2018 r., I OSK 834/16⁶⁹:

„Zarządzenia wydawane przez organ założycielski w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego nie mają charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu ustawy z 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego (...). Zarządzenie nr (...) nie było więc zewnętrznym, władczym rozstrzygnięciem organu administracji o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnych podmiotów w sprawie indywidualnej, lecz aktem o charakterze wewnętrznym, wydanym w stosunku do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie organowi wydającemu to zarządzenie”.

Dotyczy to również zakładów jako organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym.



Por. postanowienie NSA z 5.04.2017 r., II OZ 299/17⁷⁰:

„Zależności organizacyjne w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej, o których wspomina art. 5 pkt 1 p.p.s.a., mogą zachodzić zatem nie tylko pomiędzy organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także funkcjonalnym, co pozwala pojęcie to rozszerzyć na jednostki organizacyjne działające w formie zakładów administracyjnych”.

Sprawą wynikającą z podległości służbowej jest, najogólniej rzecz biorąc, sprawa powstająca w procesie kierowania podwładnymi przez przełożonego⁷¹.



Por. wyrok WSA w Warszawie z 8.03.2007 r., I SA/Wa 1190/06⁷²:

„Sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych”.

Dotyczy to także zakładów administracyjnych. Przyjmuje się zatem, że akty prawne organów zakładu administracyjnego dotyczące sfery wewnętrznej zakładu i niewywołujące skutków na zewnątrz są przejawami władztwa zakładowego i stosunków zakładowych.



Por. wyrok NSA z 16.06.1987 r., SA/Wr 227/87⁷³:

„Zgoda dziekana wydziału na podjęcie dodatkowych studiów na innym kierunku nie jest decyzją administracyjną, lecz aktem wewnątrzzakładowym (...)”

⁶⁹ LEX nr 2479000.

⁷⁰ LEX nr 2268515.

⁷¹ W. Dawidowicz, *Postępowanie...*, s. 36.

⁷² LEX nr 315049.

⁷³ LEX nr 10755.



Por. też wyrok NSA z 18.05.1989 r., SA/Gd 461/89⁷⁴:

„Pozbawienie studenta uprawnień do zamieszkiwania w domu studenckim nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a.”



W związku z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) **wyłączenia nie odnoszą się jednak do sfery konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności jednostki.**

Nie stanowią zatem aktów wewnętrznych akty, które powodują nawiązanie, przekształcenie lub ustanie stosunku służbowego czy zakładowego. I tak, w zakresie stosunków służbowych sprawy związane z nawiązaniem stosunku służbowego, jego ustaniem, zasadniczą zmianą (np. przeniesieniem czy zawieszeniem) dokonywane są w drodze decyzji administracyjnej⁷⁵. Podobnie w odniesieniu do zakładów administracyjnych sprawy nawiązania, przekształcenia lub ustania stosunku zakładowego zaliczane są do sfery zewnętrznej realizowanej w formie decyzji. Nie obowiązują więc w tym zakresie wyłączenia na podstawie art. 3 § 3 k.p.a.



Por. postanowienie NSA z 29.06.1982 r., II SA 532/82⁷⁶:

„3. Rozstrzygnięcie w sprawie włączenia w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa, należy uznać za decyzję administracyjną wydaną w trybie określonym w k.p.a. (...)”



Por. postanowienie NSA z 25.09.1986 r., SA/Gd 513/86⁷⁷:

„1. Przedłużenie przez organ wyższej uczelni sesji egzaminacyjnej studentowi, powodujące zmianę decyzji o skreśleniu z listy studentów, jest również decyzją administracyjną, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego (...).

2. Rozstrzygnięcie organu szkoły wyższej, podjęte w sprawie indywidualnej użytkownika zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła, dotyczące przekształcenia lub rozwiązania stosunku zakładowego, jest aktem administracyjnym zewnętrznym”.

Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego wynikają też z art. 180–181. Dotyczą one spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, przez które zgodnie z art. 180 § 2 k.p.a. rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o fundu-

⁷⁴ ONSA 1989/1, poz. 48.

