

OGÓLNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JURYSDYKCYJNE

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

OGÓLNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JURYSDYKCYJNE

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 26 stycznia 2021 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Hanna Knysiak-Sudyka (red.) – wstęp, rozdziały III, IV, V, VII, VIII.3, XI, XII, XIII.2

Agata Cebera / Jakub Grzegorz Firlus – rozdziały II, VIII.1–2, X.1–3

Anna Gołęba – rozdziały VI, VIII.5, IX, XIII.1

Kamil Klonowski – rozdziały I, VIII.4, X.4–5

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., 2021

ISBN 978-83-8223-576-0

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wstęp	17
-------------	----

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	23
1. Uwagi wstępne	23
2. Kategorie postępowań jurysdykcyjnych	26
3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	29
3.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	30
3.2. Postępowania uproszczone pozajurysdykcyjne	33
3.3. Postępowania wyłączone	37

Rozdział II

Ochrona danych osobowych w postępowaniu administracyjnym

jurysdykcyjnym	42
1. Informacje ogólne	42
2. Zakres obowiązywania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO	44
2.1. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego	45
2.2. Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego	45
2.3. Wykonanie obowiązku informacyjnego	47
2.4. Charakter prawny oświadczenia informacyjnego	47
2.5. Forma wykonania obowiązku informacyjnego	48
2.6. Autonomiczność i odrębność obowiązku informacyjnego	49
3. Wgląd do akt sprawy a RODO	50

Rozdział III

Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego	53
1. Pojęcie, charakter i funkcje zasad postępowania administracyjnego	53
2. Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego	54
2.1. Zasada praworządności	55
2.2. Zasada prawdy obiektywnej	57

2.3. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania	60
2.4. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	61
2.5. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	63
2.6. Zasada informowania	65
2.7. Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej	67
2.8. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów	71
2.9. Zasada przekonywania	72
2.10. Zasada szybkości i prostoty postępowania	72
2.11. Zasada polubownego załatwiania kwestii spornych	74
2.12. Zasada pisemności postępowania	75
2.13. Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działań urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej	77
2.14. Zasada dwuinstancyjności	78
2.15. Zasada trwałości decyzji ostatecznych	81
2.16. Zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych	82
3. Pozakodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego	85

Rozdział IV

Podmioty postępowania administracyjnego	86
1. Organ prowadzący postępowanie administracyjne	86
1.1. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej	86
1.2. Właściwość organów i jej rodzaje	90
1.3. Pozytywne i negatywne przesłanki właściwości organu. Instytucja wyłączenia ze sprawy	93
1.4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	104
1.5. Współkompetencja a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym	107
2. Strona postępowania administracyjnego	111
2.1. Pojęcia strony postępowania administracyjnego i legitymacji procesowej	111
2.2. Koncepcje teoretyczne pojęcia strony a koncepcja normatywna	114
2.3. Wielopodmiotowość i współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym	116
2.4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprocesowa	121
2.5. Następcstwo prawne stron w postępowaniu administracyjnym	124
2.6. Reprezentacja stron w postępowaniu administracyjnym	126
3. Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego	130
3.1. Organizacja społeczna	132
3.2. Prokurator	134

3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	138
3.4. Rzecznik Praw Dziecka	140
3.5. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	140
3.6. Podmioty na prawach strony przewidziane w przepisach szczególnych	141
3.7. Inni uczestnicy postępowania administracyjnego	142

Rozdział V

Jawność postępowania, czynności procesowych i akt sprawy

administracyjnej	145
1. Jawność postępowania i czynności procesowych	145
2. Jawność akt sprawy administracyjnej i jej ograniczenia	147

Rozdział VI

Przepisy porządkowe i instytucje wpływające na przebieg postępowania

1. Doręczenia	152
1.1. Pojęcie i skutki prawne doręczenia	152
1.2. Doręczenie pisma urzędowego w formie dokumentu pisemnego	156
1.3. Doręczenie pisma urzędowego w formie dokumentu elektronicznego ...	160
1.4. Ogłoszenie publiczne, ustne i przy użyciu środków łączności	164
2. Wezwania	166
3. Procesowe środki przymusu	169
4. Utrwalanie czynności procesowych	170
4.1. Protokoły	170
4.2. Adnotacje	172
4.3. Metryki	173
5. Terminy procesowe	173
5.1. Rodzaje terminów procesowych	173
5.2. Zasady obliczania terminów procesowych	175
5.3. Skracanie, przedłużanie i przywracanie terminów procesowych	177
5.4. Terminy załatwiania spraw administracyjnych	180
6. Bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania	182
6.1. Pojęcia beczynności i przewlekłości	182
6.2. Sposoby przeciwdziałania beczynności i przewlekłości w postępowaniu administracyjnym	184

Rozdział VII

Przebieg postępowania przed organem pierwszej instancji

1. Wszczęcie postępowania administracyjnego	189
1.1. Tryby wszczęcia postępowania	189
1.2. Wymagania formalne podania	193
1.3. Zmiana treści żądania	199
1.4. Odmowa wszczęcia postępowania	200

2. Postępowanie wyjaśniające	202
2.1. Faza rozpoznawcza postępowania na tle etapów stosowania prawa materialnego w sprawie administracyjnej	202
2.2. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe	203
2.3. Pojęcie i przedmiot dowodu a pojęcia pokrewne	203
2.4. Katalog środków dowodowych	206
2.5. Zasady i przebieg postępowania dowodowego	219
2.6. Formy postępowania wyjaśniającego	223
2.6.1. Postępowanie gabinetowe (kameralne)	224
2.6.2. Rozprawa administracyjna	224
2.7. Postępowanie wyjaśniające a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym	229
2.8. Postępowanie uproszczone	231
2.9. Postępowanie mediacyjne	237
3. Zawieszenie postępowania administracyjnego	242
3.1. Charakter prawny, istota i skutki procesowe zawieszenia postępowania	242
3.2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu	244
3.2.1. Przesłanki podmiotowe	244
3.2.2. Przesłanka przedmiotowa	246
3.3. Obligatoryjne zawieszenie postępowania na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	248
3.4. Fakultatywne zawieszenie postępowania na wniosek strony	249
3.5. Podjęcie zawieszonego postępowania	250

Rozdział VIII

Zakończenie postępowania administracyjnego	253
1. Decyzja administracyjna	253
1.1. Informacje ogólne	254
1.2. Decyzja administracyjna – charakterystyka	256
1.3. Określenia stosowane przez ustawodawcę na oznaczanie decyzji administracyjnej jako aktu indywidualno-konkretnego	263
1.4. Teoretyczny model stosowania abstrakcyjno-generalnych norm prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym	264
1.5. Przedmiot decyzji administracyjnej	266
1.5.1. Decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty w całości	266
1.5.2. Decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji	268
1.5.3. Decyzja częściowa	274
1.6. Elementy decyzji administracyjnej	275
1.6.1. Elementy konstytutywne (konstrukcyjne) decyzji administracyjnej	275
1.6.2. Pozostałe elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej	281
1.6.3. Elementy dodatkowe decyzji administracyjnej	287

1.7. Związanie decyzją administracyjną i wejście decyzji administracyjnej do obrotu prawnego	291
1.8. Przymioty decyzji administracyjnej	292
1.9. Rygor natychmiastowej wykonalności	300
2. Postanowienie administracyjne	302
2.1. Informacje ogólne	302
2.2. Charakterystyka postanowienia	304
2.2.1. Przedmiot rozstrzygnięcia	304
2.2.2. Charakter i zakres wywoływanych skutków prawnych	305
2.2.3. Podmioty uprawnione do wydania postanowienia	306
2.2.4. Podmioty, do których skierowane jest postanowienie	307
2.2.5. Podstawa prawna wydania postanowienia	308
2.2.6. Ramy czasowe wydania postanowienia	309
2.2.7. Elementy postanowienia	310
2.2.8. Wejście postanowienia do obrotu prawnego	311
2.2.9. Zakres związania postanowieniem	312
2.2.10. Środki zaskarżenia postanowień	313
3. Uгода administracyjna	314
3.1. Pojęcie ugody administracyjnej	314
3.2. Przesłanki dopuszczalności ugody	316
3.3. Procedura zawierania i zatwierdzania ugody	318
3.4. Forma i elementy ugody	319
3.5. Wykonalność i skutki prawne zatwierdzonej ugody	320
4. Milczące załatwienie sprawy	323
4.1. Uwagi ogólne	323
4.2. Zakres stosowania milczącego załatwienia sprawy	324
4.3. Przesłanki milczącego załatwienia sprawy	325
4.4. Przebieg postępowania administracyjnego z opcją milczącego załatwienia sprawy	327
4.5. Skutki milczącego załatwienia sprawy	333
5. Rektyfikacja orzeczeń administracyjnych	336
5.1. Pojęcie rektyfikacji orzeczeń w postępowaniu administracyjnym	336
5.2. Uzupełnienie treści decyzji i sprostowanie pouczenia o środkach zaskarżenia	337
5.3. Sprostowanie treści decyzji	339
5.4. Wyjaśnienie treści decyzji	340

Rozdział IX

Przebieg postępowania przed organem drugiej instancji	341
1. Odwołanie	341
1.1. Charakterystyka (cechy) odwołania	341
1.2. Legitymacja do wniesienia odwołania	343
1.3. Zrzeczenie się przez stronę prawa do wniesienia odwołania	345

1.4. Wymogi formalne odwołania	347
1.5. Postępowanie odwoławcze	349
1.5.1. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji ...	349
1.5.2. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji	355
1.5.2.1. Faza wstępna	355
1.5.2.2. Faza rozpoznawcza	357
1.5.2.2.1. Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym	357
1.5.2.2.2. Wstrzymanie wykonania decyzji	360
1.5.2.2.3. Cofnięcie odwołania	361
1.5.2.3. Faza orzecznicza	361
1.5.2.3.1. Katalog decyzji organu odwoławczego	361
1.5.2.3.2. Granice zakazu <i>reformationis in peius</i>	366
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	368
2.1. Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	368
2.2. Odmienności postępowania w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	369
3. Zażalenie	370
3.1. Zażaleniowy tok instancji	370
3.2. Charakterystyka zażalenia	370
3.3. Przedmiot zażalenia	372
3.4. Postępowanie zażaleniowe	373

Rozdział X

Wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajne weryfikacji ostatecznych

rozstrzygnięć	377
1. Uwagi ogólne	377
2. Stwierdzenie nieważności	378
2.1. Informacje ogólne	378
2.2. Przedmiot weryfikacji	381
2.3. Etapy postępowania	385
2.3.1. Wszczęcie postępowania	385
2.3.2. Postępowanie wyjaśniające w przedmiocie stwierdzenia nieważności	390
2.3.3. Zakończenie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności	404
3. Wznowienie postępowania	408
3.1. Informacje ogólne	408
3.2. Przedmiot weryfikacji	410
3.3. Etapy postępowania	412
3.3.1. Wszczęcie postępowania	412
3.3.2. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wznowienia postępowania	419
3.3.3. Wstrzymanie wykonania dotychczasowej decyzji	423