⁷⁵ Por. np. art. 38 ust. 1 ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 765 ze zm.).

⁷⁶ ONSA 1982/1, poz. 64.

⁷⁷ LEX nr 10727.

szu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszków przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Stosuje się do nich przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalają odmienne zasady postępowania (art. 180). Przepisy odrębne mają wówczas pierwszeństwo przed regulacjami Kodeksu. W samym Kodeksie określono natomiast bezwzględne pierwszeństwo co do organów odwoławczych. Postępowanie to zaliczam zatem do postępowań wyłączonych, stąd nie będzie ono stanowić przedmiotu dalszej analizy.

Przepisy Kodeksu mogą być stosowane wprost lub odpowiednio także w innych postępowaniach – z mocy przepisów szczególnych. Dla przykładu, art. 18 u.p.e.a. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

! Jednocześnie jednak przepisy szczególne mogą ustanawiać wyjątki od stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego na zasadzie, że ustawa szczególna uchyla ustawę ogólną bądź przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy. Wymaga to zatem każdorazowo nie tylko analizy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących zakresu jego stosowania, ale i odnoszących się do danej materii przepisów szczególnych. *Leges speciales* wobec przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego mogą wynikać również z aktów normatywnych stanowiących na poziomie prawa unijnego (zob. rozdział XII).

Stąd Kodeks postępowania administracyjnego nie ma w istocie charakteru regulacji kompleksowej, ponieważ nie obejmuje wszystkich, a nawet większości postępowań administracyjnych. Jego dekodyfikacja jest jednak rozmaicie oceniana. Zdaniem Z. Kmiecika nie zawsze jest to zjawisko negatywne. Cele zabiegów kodyfikacyjnych nie mogą bowiem przesłaniać ewidentnie współczesnej potrzeby zerwania z przesadnym formalizmem i uproszczenia stosowanych procedur. Zjawisko dekodyfikacji odsłania zatem braki i słabości modelu procedury zamkniętej⁷⁸. Bardziej ostro traktuje to D.R. Kijowski. Jego zdaniem, co wynika z dalszej analizy podawanych przez niego przykładów, skala odstępstw od regulacji kodeksowej potwierdza, że nie jest to jedynie przejaw dopasowania ogólnej regulacji do specyfiki wybranych typów spraw⁷⁹.

Szczególne zastrzeżenia budzi jednak w tym zakresie zjawisko atomizacji procedury, polegające na dekodyfikacji Kodeksu nie przez tworzenie wyraźnych wyłączeń spod jego zakresu, ale przez wprowadzanie w drodze innych aktów prawnych szczegółowych,

⁷⁸ Z. Kmiecik, *Jednolitość...*, s. 20 i 31.

⁷⁹ D.R. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecika, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 140 i n.

a zarazem odmiennych i w miarę całościowych rozwiązań proceduralnych. Dotyczy to w szczególności tzw. specustaw inwestycyjnych⁸⁰.

Przykładowe pytania

1. Jak można rozumieć pojęcie postępowania administracyjnego?
2. Jakie są rodzaje i cele postępowania administracyjnego?
3. Jakie rodzaje postępowań uregulowano w Kodeksie postępowania administracyjnego i jakie zachodzą pomiędzy nimi związki?
4. Jakie podmioty i w jakich sprawach stosują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące postępowania orzekającego?

⁸⁰ Szerzej M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 71 i n.

Rozdział II

PODMIOTY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Dagmara Gut

1. Organ administracji publicznej

1.1. Pojęcie organów administracji publicznej

Pojęcie organu administracji publicznej na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter **konwencjonalny**. W nauce prawa administracyjnego termin ten rozumiany jest bowiem w sposób węższy, nieobejmujący swoim zakresem organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (a więc takich, które ustrojowo nie są organami administracji publicznej, ale wykonują funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, tzw. organy administrujące¹). Definicji organu administracji publicznej użytej w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. (podobnie jak wszystkim innym definicjom z art. 5 tej ustawy) należy zatem przypisywać znaczenie wyłącznie procesowe, a nie ustrojowe.