3.3.4. Postępowanie co do przyczyn wznowienia	424
3.3.4.1. Informacje ogólne	424
3.3.4.2. Przesłanki pozytywne wznowienia postępowania	426
3.3.4.3. Przesłanki negatywne wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotu weryfikacji	434
3.3.5. Postępowanie co do rozstrzygnięcia istoty sprawy	437
4. Uchylenie lub zmiana decyzji (art. 154 i 155 k.p.a.)	440
4.1. Uwagi ogólne	440
4.2. Nabycie prawa z decyzji	443
4.3. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 155 k.p.a.)	445
4.4. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.)	448
5. Stwierdzenie wygaśnięcia i uchylenie decyzji (art. 162 i 163 k.p.a.)	451
5.1. Uwagi ogólne	451
5.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	452
5.3. Uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 162 § 2 k.p.a.	456
5.4. Uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie przepisów szczególnych ...	456

Rozdział XI

Administracyjne kary pieniężne	459
---	------------

Rozdział XII

Europejska współpraca administracyjna	463
--	------------

Rozdział XIII

Niejurysdykcyjne postępowania uproszczone	466
--	------------

1. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	466
2. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	471
2.1. Prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków	471
2.2. Pojęcie i przedmiot skargi oraz wniosku	473
2.3. Organy właściwe do rozpoznawania skarg i wniosków	474
2.4. Organizacja przyjmowania skarg i wniosków	477
2.5. Przebieg postępowania w sprawach skarg i wniosków	477
2.6. Nadzór i kontrola nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków	480
2.7. Związki postępowania w sprawach skarg i wniosków z postępowaniem jurysdykcyjnym	481

O Autorach	484
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

EKDA	– Europejski Kodeks Dobrej Administracji z 6.09.2001 r.
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
nowela do k.p.a. i p.s.a. z 2010 r.	– ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. poz. 18 ze zm.)
nowela kwietniowa do k.p.a. z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
Ordynacja podatkowa	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333)
pr. wod.	– ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310)
przep. wprow. sąd. adm.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 1271 ze zm.)
p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 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)
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 341) – nie obowiązuje
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1076)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

2. Czasopisma i inne publikatory

CBOSA	– baza orzeczeń sądów administracyjnych (http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
GAP	– Gospodarka, Administracja Państwowa
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 2003 r.)
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

3. Sądy i inne instytucje

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NSA-OZ	– Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy
RM	– Rada Ministrów
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Podręcznik, który oddajemy do rąk czytelników, stanowi kompleksowe opracowanie dotyczące problematyki postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego. Aby zdefiniować powyższe pojęcie, należy zważyć, że w doktrynie prawa administracyjnego normy prawa administracyjnego tradycyjnie dzieli się na trzy podstawowe kategorie¹:

- 1) normy ustrojowe (strukturalno-organizacyjne), dotyczące struktury aparatu administracyjnego, które określają status prawny poszczególnych organów administracji publicznej, jak również istniejące pomiędzy tymi organami powiązania;
- 2) normy materialne, wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, określające prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej – powstające z mocy prawa lub poprzez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego;
- 3) normy proceduralne (formalne), regulujące postępowanie administracyjne, które realizują – poprzez uprawnione do tego organy – normy prawa administracyjnego materialnego.

Prawo administracyjne materialne charakteryzuje się niezwykle bogactwem i różnorodnością norm prawnych, które są zaliczane do odrębnych dziedzin tego prawa (np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, geodezyjnego i kartograficznego, wodnego, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska). Niejednokrotnie akty prawne zaliczane tradycyjnie do tzw. „ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego” zawierają także normy prawa cywilnego materialnego.

Normy prawa procesowego z kolei służą realizacji norm prawa materialnego, dlatego też mają w stosunku do nich charakter wtórny. Związek norm materialnych i procesowych jest bardzo silny i wyraża się w tym, że istnienie norm materialnych stanowi

¹ Por. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9.

rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe kwestie, to jest różnorodność norm prawa administracyjnego materialnego oraz silną zależność norm o charakterze procesowym od specyfiki norm o charakterze materialnym, należy zauważyć, że stworzenie jednolitej regulacji proceduralnej, która miałaby służyć konkretyzacji każdego rodzaju normy prawa administracyjnego materialnego bez żadnych odmienności, jest w zasadzie niemożliwe, a w każdym razie niezwykle trudne. Regulacja taka – gdyby istniała – musiałaby mieć charakter bardzo ogólny, wręcz „ramowy”.

Czy można zatem w ogóle mówić o postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym ogólnym? I co powyższe pojęcie w istocie oznacza?

Przez pojęcie postępowania administracyjnego w doktrynie rozumie się „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”².

Problemy ze stworzeniem jednolitej procedury służącej realizacji norm prawa administracyjnego materialnego oddziałują także na kwestie terminologiczne związane z określeniem zakresu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. W doktrynie nie udało się wypracować w tej kwestii jednolitego stanowiska. Według jednego z prezentowanych poglądów postępowanie administracyjne jurysdykcyjne nie jest uregulowane w jednym akcie prawnym, gdyż na system jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego składa się postępowanie ogólne, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz postępowanie szczególne, do których oprócz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, w pierwszej kolejności, przepisy odrębne³. Przedstawiciele drugiego poglądu przyjmują istnienie dwóch rodzajów postępowania administracyjnego – ogólnego i szczególnego, przy czym postępowanie ogólne jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a postępowanie szczególne jest postępowaniem, „w którego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju”⁴, a jako przykład postępowania szczególnego wskazywane jest postępowanie podatkowe.

² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 98.

³ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka [w:] *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 132.

⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 99.

Mając na uwadze, że postępowania, w których następuje konkretyzacja norm prawa administracyjnego materialnego, w licznych wypadkach mają charakter postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego – ogólnego lub szczególnego – należy podnieść, że pomimo postępującej dekodyfikacji postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego niezmiennie pozostaje niezwykle istotną regulacją wywierającą wpływ na kształt postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. Uregulowane w nim instytucje zapewniają stronie postępowania administracyjnego liczne i realne gwarancje ochrony jej praw.

Kodeks postępowania administracyjnego nosi datę 14.06.1960 r., a wszedł w życie 1.01.1961 r. Przyczyn uchwalenia Kodeksu upatruje się w szczególności w potrzebie dostosowania systemu postępowania administracyjnego do obowiązującego w tamtym czasie ustroju administracji państwowej, konieczności ustawowego uregulowania instytucji skarg i zażaleń oraz uwzględnienia w przepisach o postępowaniu administracyjnym udziału prokuratora⁵. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej ustawodawca z reguły zamieszczał w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego również przepisy proceduralne, co prowadziło do dekodyfikacji procedury administracyjnej, mimo formalnego obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁶. Powyższe rozporządzenie w praktyce przestało być stosowane po wejściu w życie ustawy z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁷, choć formalnie nie zostało uchylone ani znowelizowane.

Prace nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego rozpoczęły się powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem Nr 16 z 28.01.1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz o rozpatrywaniu skarg i zażaleń ludności⁸. Komisja ta w początkowym okresie swej działalności opracowała tezy do projektu oraz kolejno pięć redakcji projektu Kodeksu postępowania administracyjnego. Po szerokich konsultacjach i publicznej dyskusji nad projektem⁹ sporządzono kolejne trzy redakcje projektu. Ostatnia z nich – ósma redakcja – została uznana za ostateczny tekst projektu Kodeksu postępowania administracyjnego, który został przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów. Prace poprzedzające proces legislacyjny trwały dwa lata i były w nie zaangażowane liczne środowiska zarówno teoretyków, jak i praktyków¹⁰. Z perspektywy czasu można ocenić,

⁵ Por. E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 579.

⁶ Dz.U. Nr 36, poz. 341.

⁷ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁸ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17.

⁹ Por. E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 579.

¹⁰ W publicznej dyskusji nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego uczestniczyli m.in. ministerstwa, Sąd Najwyższy, Generalna Prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, prezydium wojewódzkich, powiatowych i miejskich rad narodowych, Zrzeszenie Prawników Polskich, Komitet Nauk Prawnych i Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, katedry prawa administracyjnego uniwersyteckich wydziałów prawa.

że tryb procedowania nad Kodeksem był właściwy, skoro ustawa ta przetrwała (co prawda z licznymi nowelizacjami) w istotnie zmienionych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych.

Kodeks postępowania administracyjnego, mimo 60 lat obowiązywania, był i jest bardzo pozytywnie oceniany, jako akt prawny stanowiący „niewątpliwe wybitne osiągnięcie polskiej myśli prawniczej”¹¹, „dzieło dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”¹². J. Borkowski określił Kodeks mianem doniosłego aktu prawnego, będącego „wzorem dobrej roboty prawniczej”¹³. J.P. Tarno natomiast stwierdził, że „Kodeks postępowania administracyjnego jest aktem normatywnym, który odegrał podstawową rolę w dochodzeniu Polski do uzyskania statusu demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, gdyż „był to akt normatywny nowoczesny i precyzyjnie skonstruowany, pragmatyczny i pozbawiony właściwie odniesień natury politycznej” i z tych przyczyn „odegrał niewątpliwie niebagatelną rolę w procesie demokratyzacji życia publicznego w Polsce”¹⁴. Niewątpliwie Kodeks postępowania administracyjnego odegrał fundamentalną rolę w procesie realizacji w postępowaniu administracyjnym zasady *audi et altera partem*; zasady, która „wyznacza w prawie administracyjnym pewną formę kontroli, uprzedniej i następnej, czynności prawnych organu administracyjnego, formę, w której jednostka, której czynność taka dotyczy, ma prawnie zagwarantowany udział”¹⁵. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem, iż Kodeks postępowania administracyjnego „przez długi czas odgrywał rolę narzędzia dyscyplinującego działalność administracji wykonywaną w formach jurysdykcyjnych, a zarazem podstawowej gwarancji ochrony praw jednostki w jej stosunkach z administracją”¹⁶. Upływ czasu spowodował potrzebę modyfikacji bądź uzupełnienia rozwiązań kodeksowych, jednak nie pozbawił tego aktu prawnego wysokiej rangi i znaczenia. Należy podkreślić, że Kodeks – choć był wielokrotnie nowelizowany – obowiązuje jako regulacja kodeksowa najdłużej w polskim systemie prawnym.

W niniejszym podręczniku poświęcono najwięcej uwagi analizie instytucji procesowych tworzących ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Na rynku wydawniczym dostępnych jest kilka opracowań poświęconych tematyce szeroko

¹¹ E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 580, por. też W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1961, s. 17.

¹² F. Longchamps, za: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 23.

¹³ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 19.

¹⁴ J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 847.

¹⁵ M. Zimmermann, *Zasada „audi et alteram partem” w polskim prawie administracyjnym, Referat na I Międzynarodowy Kongres Prawa Porównawczego w Barcelonie, wrzesień 1957, materiały niepublikowane.*

¹⁶ Z. Kmiecik [w:] *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 12.

pojętego postępowania administracyjnego, a niekiedy także postępowania sądowno-administracyjnego, postępowania egzekucyjnego w administracji czy postępowania podatkowego. Wydaje się, że brakuje opracowania, które byłoby skoncentrowane wyłącznie na postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym ogólnym. Tego rodzaju opracowanie będzie stanowić pierwszy – niezwykle istotny – etap w zgłębianiu materii postępowania administracyjnego, które, jak już wspomniano, charakteryzuje się – w ślad za prawem administracyjnym materialnym – niezwykle różnorodnością.

Opracowanie nawiązuje, za zgodą Wydawcy, w niektórych fragmentach autorstwa Hanny Knysiak-Sudyki i Anny Gołęby do pozycji „Postępowanie administracyjne” pod redakcją naukową Tadeusza Wosia (Warszawa 2013, 2015, 2017). Upływ czasu od ostatniego wydania tego opracowania spowodował jednak konieczność opracowania niektórych zagadnień na nowo lub ich uaktualnienia.

Hanna Knysiak-Sudyka

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Uwagi wstępne

 Wydaje się, że najważniejsze w działaniu administracji publicznej oraz w korzystaniu przez jednostki z ich uprawnień w relacjach z administracją są przepisy prawa materialnego. Mówiąc o przepisach prawach administracyjnego przyjmuje się jednak ujęcie statyczne, natomiast podstawą działania administracji i wchodzących w relacje z nią jednostek jest ujęcie dynamiczne, które bazuje na konstrukcji normy materialnej i związanej z nią normy procesowej. Związek tych norm jest zaczynem dla budowania systemów procesowych, z zachowaniem właśnie tej kolejności: najpierw norma prawa materialnego i dopasowana do niej norma procesowa, a właściwie zbiory norm procesowych. To założenie dotyczy również administracyjnych norm procesowych. Ich funkcją jest realizacja norm prawa materialnego, ale nie wszystkich z tych norm. Niektóre z nich do kształtowania rzeczywistości i sytuacji administracyjnoprawnej jednostek nie wymagają norm procesowych. Te normy działają w sposób bezpośredni przede wszystkim jako nakazy i zakazy ustawowe. Większość norm prawa materialnego oddziałuje jednak na rzeczywistość w sposób **pośredni**, wymaga uruchomienia norm procesowych, które wywołują w ten sposób ich aktywację i pozwalają zrealizować efekt oddziaływania na rzeczywistość, na stosunki społeczne. Niektóre normy prawa materialnego wymagają do tego procesu jedynie pojedynczych norm procesowych i wtedy przyjmuje się, że są realizowane w sposób niesformalizowany. Te normy **można próbować zakwalifikować do kategorii czynności administracji albo innych aktów**. Większość norm prawa materialnego dla skutecznego kształtowania rzeczywistości wymaga jednak rozbudowanego systemu norm procesowych, które składają się na jurysdykcyjne postępowania administracyjne (ogólne, podatkowe). W tym wariantcie zaś następuje sformalizowana realizacja norm prawa materialnego. Wśród nich są także normy, które do uruchomienia wymagają aktywności jednostki – podmiotu spoza administracji publicznej. Pierwsze normy są uruchamiane w drodze **konkretyzacji autorytatywnej**, a drugie **konkretyzacji nieautorytatywnej** (np. deklaracja podatkowa). Te, które wymagają autorytatywnej konkretyzacji, składają się z: hipotezy i dyspozycji, w której określa się także formę działania organu administracji.

Sposób realizacji tych norm określony jest przez ustawodawcę, który metodę dobiera przy uwzględnieniu różnych założeń, w tym m.in. polityki państwa, w tym szybkości działania, oczekiwań społecznych albo stopnia ochrony jednostki.

- 2 W układzie pośredniego działania norm prawa materialnego zasadniczą kwestią przy opisywaniu wszelkich procedur administracyjnych jest ustalenie istoty i charakteru normy prawa administracyjnego procesowego i powiązanych z nimi norm prawa materialnego oraz zależności między nimi. Również ustawodawca nawiązuje do tej konstrukcji, i tak w art. 1 stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje (...)”, zaś w art. 7a przyjmuje, że „Jeżeli (...) w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane są na korzyść strony (...)”.
- 3  Administracyjne prawo procesowe składa się z norm procesowych, wśród których wyróżnia się podtypy: normy ogólne będące zasadami, normy szczegółowe skierowane do organów; normy skierowane do stron lub organów; normy techniczno-procesowe i stricte procesowe. Te normy mają określonych adresatów, dwóch albo – w wariantach współuczestnictwa – większej ilości, ale to zależy od układu procesowego, przy czym jest to zawsze układ – organ i strona albo strony.

Normy procesowe tworzące ten system rozumiane są w sposób wąski i składają się na normy, które służą aktywacji norm prawa materialnego (dział I i II k.p.a.) oraz normy służące wykonaniu tych norm (postępowanie egzekucyjne w administracji). Poza nimi występują bowiem jeszcze inne normy procesowe, choćby te, których celem jest stanowienie prawa (procedury uchwałodawcze) czy normy procesowe określające procedury kontrolne (kontrola podatkowa). Przedmiotem opracowania jest analiza norm procesowych służących aktywacji norm prawa materialnego. Są to normy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym normy składające się na jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, również postępowania uproszczone oraz spory o właściwość.

 **Kluczowe z punktu widzenia opracowania są normy procesowe powiązane z tymi normami prawa materialnego, które wymagają autorytatywnej konkretyzacji w drodze sprawowania jurysdykcji przez organy administracji publicznej (dział I i II k.p.a. oraz dział IV o.p.).** Te normy procesowe regulują zorganizowany proces stosowania prawa¹. Zalicza się je do kategorii **norm o charakterze instrumentalnym** (wraz z nimi można zakwalifikować **normy wykonawcze**, np. z zakresu egzekucji administracyjnej). Dla lepszego oddania ich istoty można rozważać określenie ich mianem **norm „aktywujących”**. Obie kategorie „obsługują” normy prawa materialnego, ale w określonej chronologii. Normy procesowe stanowią więc narzędzie, instrument, za pomocą którego wprowadza się do obiegu prawnego normy prawa

¹ Zob. J. Filipiek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I*, Kraków 1995, s. 46.

materialnego, uaktywnia się te normy przed podjęciem czynności konwencjonalnej – wydaniem aktu administracyjnego, w którym zamieszcza się rozstrzygnięcie będące wyrazem zastosowania tej normy. Można też opisać ten proces jako wywołanie skutków norm prawa materialnego w sferze rzeczywistości. Wcześniej normy miały jedynie potencjalny charakter, tj. w sferze normatywnej, a po postępowaniu administracyjnym kształtują bezpośrednio rzeczywistość. W sytuacji jednak powstrzymania się przez adresata aktu od wdrożenia skonkretyzowanej normy i wykonania rozstrzygnięcia należy uruchomić normy wykonawcze.

Wyróżnia się także normy kompetencyjne, które określają formę działania i mają rygorystyczny charakter (rygor stwierdzenia nieważności). Norma kompetencyjna jest podstawą podjęcia czynności konwencjonalnej (np. wydania decyzji), ale po uruchomieniu i zastosowaniu norm procesowych.

 Występują jednak różne rodzaje norm prawa materialnego i z tego powodu 4
wymagane są różne systemy norm administracyjnych procesowych (postępowania: administracyjne, podatkowe, dyscyplinarne, konsularne). **Z tego powodu wyróżnia się postępowanie ogólne, szczególne oraz wyłączone** (art. 3 k.p.a.).

 Różne funkcje norm prawa materialnego wymagają różnych metod ich realiza- 5
cji. Wyróżniają się na tym tle sygnalizowane wcześniej normy prawa materialnego realizowane przez administrację publiczną w sposób niesformalizowany (czynności administracji publicznej i „inne akty”²). Wprowadzono je do systemu w 1995 r. (ustawa o NSA).

 Normy procesowe wąskim ujęciu mają realizować określone funkcje: 6
– **ochronną**,
– **systematyzującą (porządkującą)**³.

Funkcja ochronna obejmuje: ochronę praworządności, ochronę jednostki – strony (interes jednostki – art. 7 k.p.a.), szybkość oraz efektywność działania administracji. Ta funkcja realizowana jest w drodze norm procesowych, które **mają oddziaływać prewencyjnie** (np. art. 10 k.p.a.) i **represyjnie** (np. w trybie wznowienia postępowania – art. 145 § 1 k.p.a. i nast.).

Funkcja systematyzująca wiąże się z potrzebą ustalenia kolejności działań, co przekłada się także na sprawność administracji, ale także ma ujednolicać działania w poszczególnych typach spraw. Ten pierwszy aspekt wiąże się z potrzebą wypracowania pewnej logiki w kolejności dokonywania czynności procesowych.

² Zob. art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

³ Niektórzy Autorzy przypisują normom procesowym także funkcję instrumentalną, zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 40.

Sytuacja pomijania realizacji tych funkcji przez administrację stanowi przejaw nielegalności działań administracji. Może to być podstawą negatywnej weryfikacji na etapie postępowania odwoławczego (w toku instancji). W przypadku kwalifikowanych uchybień stanowi to podstawę uruchomienia trybów nadzwyczajnych wewnętrznych (uregulowanych w dziale II, rozdziałach 12 i 13 k.p.a.).

Powyższa weryfikacja może nastąpić również w trybie zewnętrznym – postępowaniu sądoadministracyjnym – po uruchomieniu norm procesowych trójstronnych, nazywanych przez niektórych Autorów spornymi⁴.

2. Kategorie postępowań jurysdykcyjnych

- 7 Przepis art. 1 ma podstawowe znaczenie przy ustaleniu zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres ten określają także przepisy szczególne zawarte w aktach prawnych w randze ustawy⁵. Zjawisko zamieszczenia podstaw stosowania Kodeksu w różnych aktach prawnych wynika z tego, że stało się niemożliwe w ramach obowiązującej konstrukcji Kodeksu zbudowanie jednego ogólnego modelu postępowania administracyjnego ze względu na różnorodność działań i prowadzonych postępowań przez organy administracji publicznej rozumianych w ujęciu ustrojowym i funkcjonalnym. W efekcie występuje obecnie wspomniane we wstępie zjawisko rozproszenia przepisów, które określają zakres i sposób stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Związane jest to z równoczesnym wprowadzaniem w tych szczególnych regulacjach odrębnych rozwiązań procesowych. Nakłada się na to dodatkowo tworzenie innych modeli postępowań administracyjnych (np. podatkowe). W konsekwencji wywołuje to zjawisko dekodyfikacji postępowań administracyjnych, którego nie można jednak oceniać jednoznacznie jako negatywne. Trzeba mieć bowiem na uwadze zmiany systemowe, jakie nastąpiły od chwili wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego. W momencie ustanawiania tych przepisów ich projektodawcy nie mieli do czynienia z taką ilością i różnorodnością spraw administracyjnych, mimo że był to czas „rozciągania” prawa administracyjnego na stosunki nieadministracyjnoprawne (cywilne i karne), tylko po to, aby rozszerzyć sferę działania administracji państwowej. Obecnie można wyróżnić wiele podtypów spraw administracyjnych, a poza tym sprawy o charakterze mieszanym (hybrydalnym) administracyjno-cywilnym i administracyjno-karnym, z różnym rozłożeniem akcentów, dla których jeden podstawowy model postępowania z przewidzianymi

⁴ Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 1.