Zgodnie z **definicją ustawową** organami administracji publicznej są: ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy j.s.t. oraz inne podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo milcząco (art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2).



Organ administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza zatem **każdy organ i podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej we władczych formach określonych w przepisach kompetencyjnych**. Funkcją organu, na tle struktury podmiotowej postępowania admini-

¹ Zob. m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 140–151.

stracyjnego, jest prowadzenie tego postępowania i rozstrzyganie (załatwianie) spraw administracyjnych.

Kodeks postępowania administracyjnego definiuje także niektóre spośród organów administracji publicznej, nadając im szerokie, funkcjonalne znaczenie.

Poprzez **ministra** rozumie się: Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. (art. 5 § 2 pkt 4).



Definicja pojęcia „minister” jest więc szeroka i obejmuje nie tylko członków Rady Ministrów, ale także kierowników centralnych urzędów administracji rządowej i kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych, takich jak np. Główny Geodeta Kraju czy Komendant Główny Policji², jak również krajowe organy regulacyjne, np. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Przez **organy j.s.t.** należy z kolei rozumieć: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze (art. 5 § 2 pkt 6).

Z uwagi na **instancyjną strukturę postępowania administracyjnego** (zob. rozdział III i VII) Kodeks postępowania administracyjnego wyróżnia **organy wyższego stopnia (oraz organy naczelne)**.

Organami wyższego stopnia są w rozumieniu art. 17 k.p.a.:

- 1) w stosunku do organów j.s.t. – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej;
- 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie;
- 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 powyżej – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
- 4) w stosunku do organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia, a w razie ich braku – organ sprawujący nadzór nad ich działalnością.

² Zob. wyrok NSA z 22.08.2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356.

Kodeks postępowania administracyjnego określa więc jedynie, posiłkując się definicjami z art. 5, relacje pomiędzy określonymi organami pod kątem przyznanego im statusu wyższego (lub niższego) stopnia. Ustalenie organu wyższego lub niższego stopnia w konkretnej sprawie każdorazowo wymaga jednak wejrzenia w **przepisy prawa materialnego**, regulujące zakres działania danego organu (zob. art. 20 oraz pkt 1.2 niżej).



Organy wyższego stopnia w literaturze i orzecznictwie często nazywa się organami **wyższej (lub drugiej) instancji**, zaś organy niższego stopnia – organami **niższej (lub pierwszej) instancji**.

W art. 18 k.p.a. wyróżniono też organy naczelne. Przepis ten, w obecnym stanie prawnym, nie ma jednak istotnego znaczenia. Kodeks postępowania administracyjnego nie określa bowiem żadnego procesowego uprawnienia dla organów naczelných, pozostawiając je wyłącznie w zakresie skarg i wniosków (zob. dział VIII k.p.a.).

1.2. Właściwość organów administracji publicznej

Organ administracji publicznej, rozpatrujący daną sprawę administracyjną, musi być do jej rozpatrzenia **właściwy**.



Właściwość to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i wiążącego rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym³. Stanowi ona procesowy i praktyczny wymiar kompetencji administracyjnej⁴.

Kodeks postępowania administracyjnego określa jedynie ogólne reguły dotyczące właściwości organów administracji i sposobów jej ustalania. **Oznacza to, że z przepisów Kodeksu nie wynika, który konkretnie organ administracji publicznej będzie właściwy w danej sprawie administracyjnej**. O tym przesądzają bowiem dopiero przepisy prawa ustrojowego i materialnego lub dokonane na podstawie przepisów prawa upoważnienie jednego organu administracji publicznej przez inny organ do przeprowadzenia określonych czynności procesowych.

Na tle powyższego, ze względu na **kryterium źródła nabycia przez organ administracji publicznej zdolności do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej**, wyróżnia się dwa rodzaje właściwości:

- 1) właściwość **ustawową**, wynikającą wprost z przepisu ustawy, oraz

³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 166; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 17–18.

⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 143.

- 2) właściwość **delegacyjną**, niewynikającą bezpośrednio z ustawy, lecz z przekazania organowi administracji publicznej, na podstawie normy prawnej, upoważnienia do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej lub do dokonania określonej czynności w toku postępowania administracyjnego (zob. m.in. art. 150 § 2 k.p.a.).

Klasycznie odnotowuje się **trzy rodzaje właściwości ustawowej**: właściwość rzeczową i miejscową (o których wprost stanowi Kodeks postępowania administracyjnego) oraz właściwość instancyjną⁵.

Właściwość rzeczowa to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania **określonej kategorii spraw administracyjnych** w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 20 k.p.a. właściwość tego rodzaju ustala się według przepisów o zakresie działania, przez które należy rozumieć przepisy **prawa materialnego** upoważniające i zobowiązujące dany organ administracji publicznej do rozpatrywania i rozstrzygania określonych rodzajów spraw administracyjnych.



Por. np. art. 17 ust. 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej⁶, zgodnie z którym do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych.

Właściwość miejscowa to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania określonej kategorii spraw administracyjnych na konkretnym **obszarze terytorialnym kraju**. Ustala się ją w oparciu o przepisy **prawa ustrojowego**. W zależności od rodzaju organu administracji publicznej obszar jego właściwości miejscowej obejmuje albo cały kraj (w przypadku ministrów i centralnych organów administracji publicznej), albo konkretne jednostki podziału terytorialnego, ich zespoły lub części.

Zasady ustalania właściwości miejscowej w konkretnej sprawie wynikają z art. 21 k.p.a. Zgodnie z § 1 tego przepisu właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

- 1) w sprawach dotyczących **nieruchomości** (tj. w sprawach dotyczących praw i obowiązków na nieruchomości) – według miejsca jej położenia, a jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, według miejsca położenia jej większej części;
- 2) w sprawach dotyczących **zakładu pracy** – według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony;

⁵ Zwaną też właściwością funkcjonalną, którą traktuje się niekiedy jako rodzaj właściwości rzeczowej. W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 93.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.

- 3) w **innych sprawach** – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron, jeśli natomiast żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.

W przypadku gdy powyższe reguły okażą się niewystarczające dla ustalenia organu właściwego w konkretnej sprawie, należy stosować reguły z art. 21 § 2 k.p.a., zgodnie z którymi sprawa taka należy wówczas do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania (przez co rozumieć należy wniesienie żądania przez stronę lub podjęcie odpowiednich czynności z urzędu), albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawie.

Przepisy szczególne mogą wprowadzać odmienne zasady ustalania właściwości miejscowej. Mają one wówczas pierwszeństwo przed regulacjami zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przykładowo w sprawach dotyczących zmiany imienia i nazwiska organem właściwym jest kierownik urzędu stanu cywilnego, do którego został złożony wniosek o zmianę imienia lub nazwiska⁷.

Właściwość instancyjna to rodzaj właściwości rzeczowej oznaczający zdolność prawną organu administracji publicznej do prowadzenia weryfikacji w drodze administracyjnej⁸. Zasady jej ustalania wynikają z Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. art. 17), choć mogą one być modyfikowane przez przepisy szczególne, mające wówczas pierwszeństwo.



Postanowienie NSA z 15.02.2013 r., II OW 175/12⁹:

„Normę [art. 17 k.p.a.] należy potraktować jako zasadę co do określenia właściwego organu pod względem instancyjności (właściwość instancyjna) (...) Przepis ten [art. 17 k.p.a.] należy interpretować w związku z treścią art. 20 k.p.a., w którym określone zostały reguły ustalania właściwości rzeczowej, również w zakresie właściwości instancyjnej. (...) **Organu wyższego stopnia nie można ustalić w oderwaniu od przepisów prawa materialnego, określających właściwość rzeczową organu I instancji w danej sprawie**”.



Por. art. 82 ust. 2 i 3 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, zgodnie z którym organem administracji architektoniczno-budowlanej I instancji jest, co do zasady, starosta, zaś organem wyższego stopnia – wojewoda.