⁵ Analizując rozwiązania zawarte w tej jednostce redakcyjnej i ustalając, czy w danym przypadku Kodeks ma zastosowanie, należy mieć na uwadze również art. 3 i 4 oraz szereg innych przepisów szczególnych, które albo w odniesieniu do art. 1 i 2 będą wyłączać stosowanie tej ustawy, albo je ograniczać, natomiast w odniesieniu do art. 3 będą wprowadzać obowiązek jej stosowania z ograniczeniami tylko do określonych instytucji albo na zasadzie odpowiedniego stosowania.

modyfikacjami (postępowania uruchamiane z urzędu, na wniosek; z rozprawą, bez rozprawy; z uzgodnieniem z art. 106 i bez) nie jest wystarczający.

 Traktując Kodeks postępowania administracyjnego jako podstawowy akt prawny regulujący postępowania administracyjne, wyróżnia się **trzy podstawowe kategorie postępowań jurysdykcyjnych: postępowanie ogólne – prowadzone tylko w oparciu o przepisy zawarte w Kodeksie, postępowania szczególne, do których jego przepisy będą mieć zastosowanie w takim zakresie, w jakim nie zostały uregulowane przez przepisy szczególne, oraz postępowania wyłączone, do których go nie stosujemy**⁶. 8

 Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 jest tzw. **ogólnym postępowaniem administracyjnym, nazywanym również jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, które służy wiążącemu ustaleniu przez organ administracji publicznej w formie indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji) konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej przy zastosowaniu norm procesowych zawartych wyłącznie w Kodeksie postępowania administracyjnego**⁷.

Postępowania szczególne uregulowane są nie tylko przepisami Kodeksu. Co znamienne, zakres tej pozakodeksowej szczegółowej regulacji, która je współtworzy, jest różny. Można więc wyróżnić postępowania, w których wprowadzono jedynie odmienności w odniesieniu do pojedynczych instytucji zawartych w Kodeksie (np. skrócenie terminów, w których można wystąpić o wznowienie postępowania), postępowania, dla których ustanowiono modyfikacje w szerszym zakresie (np. postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy prowadzone w oparciu o art. 59 i n. u.p.z.p.), aż po wariant występujący na gruncie postępowań prowadzonych przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uregulowany w Dziale VI u.o.k.k., w którym rozwiązania szczególne mają dominujące znaczenie. W odniesieniu do postępowań szczególnych przepisy Kodeksu mogą być stosowane wprost lub odpowiednio. Zakres i sposób stosowania przepisów tej ustawy określają właśnie przepisy szczególne.

W ujęciu teoretycznym można przyjąć za J. Borkowskim, że postępowania szczególne mogą przybrać postać postępowań autonomicznych (zawartych w jednej lub kilku ustawach regulujących całość zagadnień procesowych) lub procedur nieautonomicznych, które regulują jedynie najważniejsze, charakterystyczne dla danego postępowania zagadnienia procesowe, a w pozostałych sprawach odsyłają do przepisów ogólnych, uregulowanych w Kodeksie. Procedura autonomiczna składa się

⁶ Zob. T. Woś [w:] *Postępowanie...*, s. 92–93.

⁷ Zob. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Wrocław 1967, s. 433 i n.

z przepisów normujących podstawowe instytucje procesowe oraz zespołu przepisów o charakterze technicznym, pozwalających prowadzić postępowanie z zachowaniem podstawowych gwarancji procesowych⁸. Sposób odesłania wyrażony jest najczęściej w formule tzw. odpowiedniego stosowania Kodeksu. W procedurach nieautonomicznych występuje zaś w wiele „silniejsze” powiązanie z przepisami Kodeksu.

Postępowania szczególne ustanawiane są aktami normatywnymi, które mają przede wszystkim materialnoprawny charakter, a w których zamieszcza się jedynie przepisy proceduralne – czy to wkomponowane w materię materialnoprawną, czy to w formie samodzielnych rozdziałów zatytułowanych „Postępowanie...” – będące podstawą wyróżnienia tych postępowań. Ich wprowadzenie wynika przede wszystkim z faktu, że przepisy Kodeksu mogłyby być nieadekwatne do nowych zadań przypisanych administracji publicznej i wręcz mogłyby utrudniać prawidłową ich realizację⁹. Sposób regulacji postępowań szczególnych jest więc pochodną celów danego postępowania oraz charakteru i skutków kończącej go decyzji czy też efektów milczącego załatwienia sprawy. Rozwój postępowań szczególnych świadczy o dekompozycji systemu postępowań administracyjnych i w ocenie niektórych przedstawicieli nauki jest podstawą tworzenia nowych gałęzi prawa (np. postępowania koncesyjne w publicznym prawie gospodarczym; postępowania licencyjne w „prawie sportowym”; postępowania w sprawie rejestracji leków w „prawie medycznym”). Zjawisko to jest nieuniknione i generalnie akceptowalne, pod warunkiem respektowania najważniejszych reguł procesowych, w tym przede wszystkim zasad postępowania (zasady praworządności, prawdy materialnej i czynnego udziału strony w postępowaniu) zawartych w Kodeksie i służących ochronie praw podmiotowych jednostki w relacjach z organami administracji publicznej.

Analiza systemu prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że z punktu widzenia typów postępowań administracyjnych prowadzonych w poszczególnych kategoriach spraw dominują postępowania, których część materii normatywnej uregulowana jest w przepisach szczególnych.

Oprócz tych dwóch kategorii w przepisie art. 3 określono wyłączenia stosowania Kodeksu, w tym postępowanie wyłączone w sprawach uregulowanych w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, które spełnia wszystkie kryteria pozwalające na zakwalifikowanie go do kategorii postępowań jurysdykcyjnych.

- 9 Poza tą zasadniczą i kluczową sferą aktywności administracji ujętą w pojęciu „postępowania jurysdykcyjne”, występują jeszcze obszary „uproszczonych” postępowań,

⁸ Zob. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978, s. 103.

⁹ Por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury...*, s. 106; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, *passim*.

prowadzonych nie w sprawach administracyjnych, lecz w innych sytuacjach wejścia jednostek w relacje z administracją. Podsumowując, można więc stwierdzić, że w **polskim porządku prawnym funkcjonuje cały system postępowań administracyjnych**, na który składają się następujące kategorie:

- **postępowania ogólne**,
- **postępowania szczególne**,
- **postępowania wyłączone**,
- **postępowania uproszczone**.

3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

-  Zgodnie z art. 1 i 2 Kodeks postępowania administracyjnego normuje: 10
- 1) **jurysdykcyjne postępowanie administracyjne ogólne** (art. 1 pkt 1 i 2),
 - 2) **postępowanie w sprawach rozstrzygania części sporów o właściwość między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, między innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, o których mowa w pkt 2** (art. 1 pkt 3),
 - 3) **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń** (art. 1 pkt 4),
 - 4) **postępowanie w sprawach skarg i wniosków** (art. 2),
 - 5) **nakładanie lub wymierzanie kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu** (art. 1 pkt 5),
 - 6) **tryb europejskiej współpracy administracyjnej** (art. 1 pkt 6).

Kodeks określa także zakres stosowania przepisów Kodeksu do postępowań w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180–181).

Podstawową kategorię postępowań uregulowaną w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowi **jurysdykcyjne postępowanie administracyjne** (art. 1 pkt 1, 2 i 5). W art. 1 pkt 3, 4 i art. 2 wskazano **postępowania uproszczone**, określane tak ze względu na odstąpienie od stosowania wielu rozwiązań przewidzianych dla jurysdykcyjnego postępowania ogólnego, w tym przede wszystkim niewystępowanie aktu jurysdykcji jako sposobu ich zakończenia. W pkt 2 zawarto **rozstrzyganie sporów o właściwość**. Ujmując więc ogólnie zakres Kodeksu postępowania administracyjnego, można przyjąć, że **reguluje system postępowań administracyjnych, lecz nie w pełnym zakresie, z wyjątkami określanymi jako postępowania wyłączone**.

W specyficzny sposób ujęto sferę stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego określoną w pkt 5 i 6. To wskazanie wydaje się sugerować, że te postępowania są uregulowane w przeważającej mierze w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęto jednak w dziale VIA i VIIIA, że przepisów Kodeksu nie stosuje się w tych postępowaniach, jeżeli przepisy szczególne stanowią inaczej (zob. art. 189a § 2

i art. 260g). W sytuacji funkcjonowania w systemie prawa rozbudowanych przepisów szczególnych w tych sprawach, znaczenie regulacji zawartej w Kodeksie ma w istocie znikome znaczenie. Równocześnie trzeba mieć na uwadze, że postępowanie w sprawach „nakładania lub wymierzania kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu” jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, zaś przy trybie europejskiej współpracy administracyjnej można rozważać zaliczenie tej regulacji do sfery wewnętrznej administracji, której funkcjonowanie co do zasady nie powinno być przedmiotem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

3.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne

- 11 Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne określone w art. 1 pkt 1 i 2 służy – jak już wyżej wskazano – wiążącemu ustaleniu przez organ administracji publicznej w formie indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji) konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej przy zastosowaniu norm procesowych zawartych wyłącznie w Kodeksie postępowania administracyjnego. Można to również ująć skrótowo jako „konkretyzację normy przedmiotowej, skutkującej uwolnieniem jej mocy wiążącej”¹⁰.
- 12  Przesłanki stosowania przepisów kodeksu związane są więc z:
- 1) typem organu,
 - 2) rodzajem norm prawnych stosowanych przez ten organ, w których powinna być zakodowana „sprawa administracyjna”,
 - 3) podstawową formą stosowania tych norm prawnych – decyzją administracyjną.

Przesłanki te nie tracą aktualności w sytuacji prawnego dozwoleń zastoso-
wania wariantu milczącego załatwienia sprawy, jednakże wobec założenia ustawodawcy
zawartego w art. 122a, że mechanizm ten będzie miał zastosowanie „jeżeli przepis
szczególny tak stanowi”, wyklucza to możliwość zaliczenia takich postępowań do ka-
tegorii ogólnego postępowania administracyjnego. Zawsze będą to więc postępowa-
nia szczególne.

W odniesieniu do **przesłanki dotyczącej podmiotu stosującego prawo** przyjmuje się, że postępowania te prowadzą organy administracji publicznej, które w sposób najbardziej ogólny można rozumieć jako zespolenie czynnika osobowego (człowiek lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) z umiejscowieniem w struktu-
rze organizacyjnej państwa albo samorządu terytorialnego, powołanych do reali-
zacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kom-
petencji¹¹. Przy dookreślaniu pojęcia organu należy sięgnąć również do art. 5 § 2

¹⁰ Za T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32.

¹¹ Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 130.

(także w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 1 pkt 2). W przepisie tym przyjęto szerokie rozumienie organów, do których zalicza się organy administracji publicznej w ujęciu ustrojowym, za pośrednictwem których państwo sprawuje władztwo administracyjne, a realizacja tego władztwa stanowi ich podstawowe zadanie oraz organy innych podmiotów nie należących do tego systemu, które funkcje przypisane administracji publicznej wypełniają dodatkowo, obok podstawowej działalności¹².

Do kategorii pierwszej zaliczono wskazane w art. 5 § 2 pkt 3, 4 i 6:

13

- **organy administracji rządowej**,
- **organy administracji samorządowej** (zgodnie z art. 17 k.p.a. samorządowe kolegia odwoławcze także są częścią tej grupy¹³),
- **inne organy państwowe, niezaliczane do administracji publicznej w tym ujęciu**, np.: wojskowe komisje lekarskie¹⁴, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezesi sądów powszechnych¹⁵, Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁶.

Dru ga kategoria organów określana jest w doktrynie mianem **organów administrujących**¹⁷ i została wskazana w art. 1 pkt 2, przy czym na gruncie postępowań administracyjnych uprawnione jest posługiwanie się w odniesieniu do obu kategorii zbiorczym określeniem – organy administracji publicznej, z podkreśleniem, że chodzi o funkcjonalne rozumienie tego terminu, tj. z uwzględnieniem funkcji polegającej na wykonywaniu władztwa administracyjnego. Organy administrujące wykonują zadania związane z wykonywaniem tego władztwa (kompetencje) na podstawie zlecenia ich w drodze ustawy (zlecenie ustawowe) albo porozumienia o przekazaniu (ewentualnie upoważnienia tego organu przez organ administracji). Organy te kierują podmiotami administrującymi w ujęciu materialnoprawnym i stanowią szeroką kategorię, do której zalicza się – na podstawie art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* oraz pkt 5 – organy organizacji społecznych, w tym organy samorządów zawodowych¹⁸, organy samorządów gospodarczych, organy organizacji spółdzielczych, organy funduszków państwowych, których status ustalono w drodze ustawy oraz organy zakładów administracyjnych¹⁹.

14

W zakresie podmiotowym stosowania Kodeksu istotne jest również ustalenie, że **organ jest właściwy do rozpoznania danej sprawy**, gdzie pod pojęciem właściwości należy rozumieć za W. Dawidowiczem „prawną zdolność do wiążącego ustalenia

¹² Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 183.

¹³ W ujęciu ustrojowym samorządowe kolegia odwoławcze są organami administracji rządowej.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.05.2012 r., IV SA/Wr 51/12, LEX nr 1472203.

¹⁵ Zob. uchwała SN (7) z 29.04.1992 r., III AZP 3/92, OSNC 1992/10, poz. 172.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie, z 20.01.2016 r., VI SA/Wa 2056/15, LEX nr 2055312.

¹⁷ Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 180.

¹⁸ Zob. postanowienie NSA z 9.07.2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989.

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 13.10.2009 r., II SA/Ol 471/09, LEX nr 521981; w wyjątkowych przypadkach również organy fundacji.

konsekwencji obowiązującej normy prawa administracyjnego w stosunku do określonego podmiotu”²⁰. Wymóg ten dotyczy każdego typu właściwości, a więc rzeczowej, miejscowej oraz funkcjonalnej, i wiąże się z obowiązkiem organu ustanowionym w art. 19 oraz gwarancją ustanowioną w art. 156 § 1 pkt 1.

Druga przesłanka, która bazuje na przyjęciu określonego przedmiotu ogólnego postępowania administracyjnego ujętego jako „**sprawa indywidualna**” zakodowana w normie prawa materialnego, nie została zdefiniowana w Kodeksie. W literaturze przedmiotu przedstawiono różne sposoby określania jej istoty, przy czym przyjmuje się dla niej jednolitą nazwę „sprawa administracyjna”. T. Woś oparł definicję sprawy na koncepcji stosunku administracyjnoprawnego i przyjął, że jest to „**przewidziana w normach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi**”²¹. Trzeba dodać, że dopiero „decyzyjna” forma prawna działania organu przesądza o powstaniu sprawy administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest przeszkodą dla takiego założenia nawet odformalizowany i uproszczony charakter postępowania, np. o udostępnienie informacji publicznej²². Cecha „decyzyjnej” formy prawnej działania organu nie zostaje utracona nawet w wariantcie załatwienia konkretnej sprawy w drodze ugody administracyjnej (art. 13) czy poprzez „milczące zakończenie postępowania” albo „milczącą zgodę” (art. 122a). Jest ona bowiem związana z przewidzianą w przepisach prawa możliwością konkretyzacji praw i obowiązków jednostki, niezależnie od dopuszczalnej formy załatwienia tej sprawy²³. Znaczenie sprawy administracyjnej dla możliwości prowadzenia postępowania w oparciu o przepisy Kodeksu unaocznia się w sytuacji, kiedy sprawa „wygasa” w trakcie postępowania. Podstawa wygaśnięcia wynika z braku konstytutywnego elementu sprawy przed wszczęciem postępowania (brak pierwotny) albo następczym nieistnieniem elementów tworzących tę sprawę (brak wtórny)²⁴. Te warianty stanowią przesłankę do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania (pierwotnej albo wtórnej), co zobowiązuje organ do wydania decyzji o jego umorzeniu, co przekłada się na stwierdzenie braku podstaw do dokonania autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków jednostki.

²⁰ Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 52 i 58.

²¹ Zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUW Prawo 1990/168, s. 334.

²² Zob. wyrok NSA z 16.01.2018 r., I OSK 455/16, LEX nr 2465830.

²³ Sądy administracyjne odrzucały możliwość zakwalifikowania pewnych zdarzeń do kategorii spraw administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął np. że: „Wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego nie jest sprawą administracyjną w myśl art. 1 pkt 1 i nie jest też sprawą sądowoadministracyjną w myśl art. 1 i 3 § 3 p.p.s.a., bowiem nie ma przepisu szczególnego przewidującego kontrolę sądów administracyjnych w tym zakresie” (zob. postanowienie NSA z 29.04.2014 r., II GSK 910/14, LEX nr 1460166).

²⁴ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 50.

W odniesieniu do trzeciej przesłanki przyjmuje się, że **każda sprawa określona w art. 1 pkt 1 i 2, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, powinna być rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej albo załatwiana milcząco**. Forma decyzji ma również zastosowanie do spraw określonych w art. 1 pkt 5. W każdym z tych trzech wariantów organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego (wyjątkowo również prawa procesowego – decyzja o umorzeniu postępowania), wynikającą z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w niektórych sprawach dookreśloną przepisami zawartymi w aktach prawa wewnętrznego (stanowionego np. w zakładach administracyjnych albo przez samorząd zawodowy). Co istotne, norma ta nie działa bezpośrednio wobec jednostki, lecz dla ukształtowania stosunku materialnoprawnego wymaga autorytatywnej (władczej) indywidualizacji i konkretyzacji²⁵ (tzw. pośrednie działanie normy prawa materialnego). „Milczące załatwienie sprawy”, o którym mowa w art. 122a, nie jest instytucją, która jest tożsama z „decyzją administracyjną”, mimo że stanowi formę załatwienia sprawy administracyjnej. Decyzja stanowi przejaw aktywności organu i materializuje się z chwilą wydania i doręczenia, wywołując efekt tzw. związania swoją treścią w przyszłości i wykreowania wtórnej normy prawnej określającej relację między administracją i jednostką. Z kolei „milczące załatwienie sprawy” bazuje wyłącznie na ustawowo ustanowionej konstrukcji dozwoleń braku aktywności organu i wywołaniu w ten sposób takiego samego efektu jak decyzja.

3.2. Postępowania uproszczone pozajurysdykcyjne

 Do postępowań uproszczonych, które nie są postępowaniami jurysdykcyjnymi, zalicza się:

- 1) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń,
- 2) postępowanie w sprawach skarg i wniosków,
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania części sporów o właściwość,
- 4) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Ad 1. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń zostało uregulowane w dziale VII – art. 217 i n. Mimo że ma charakter uproszczony, to powinny być przy jego prowadzeniu zachowane minimalne rygory proceduralne, przede wszystkim w zakresie zasad zawartych w art. 6–16²⁶.

Formę zaświadczenia zalicza się do czynności administracji, podejmowaną przez właściwy organ administracji publicznej w celu potwierdzenia obiektywnie istniejącego

²⁵ Zob. postanowienie NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1801/12, LEX nr 1240612.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 31.08.2010 r., II SAB/Ol 56/10, LEX nr 756122.

stanu, dotyczącego faktów lub prawa²⁷. W istocie czynnością materialno-techniczną jest wydanie zaświadczenia, zaś samo zaświadczenie, jako efekt tej czynności, jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1, korzystającym z domniemania prawdziwości.

W takim ujęciu zaświadczenie ani nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach jednostki, jak i nie może tworzyć nowej sytuacji prawnej (wtórnej normy prawnej). Jest ono tylko przejawem wiedzy, nie zaś woli organu administracji publicznej²⁸. Wydanie zaświadczenia jest kategorią działania administracji odmienną niż rozstrzyganie w drodze decyzji administracyjnej sprawy administracyjnej. Przekłada się to również na odmienności tego postępowania w porównaniu do postępowania administracyjnego ogólnego. Do wydania zaświadczeń nie jest choćby wymagana szczegółowa podstawa prawna. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń przybiera formę postępowania gabinetowego i nie występują w nim strony, a jedynie wnioskodawca. Nie przeprowadza się postępowania wyjaśniającego nakierowanego na ustalenia w zakresie stanu faktycznego relewantnego z punktu widzenia normy prawa materialnego. Organ ogranicza się zaś do – co najwyżej – odnalezienia danych wchodzących w skład zasobu, którym dysponuje, w celu potwierdzenia istniejącego obecnie lub w przeszłości stanu. Postępowanie to może zakończyć się: wydaniem zaświadczenia, odmową wydania zaświadczenia albo odmową wydania zaświadczenia o żądanej treści²⁹. W odniesieniu do wskazanych odmów ustanowiono w art. 219 uprawnienie zaskarżenia ich w drodze zażalenia.

- 18 **Ad 2.** Postępowanie skargowo-wnioskowe przewidziane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi instrument społecznej kontroli administracji w ujęciu w celu funkcjonalnym, będąc zarazem realizacją przyznanego każdemu prawa składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych (art. 63 Konstytucji RP)³⁰. Jest to jednoinstancyjne postępowanie o charakterze uproszczonym, którego przedmiotem nie jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Nie występują w nim strony postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do wnioskodawcy, a tylko zawiadamia się go o działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi czy wniosku. Z merytorycznego punktu widzenia jest to rodzaj procedury kontrolnej³¹, której można przypisać funkcję uzupełniającą względem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

Skargi i wnioski są środkami prawnymi przysługującymi każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone. Osoba składająca skargę w trybie

²⁷ K. Chorąży, Z. Kmieciak, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, Sam. Teryt. 2000/6, s. 70–71; zob. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 72.

²⁸ Wyrok NSA z 1.07.2010 r., II OSK 594/10, LEX nr 597715.

²⁹ Szerzej na temat zaświadczenia w rozdziale XIII.1.