⁷ Zob. art. 12 ust. 1 ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1988).

⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2021, s. 166.

⁹ LEX nr 1323667.

Organy administracji publicznej są zobowiązane przestrzegać swojej właściwości **z urzędu** (art. 19). Obowiązek ten oznacza, że organy badają swoją właściwość na każdym etapie postępowania bez oczekiwania na wniosek strony w tym zakresie¹⁰ oraz że nie mogą one, bez wyraźnej podstawy prawnej, przekazywać właściwości innemu organowi.

Sankcją za naruszenie przepisów o właściwości jest **nieważność** decyzji (postanowienia) – zob. rozdział VIII.

1.3. Spory o właściwość

Kodeks, zgodnie z art. 1 pkt 3, normuje postępowanie w sprawach rozstrzygania **sporów o właściwość** między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 2, tj. innymi organami państwowymi oraz innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (zob. rozdział I).

W ujęciu ogólnym spór o właściwość to sytuacja prawna, w której dochodzi do rozbieżności poglądów między organami administracji publicznej co do zakresu ich działania w konkretnej sprawie administracyjnej. Występuje zarówno wówczas, gdy co najmniej dwa organy uznają się za właściwe do rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej (**spór pozytywny**), jak i gdy co najmniej dwa organy uznają się za niewłaściwe do rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej (**spór negatywny**).

Rozstrzygnięcie sporu pozytywnego służy zapobieżeniu sytuacji, w której tę samą sprawę administracyjną rozpatrywałyby i rozstrzygałyby dwa (lub więcej) różne organy administracji publicznej, natomiast rozstrzygnięcie sporu negatywnego ma zagwarantować podmiotom ubiegającym się o podjęcie działania przez organy uzyskanie ochrony prawnej.

Spór o właściwość dotyczyć może zarówno właściwości rzeczowej, jak i miejscowej oraz instancyjnej.



Na tle regulacji z art. 22 k.p.a. oraz art. 4 p.p.s.a. wyszczególnione zostały dwa rodzaje sporów:

- 1) **spory o właściwość**, dotyczące rozbieżności poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej należących do tego samego pionu ustrojowe-

¹⁰ Zob. m.in. art. 65–66, regulujące kwestie skierowania podania do organu niewłaściwego (szerzej: rozdział V).

go administracji (rządowej albo samorządowej) oraz organów, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.;

- 2) **spory kompetencyjne**, dotyczące rozbieżności poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej należących do różnych pionów ustrojowych (a więc między organami administracji rządowej a organami j.s.t.).

Spory o właściwość w ogólnym ujęciu rozstrzygają organy administracji publicznej (zob. art. 22 k.p.a.), z wyjątkiem sporów o właściwość między organami j.s.t. i między samorządowymi kolegiatami odwoławczymi, do rozstrzygania których, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, właściwy jest NSA (art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.).

Spory kompetencyjne rozstrzyga natomiast NSA (art. 22 k.p.a. oraz art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 22 § 1 k.p.a. spory o właściwość rozstrzygają następujące organy:

- 1) między organami j.s.t., z wyjątkiem przypadków określonych w pkt 2–4 niżej – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – NSA;
- 2) między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub starosty – starosta;
- 3) między organami administracji zespolonej w jednym województwie, niewymienionymi w pkt 2 wyżej – wojewoda;
- 4) między organami j.s.t. w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 5) między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 6) między wojewodą a organami administracji niezespolonej – minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą;
- 7) między organami administracji publicznej innymi niż wymienione wyżej – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 8) między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister – Prezes Rady Ministrów.

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje zasad i trybu postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość (ani nie odsyła w tym zakresie do innych przepisów). Przyjmuje się więc, że postępowanie to ma charakter wewnętrzny, a jego rozstrzygnięcie nie przyjmuje formy decyzji administracyjnej ani postanowienia, a co za tym idzie – nie jest ono również zaskarżalne w drodze zażalenia lub skargi do sądu administracyjnego.