³⁰ Zob. postanowienie WSA w Olsztynie z 19.03.2010 r., II Sab/OL 17/10, LEX nr 1686621.

³¹ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 20.06.2007 r., IV Sa/Wa 140/07, LEX nr 351325.

art. 221 nie musi uzasadniać swojego interesu, może bowiem występować również w interesie publicznym. Treść pisma determinuje, czy jest ono skargą czy wnioskiem. Przedmiotem skarg są w szczególności zaniedbania lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227), wnioski zaś wnoszone są w szczególności w sprawach ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241). Uzupełniający charakter skargi wyraża się w tym, że doprowadzi do uruchomienia postępowania uproszczonego pod warunkiem, iż nie spowoduje wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek lub z urzędu (art. 233) albo nie zostanie złożona w sprawie, w której toczy się jurysdykcyjne postępowanie administracyjne lub którą rozstrzygnięto decyzją ostateczną (art. 234 i 235).

Zakończenie tego postępowania odbywa się w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi czy wniosku, nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, a więc nie tylko postępowania odwoławczego, ale także postępowania sądowoadministracyjnego. Sposobom zakończenia tego postępowania nie można przypisać cech aktu administracyjnego, gdyż nie wpływają one na sytuację prawną podmiotu występującego ze skargą lub wnioskiem.

Szczegółową regulację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów administracji publicznej zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³².

Ad 3. Do postępowań uproszczonych zaliczono wskazane w art. 1 pkt 3 postępowanie w sprawach rozstrzygania części **sporów o własność** zaistniałych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego albo między organami administracji rządowej (również między innymi organami państwowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w pkt 2), czyli spory o rozdzielanie kompetencji między organami należącymi do tych samych systemów ustrojowych administracji. Tryb przeprowadzania tych postępowań ustanowiono w Kodeksie w art. 22 (oraz w części w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wyróżnić też należy, w oparciu o kryterium podmiotowe określone w art. 4 p.p.s.a., **spory kompetencyjne**, które rozstrzygane są w oparciu o przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z wyjątkiem regulacji dotyczącej legitymacji do ich uruchomienia, która jest zawarta w art. 22 § 3 k.p.a. Są to spory o rozdzielanie kompetencji między organami należącymi do różnych systemów ustrojowych administracji.

³² Dz.U. Nr 5, poz. 46. Na temat postępowania w sprawie skarg i wniosków por. szerzej w rozdziale XIII.2.

Celem obu postępowań jest **ustalenie organu, który jest właściwy do przeprowadzenia postępowania** w konkretnej sprawie administracyjnej i jej rozstrzygnięcia decyzją administracyjną³³. Spory mogą powstać tylko w przypadku dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a więc po stwierdzeniu, że istnieje sprawa administracyjna ustanowiona normami materialnego prawa administracyjnego³⁴. Spór taki nie może bowiem mieć charakteru pozornego³⁵ czy też jedynie teoretycznego. Dla sporów o właściwość przyjęto, że mają być rozstrzygane co do zasady przez podmiot ze sfery administracji publicznej, natomiast przy sporach kompetencyjnych właściwy do ich rozstrzygania jest Naczelny Sąd Administracyjny (art. 4 i 15 p.p.s.a.).

Wyróżnia się dwie kategorie sporów o właściwość w oparciu o kryterium aktywności organów. Spory pozytywne, gdy co najmniej dwa organy administracji publicznej podejmują w tym samym czasie czynności procesowe w celu prowadzenia postępowań w tej samej sprawie administracyjnej, dając w ten sposób wyraz, że są właściwe dla rozstrzygnięcia danej sprawy, i spory negatywne, gdy organy powstrzymują się przed podjęciem i prowadzeniem jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych w tej samej sprawie, uznając, że nie są w tym zakresie właściwe. Niezbędnym warunkiem do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość jest przekazanie podania innemu organowi w trybie art. 65 § 1.

W odniesieniu do sporów o właściwość rozstrzyganych przez organy administracji publicznej w myśl reguł wskazanych w art. 22 z wnioskiem może wystąpić strona postępowania, podmiot na prawach strony (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna) lub organ pozostający w sporze ten, który otrzymał zawiadomienie o przekazaniu sprawy w trybie art. 65.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują również kwestii związanych z rozstrzygnięciem sporu o właściwość³⁶. Przyjmuje się jednak, że rozstrzygnięcie sprowadza się do wskazania, który organ jest uprawniony do wydania

³³ Z pojęcia sporów o właściwość wyłączono z dniem 1.01.2004 r. spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Wiązało się to ze zniesieniem Kolegium Kompetencyjne przy SN, które było powołane do ich rozstrzygania. Zmiany te wprowadzono 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.) poprzez skreślenie działu V k.p.a.

³⁴ Przepis art. 22 nie przewiduje rozstrzygania sporów wynikłych na tle innych postępowań, np. w sprawach cywilnych.

³⁵ Spór o właściwość, w którym organy opierają się na odmiennych ustaleniach faktycznych należy ocenić jako pozorny, gdyż nie ma tu rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, a istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy. Dopóki nie nastąpi pomiędzy organami uzgodnienie stanowisk co do istoty sprawy, nie można mówić o sporze kompetencyjnym, zob. postanowienie NSA z 5.10.2010 r., I OW 93/10, LEX nr 741783.

³⁶ Bardziej rozbudowane regulacje zawarto w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednak i one charakteryzują się znacznym stopniem ogólności i nie są kompletne.

decyzji lub postanowienia w konkretnej sprawie³⁷. Organy pozostające w sporze są związane takim wskazaniem, jednak tylko w danym konkretnym postępowaniu. Postępowanie to stanowi gwarancję legalności aktów administracyjnych. Negatywnym aspektem niedochowania właściwości organów administracji publicznej jest przesłanka nieważności decyzji (postanowienia) zawarta w art. 156 § 1 pkt 1³⁸.

Ad 4. Tryb europejskiej współpracy administracyjnej reguluje relacje między organami administracji w krajach Unii Europejskiej zawiązywane w związku z potrzebą udzielenia pomocy prawnej. Udział jednostki po uruchomieniu tego trybu jest marginalny. Współpraca realizowana jest w zakresie czynności podejmowanych na potrzeby konkretnych postępowań administracyjnych i wiąże się przede wszystkim z przekazywaniem danych dotyczących uczestników tego postępowania, wymianą innych informacji oraz wykonywaniem czynności procesowych w ramach pomocy prawnej (art. 260a). Działania te mają z założenia mieć charakter odformalizowany, korespondencja powinna odbywać się w drodze elektronicznej.

Aspekt procesowy w tym trybie jest zaś dalece ograniczony i – co znamienne – w głównej mierze określają go przepisy unijne, a nie postanowienia działu VIIIA³⁹. Współpraca między podmiotami zaliczanymi do administracji może być podjęta w układzie horyzontalnym (np. współpraca krajowego organu administracji publicznej z organem administracji państwa członkowskiego), jak i wertykalnym (współpraca z organami administracji Unii Europejskiej). Krajowy organ może być w tych układach podmiotem, który podejmuje działanie z inicjatywy organu zewnętrznego, a może także sam inicjować działania podmiotów zewnętrznych. Ograniczony zakres tej regulacji ma być wyrazem odformalizowania tych przejawów aktywności organów administracji⁴⁰. **Rozwiązania zawarte w Kodeksie mają charakter subsydiarny i ramowy⁴¹.**

3.3. Postępowania wyłączone

W przepisie art. 3 określono wyłączenia stosowania Kodeksu. Należy jednak podkreślić, że nie są to jedyne wyłączenia stosowania tego aktu prawnego. Przepisy szczególne w randze ustawy w odniesieniu do niektórych typów postępowań wyłączają stosowanie albo całego Kodeksu (postępowania wyłączone), albo wskazanych instytucji (ewentualnie działów albo rozdziałów). Równocześnie przy rozstrzygnięciu

³⁷ Postanowienie NSA z 28.03.1991 r., SA/Lu 218/91, ONSA 1991/1, poz. 30.

³⁸ Na temat sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych por. rozważania w rozdziale IV.1.4.

³⁹ Zob. np.: rozporządzenie Rady (WE) NR 515/97 z 13.03.1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.Urz. UE L 82, s. 1 ze zm.).

⁴⁰ Na temat europejskiej współpracy administracyjnej por. rozważania w rozdziale XII.

⁴¹ Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 17.

sporu w zakresie stosowania lub nie przepisów Kodeksu trzeba mieć na uwadze regułę, że w zakresie jurysdykcyjnych postępowań, których rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej, stosuje się interpretację rozszerzającą na rzecz stosowania Kodeksu.

W art. 3 zastosowano metodę enumeracji negatywnej dla wyliczenia różnego typu postępowań w sprawach rozstrzyganych w formie decyzji albo innych orzeczeń czy aktów, do których nie mają – co do zasady – zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym są wśród nich jurysdykcyjne postępowania administracyjne wyłączone, których rozstrzygnięcia mogą być następnie również przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. W odniesieniu do pozostałych kategorii, wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego, a w konsekwencji ograniczenie możliwości uruchamiania kontroli sądowoadministracyjnej, co znajduje potwierdzenie w treści art. 5 p.p.s.a. W efekcie wprowadzenia tych wyłączeń należy przyjąć generalny zakaz stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego we wskazanych postępowaniach czy sprawach, pod rygorem ich wadliwości, a nawet nieważności, jeżeli takie rozwiązanie przewidują dane unormowania (art. 247 o.p.). Zawarte w tym przepisie wyłączenia nie mają jednak charakteru bezwzględnego, gdyż na mocy § 4 do wymienionych w tym przepisie postępowań, z wyjątkiem postępowania w sprawach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, mają zastosowanie przepisy działu VIII k.p.a. W przepisie art. 3 § 5 zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do rozciągnięcia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2. Rada Ministrów nie skorzystała dotychczas z tej delegacji.

22 **Wyłączenia stosowania** przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego obejmują:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) sprawy uregulowane w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII;
- 3) sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- 4) sprawy dotyczące nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi;
- 5) sprawy dotyczące podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 4.

23 **Ad 1.** Postępowanie w sprawach karnych skarbowych jest uregulowane w przepisach ustawy z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁴². W myśl art. 113 § 1 k.k.s.

⁴² Dz.U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.

w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Regulacja ta stanowi więc kompletny zestaw rozwiązań procesowych stosowanych przez sądy powszechne (tzw. postępowanie karnoskarbowe). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą więc mieć do niego zastosowania. Jedyne na mocy przepisów szczególnych dopuszczalne byłoby stosowanie wybranych instytucji.

Ad 2. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania 24
w sprawach uregulowanych w Ordynacji podatkowej. Zakres stosowania tej ustawy określono w art. 1 i zgodnie z nim ustawa ta normuje:

- 1) zobowiązania podatkowe;
- 2) informacje podatkowe;
- 3) postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające;
- 4) tajemnicę skarbową.

Wejście w życie przepisów Ordynacji podatkowej spowodowało generalne pogorszenie sytuacji prawnej strony postępowania podatkowego w stosunku do tej, jaką posiadała pod rządami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje się np. przepis art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji w toku postępowania powinien m.in. podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, „mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”, podczas gdy w art. 122 o.p. stwierdzono jedynie, że „w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym”. Daleko idącą ingerencję organów podatkowych w podmiotowość jednostki wprowadzono w uregulowanej w Ordynacji podatkowej kontroli podatkowej – dział IV, która w wielu sytuacjach poprzedza postępowanie podatkowe. Zawarte tam rozwiązania nie mają odpowiednika w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzono, że Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w sprawach podatkowych, w zakresie uregulowanym w dziale IV, V i VIII. Odesłanie to jest jednak częściowo nieaktualne, gdyż z dniem 1.01.2004 r. spod zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączono rozstrzyganie sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej a sądami, co wiązało się ze skreśleniem działu V.

Ad 3. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania tak- 25
że w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Założenie to dotyczy właściwie znacznej części kompetencji tych podmiotów w zakresie prowadzonych postępowań, określonych w kilku aktach prawnych. Podmiotom tym przypisano kompetencje podobne jak ambasadorom. Realizują one głównie działania

o charakterze administracyjnoprawnym, w tym władczym, dla których przewidziano m.in. formę czynności materialno-technicznych oraz aktów administracyjnych, w tym decyzji administracyjnych. Podstawowym aktem zawierającym rozwiązania procesowe, do stosowania których zobowiązano konsulów, zawarto w ustawie z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne⁴³. W zakresie prowadzonych przez te podmioty postępowań obowiązuje przede wszystkim autonomiczna procedura uregulowana w dziale III tej ustawy. Jest to procedura zbliżona pod względem treściowym do procedury uregulowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego, aczkolwiek znacznie uproszczona. Obejmuje wszystkie etapy postępowania administracyjnego prowadzonego przez konsulów w zakresie zadań określonych w art. 34 pr. kons., łącznie z trybem nadzwyczajnym weryfikacji decyzji ostatecznych. Konsulowie prowadzą również postępowania administracyjne w oparciu o przepisy szczególne zawarte w innych ustawach (np. ustawie z 9.11.2000 r. o repatriacji⁴⁴).

- 26 **Ad 4 i 5. W art. 3 § 3 wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w tzw. sferze wewnętrznej administracji.** W tym zakresie wyróżnia się dwie grupy stosunków, które odpowiadają przyjętym w tym przepisie jednostkom redakcyjnym, tj. stosunki nadrzędności organizacyjnej oraz stosunki podległości służbowej pracowników organów administracji publicznej. Są one kształtowane aktami władztwa wewnętrznego o charakterze generalnym i indywidualnym, wydawanymi nie tylko na podstawie norm kompetencyjnych, ale także ustrojowych. Akty te wydawane są z zachowaniem procedur określonych również aktami prawa wewnętrznego, które mogą charakteryzować się znacznym sformalizowaniem.

W sferze stosunków dotyczących **podległości organizacyjnej dominują akty generalne. Z kolei przy podległości służbowej zastosowanie mają przede wszystkim akty indywidualne**, które nie przyjmują jednak formy decyzji administracyjnej ani postanowienia, nawet w sytuacji nadania im takiej nazwy. Wynika to przede wszystkim z faktu niespełnienia wymogu zewnętrżności przy adresatach tych aktów. Są oni bowiem podporządkowani służbowo podmiotowi wydającemu ten akt.

W ramach podległości służbowej pracowników administracji publicznej jednostek podporządkowanych organizacyjnie są oni zobowiązani do zastosowania się do aktu generalnego lub indywidualnego wydanego przez uprawniony organ nadrzędny. W związku z wyłączeniem stosowania do tych przypadków przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie przysługują im środki przewidziane w tej ustawie, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W przepisach szczególnych może być jednak przewidziana możliwość kontroli tych aktów przez organu nadzoru wobec organu nadrzędnego względem pracownika. W odniesieniu do tych spraw znajdują jednak zastosowanie przepisy działu VIII. Akty wydawane w ramach

⁴³ Dz.U. z 2020 r. poz. 195 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1472.

podległości służbowej dotyczą przede wszystkim kształtowania treści stosunku służbowego między jednostkami tworzącymi substrat osobowy organu i podporządkowanego mu urzędu funkcjonujących w formule tzw. hierarchicznego podporządkowania (np. piastun organu i podporządkowany mu kierownik komórki danego urzędu), wyjątkowo nawiązania albo rozwiązania tego stosunku. Na tej podstawie przyjmuje się, że aktom tym można przypisać następujące cechy: indywidualność, konkretność, „wewnętrzność”, wydanie przez jednostkę nadrzędną będącą osobowym elementem danego organu albo przypisanego mu urzędu.

Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wiąże się także z wyłączeniem kontroli sądowoadministracyjnej w stosunku do obu kategorii aktów z art. 3 § 3 k.p.a., co wynika z art. 5 pkt 2 p.p.s.a.

Poza wymienionymi wariantami przyjmuje się, że **Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do aktów wewnętrznych prawa wydawanych przez organy zakładów administracyjnych, zarówno generalnych, jak i indywidualnych**, i co za tym idzie, odrzuca się co do zasady możliwość uruchomienia w stosunku do nich kontroli sądowoadministracyjnej. Wyjątki od tej reguły obejmują sytuacje zastosowania przez organy zakładów do konkretyzacji prawa i obowiązków użytkowników zakładów formy decyzji administracyjnej albo innych aktów albo czynności nieobarczonych przesłanką negatywną określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Rozdział II

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM JURYSDYKCYJNYM

1. Informacje ogólne¹

- 27  Informacja jest niezbędnym narzędziem organów administracji publicznej w procesie administrowania². Informacje gromadzone przez organ w toku postępowania dotyczą nie tylko określonych okoliczności faktycznych lub prawnych, lecz bardzo często również podmiotów tego postępowania. Jeśli podmiotami postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego są z kolei osoby fizyczne, niezbędne staje się zapewnienie należytej ochrony informacjom, które ich dotyczą. **Zazwyczaj bowiem informacje te stanowić będą dane osobowe**, w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO, **a organ wykorzystując je w procesie administrowania**, będzie dokonywał czynności, o których mowa w art. 4 pkt 2 RODO, tj. **będzie je przetwarzał**.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 RODO: „dane osobowe oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej («osobie, której dane dotyczą»); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny,

¹ Poniższe rozważania stanowią ekstrakt i konkretyzację następujących opracowań pióra autorów niniejszego rozdziału: A. Cebera, J.G. Firlus [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 51–97; A. Cebera, J.G. Firlus, *Zasada (?) ochrony danych osobowych jako nowy standard w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej oraz konsekwencje jej naruszenia*, CASUS 2019/3, s. 6–11; A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka, A. Cebera, J.G. Firlus, *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2020, s. 78–83; 146–148, a także A. Cebera, J.G. Firlus, *Protection of Personal Data: Challenges Regarding the Third Generation of Administrative Proceedings?* [w:] *Public and Private Law and the Challenges of New Technologies and Digital Markets. Volume I. Regulatory Challenges*, red. E. Bani, B. Pachucha-Smulska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2020, s. 215–230.

² Zob. także H.C.H. Hofmann, G.C. Rower, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 411.

dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej”.

Z kolei art. 4 ust. 2 RODO stanowi, że „przetwarzanie oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie”.

Nowelą z 21.02.2019 r. wprowadzono do Kodeksu zespół przepisów dotyczących 28 problematyki ochrony danych osobowych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez organy administracji publicznej w postępowaniach wymienionych w art. 1 i 2 k.p.a. Zespół tych przepisów można podzielić przy użyciu kryterium przedmiotowego na trzy podstawowe kategorie:

- 1) zespół przepisów regulujących zasady i tryb wykonywania tzw. obowiązku informacyjnego;
- 2) zespół przepisów regulujący rozstrzyganie kolizji między prawem do informacji a ochroną danych osobowych na gruncie postępowania w przedmiocie skarg i wniosków oraz postępowania jurysdykcyjnego;
- 3) zespół przepisów regulujący zasady wykonywania uprawnień z art. 15 RODO w kontekście prawa dostępu do akt sprawy.

Z powyższego zestawienia wynika zatem, że Kodeks postępowania administracyjnego:

- 1) nie normuje postępowania w przedmiocie znajdujących podstawę prawną w RODO praw i obowiązków osób fizycznych, których dane osobowe są przetwarzane przez organy administracji publicznej;
- 2) statuuje w dalszym ciągu ogólną przesłankę legalizacyjną do przetwarzania danych osobowych osób fizycznych z zastrzeżeniem limitującej funkcji zasady niezbędności i minimalizacji procesowania danych osobowych, a to ze względu na treść art. 6 ust. 1 lit. c RODO;
- 3) nie kreuje nowych obowiązków organów administracji publicznej występujących w toku postępowań administracyjnych w dualnej funkcji: z jednej strony jako organów prowadzących postępowanie w sprawie, z drugiej jako administratorów danych osobowych), a jedynie konkretyzuje w płaszczyźnie technicznej powinności dekodowane z RODO;
- 4) poprzez rozbudowane instrumentarium technicznoprosesowe (np. formalizację instytucji doręczeń) gwarantuje skuteczność unijnego instrumentu ochrony danych osobowych, kreując „pomost” pomiędzy obowiązkiem informacyjnym z art. 13 ust. 1–2 RODO a postępowaniami administracyjnymi regulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, zachowując (petryfikując) ich względną separację i autonomiczność;

- 5) nie usuwa wątpliwości związanych z procesowaniem i ochroną danych osobowych w praktyce administracyjnej, np. w zakresie obowiązku anonimizacji danych teleadresowych stron postępowania wymienionych w rozdzielniku decyzji administracyjnej.

2. Zakres obowiązywania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO

- 29 Zgodnie z art. 13 ust. 1 RODO „Jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje:

- a) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela;
- b) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych;
- c) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania;
- d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią;
- e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją;
- f) gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia”.

Z kolei art. 13 ust. 2 RODO precyzuje, że: „poza informacjami, o których mowa w ust. 1, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania:

- a) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;
- b) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych;
- c) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a lub art. 9 ust. 2 lit. a – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem;
- d) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego;
- e) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych;
- f) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje

o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą”.

2.1. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego

Artykuł 2a § 1 k.p.a. precyzuje, iż Kodeks postępowania administracyjnego normuje 30 sposób wykonywania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i 2 k.p.a. Z powyższego wynika zatem, że sposób wykonania powyższego obowiązku może znajdować zastosowanie na zasadzie *legi generalis* (pod warunkiem, że na gruncie okoliczności danej sprawy pozostałe warunki jego wykonania doznają aktualizacji) w toku:

- a) postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych ogólnych i odrębnych, w tym postępowań, o których mowa w art. 1 pkt 5;
- b) postępowań w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość, o których mowa w art. 1 pkt 3;
- c) postępowań w sprawach wydawania zaświadczeń, w tym postanowienia zaświadczonego z art. 122f, a to ze względu na odesłanie wewnętrzne w treści § 5 (można także zaakceptować w tym przypadku stosowanie art. 122h § 2, choć podkreślenia wymaga, że postanowienie zaświadczone nie jest wydawane w sprawie milcząco załatwionej, lecz wyłącznie jej dotyczy);
- d) trybu europejskiej współpracy administracyjnej oraz przy uwzględnieniu treści art. 260g;
- e) postępowań w sprawach skargi i wniosków, o których mowa w dziale VIII.

Artykuł 2a § 1 k.p.a. stanowi, że kodeks normuje sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Oznacza to, że rolą i celem komentowanej regulacji kodeksowej nie jest wprowadzenie zespołu instytucji prawnych wdrażających kompleksowo RODO, które jako rozporządzenie unijne jest przecież bezpośrednio skuteczne, lecz jedynie doprecyzowanie w aspekcie technicznym, kiedy i na jakich zasadach wykonywany ma być jeden z wielu obowiązków nałożonych na podmioty przetwarzające dane osobowe osób fizycznych, tj. tzw. obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO. W tym stanie rzeczy niezbędne jest nie tylko uchwycenie istoty przedmiotowego obowiązku informacyjnego, lecz przede wszystkim ustalenie, kiedy w świetle art. 13 ust. 1 i 2 RODO w związku z postanowieniami kodeksowymi obowiązek ten staje się aktualny.

2.2. Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego

Ratio legis wprowadzenia przez prawodawcę unijnego art. 13 i 14 RODO ujawnia się 31 w motywie 60 RODO, który stanowi, że „zasady rzetelnego i przejrzystego przetwarzania wymagają, by osoba, której dane dotyczą, była informowana o prowadzeniu

operacji przetwarzania i o jej celach”. W świetle powyższego motywu „administrator powinien podać osobie, której dane dotyczą, wszelkie inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania, uwzględniając konkretne okoliczności i konkretny kontekst przetwarzania danych osobowych”. Chodzi zatem o zagwarantowanie osobie, której dane dotyczą, uprawnienia do bycia poinformowanym o fakcie i okolicznościach przetwarzania danych osobowych³.

1. PODMIOT ZOBOWIĄZANY
DO WYKONANIA OBOWIĄZKU
INFORMACYJNEGO

2. PODMIOT UPRAWNIONY
DO OTRZYMANIA INFORMACJI,
O KTÓREJ MOWA
W ART. 13 UST. 1 I 2 RODO

32



1) Podmiot zobowiązany do wykonania obowiązku informacyjnego

Podmiotem zobowiązanym do wykonania obowiązku informacyjnego jest administrator danych. Jak się wydaje, analiza kompleksu przepisów, które służą rozwinięciu treści art. 2a § 1, pozwala przyjąć, że administratorem danych osobowych w toku jednego z postępowań wymienionych w art. 1–2 będzie każdorazowo **organ administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3–6 podejmujący czynności procesowe względem osoby fizycznej (np. strony lub uczestnika postępowania) w zakresie danych przez siebie przetwarzanych, o ile są one zbierane od osoby, której bezpośrednio dotyczą.** W tym stanie rzeczy w ramach jednego postępowania jurysdykcyjnego postrzeganego jako kontinuum czynności od daty wszczęcia postępowania po dzień wydania lub nabycia przez decyzję administracyjną techniczno-procesowego atrybutu ostateczności, z uwzględnieniem charakterystyki toku instancji, status administratora, zatem także i podmiotu zobowiązanego w rozumieniu art. 2a § 1 k.p.a. oraz art. 13 ust. 1–2 RODO, można przypisać nie tylko organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie w danej instancji, lecz także innym organom (np. organowi niewłaściwemu, do którego strona wniosła podanie z żądaniem wszczęcia postępowania).

33



2) Podmiot uprawniony do otrzymania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO

Porównanie przepisów kodeksowych z właściwymi postanowieniami RODO i ustawy o ochronie danych osobowych ukazuje, że odwołanie się wyłącznie do literalnego brzmienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczających

³ Tak trafnie P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2018, art. 13, nb 3.

katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji, o której mowa w art. 2a k.p.a. w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, jest niewystarczające. Stanowi to konsekwencję posługiwania się przez ustawodawcę określeniem „strona postępowania” w celu dookreślenia podmiotu uprawnionego do uzyskania informacji w trybie art. 13 ust. 1 i 2 RODO, podczas gdy w świetle tego ostatniego **uprawnionym do otrzymania tych informacji jest nie tylko strona postępowania, lecz także każda osoba, której dane dotyczą, jeżeli administrator danych uzyskał je od tej osoby (np. świadek, biegły, tłumacz).**

2.3. Wykonanie obowiązku informacyjnego

 Kolejnym zagadnieniem niezbędnym do omówienia jest kwestia ustalenia miarodajnego momentu, w którym w świetle art. 13 ust. 1 i 2 RODO (w związku z postanowieniami kodeksowymi) przedmiotowy obowiązek informacyjny się aktualizuje. Analiza postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego pozwala przyjąć, że w przepisach Kodeksu konkretyzujących treść art. 2a § 1 k.p.a. ustawodawca implementuje w aspekcie czasowym **zasadę pierwszej czynności zewnętrznej (pierwszego kontaktu)**. Oznacza to, że obowiązek informacyjny powinien być wykonany względem danej osoby przy pierwszej możliwej okazji poprzez zamieszczenie klauzuli informacyjnej, np.: we wzorze wniosku o wszczęcie postępowania, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, a niejednokrotnie również – dopiero w treści wydanej decyzji administracyjnej. Wykonanie obowiązku informacyjnego przez organ I instancji nie zwalnia z przedmiotowego obowiązku organu II instancji. Każdy z tych organów jest bowiem odrębnym administratorem danych osobowych, stąd względem każdego z nich obowiązek ten ma charakter autonomiczny, a ponadto aktualizuje się na innych etapach postępowania⁴.

34

2.4. Charakter prawny oświadczenia informacyjnego

Oświadczenie informacyjne stanowiące wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, zakwalifikować należy jako czynność faktyczną (w piśmiennictwie działania informacyjne organów administracji podejmowane w reżimie ochrony danych osobowych charakteryzuje się jako postać czynności materialno-technicznej wywołującej skutki poprzez działania o charakterze faktycznym)⁵. Nie jest to natomiast

35

⁴ Bardzo często zamieszczenie klauzuli informacji w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania bądź w urzędowym formularzu wniosku o wszczęcie postępowania ma miejsce w przypadku wykonywania obowiązku informacyjnego przez organ I instancji, natomiast bezpośrednio w treści decyzji administracyjnej – w przypadku wykonywania obowiązku informacyjnego przez organ II instancji.

⁵ Zob. M. Jabłoński, *Wdrożenie procedur informacyjnych i komunikacyjnych* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 135.

inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zatem nie podlega zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego ani samo oświadczenie informacyjne, ani też bezczynność lub przewlekłość w wykonaniu obowiązku informacyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a.⁶

2.5. Forma wykonania obowiązku informacyjnego

- 36 Obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO może być wykonywany przede wszystkim w formie:
- a) **pisemnej**, np. przez zawarcie stosownej klauzuli w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych podania, wezwaniu do złożenia zeznań w charakterze świadka, zawiadomieniu o przeprowadzeniu oględzin, zawiadomieniu o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, jak też w samej decyzji administracyjnej lub postanowieniu, gdy w warunkach danego postępowania stanowią one tzw. pierwszą czynność o charakterze zewnętrznym podjętą przez organ. Nie ma również przeszkód, aby klauzula informacyjna znajdowała się na wypełnianym kwestionariuszu czy też na innym dokumencie, z którym zapoznaje się osoba podająca dane, w tym w szczególności na formularzu urzędowym. Należy jednak podkreślić, że obowiązek informacyjny nie musi być integralnie połączony z jakkolwiek z wymienionych powyżej czynności procesowych – może zatem stanowić samodzielny dokument o charakterze urzędowym;
 - b) **elektronicznej**, np. przez dołączenie stosownej klauzuli informacyjnej do pism wymienionych powyżej, jeżeli organ administracji publicznej komunikuje się z podmiotem, którego dane dotyczą, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (np. platformy ePUAP);
 - c) **ustnej**, np. w toku rozmowy telefonicznej. Rozwiązanie to nie jest jednak w pełni rekomendowane, w świetle bowiem tzw. zasady rozliczalności mogą się pojawić oczywiste trudności w udowodnieniu faktu wykonania obowiązku informacyjnego względem podmiotu danych. W tego typu sytuacjach rekomenduje się zatem wstrzemięźliwość, a w przypadku gdy nie ma innej możliwości – sporządzenie stosownej adnotacji w aktach sprawy.

W wyjątkowych sytuacjach postanowienia RODO dopuszczają również wykonywanie przedmiotowego obowiązku poprzez tzw. publiczne ogłoszenie.

⁶ W naszym bowiem przekonaniu oświadczenie informacyjne nie wyczerpuje charakterystyki innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; co do charakterystyki tychże zob. T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 80–84.

2.6. Autonomiczność i odrębność obowiązku informacyjnego

Artykuł 2a § 2 k.p.a. swym literalnym brzmieniem przesądza o **autonomiczności i odrębności obowiązku informacyjnego w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego względem pozostałych kodeksowych obowiązków organów administracji publicznej**. Przepis ten stanowi bowiem, że „wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania”. **Oznacza to, że ustawodawca wyraźnie odróżnia:**

- **obowiązki organu związane z prowadzeniem określonego postępowania administracyjnego;**
- **obowiązki związane z realizacją obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO.**

Autonomiczność i odrębność przedmiotowych obowiązków ujawnia się w następujących aspektach:

- a) **konsekwencjach prawnych naruszenia obowiązków** – naruszenie obowiązku z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, jak również sprzężonych z nim norm procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, niesie ze sobą konsekwencje odmienne od tych, które mogą powstać wraz z naruszeniem pozostałych kodeksowych obowiązków organów administracji publicznej. Naruszenie bowiem tych pierwszych nie ma wpływu na wynik postępowania i nie może stanowić elementu normy dopełnienia przy ocenie legalności działania organu administracji publicznej. Oznacza to, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego nie może stanowić kryterium oceny prawidłowości decyzji administracyjnej, jak również postępowania, w którym została ona wydana. Z tej przyczyny konsekwencją wskazanych naruszeń nie może być wyeliminowanie określonego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego;
- b) **w drodze ochrony prawnej (w przypadku naruszenia obowiązków)** – w przypadku naruszenia obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO i sprzężonych z nim przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również w przypadku naruszenia pozostałych zasad przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 5 RODO, konsekwencje są tożsame i wiążą się z możliwością aktualizacji odpowiedzialności administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej w trybie i na zasadach przewidzianych w RODO, z uwzględnieniem jednak postanowień ustawy o ochronie danych osobowych. Oznacza to, że naruszenie obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO przez organ prowadzący postępowanie sankcjonowane jest w reżimie właściwym dla ochrony danych osobowych. Nie jest zatem dopuszczalne zaskarżenie oświadczenia informacyjnego w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ani w formie skargi do sądu administracyjnego, nie jest to bowiem inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień