

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska

KOMENTARZE

7. WYDANIE

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Zawiera bibliografię
postępowania administracyjnego
1927–2017

Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska

KOMENTARZE

7. WYDANIE

Stan prawny na 1 marca 2018 r.

z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie 30 kwietnia 2018 r. (Dz.U. poz. 650)

Opracowanie bibliograficzne

Dr Robert Kędziora, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Eliza Marks, Bartosz Stanisławski – JustLuk

Łamanie

JustLuk

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Prof. Andrzej Wróbel: art: 1–96, 97–144, 154–155a, 161–163a, 180–189k, 260a–260g;

wstępy do: dział I rozdz. 1–3, 6, 7, 10, dział II rozdz. 1, 2, 4, 6, 8a, dział IV, IVa, VIIIa

Prof. Małgorzata Jaśkowska: art. 145–153, 156–160, dział V, art. 217–259, 261–269

Dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz: art. 96a–96n; wstęp do: dział II, rozdz. 5a

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN: 978-83-8107-787-3

7. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)	31
Dział I. Przepisy ogólne	33
Rozdział 1. Zakres obowiązywania	33
Przepisy odsyłające	33
Artykuł 1	35
I. Postępowania uregulowane w Kodeksie	35
II. Stosowanie przepisów Kodeksu do postępowań w nim uregulowanych	39
III. Ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2)	40
Organy administracji publicznej	40
Organy administracji rządowej	44
Organy jednostek samorządu terytorialnego	46
Organy wymienione w art. 1 pkt 2	50
Właściwość organów administracji publicznej	60
Sprawa indywidualna	71
Decyzja administracyjna	74
Milczące załatwienie sprawy	83
Stosowanie Kodeksu do spraw unijnych	85
Artykuł 2	89
Artykuł 3	90
Artykuł 4	100
Artykuł 5	103
Rozdział 2. Zasady ogólne	113
Artykuł 6	121
Artykuł 7	140
Artykuł 7a	149
Artykuł 7b	158
Artykuł 8	159
Artykuł 9	173

Artykuł 10	179
Artykuł 11	181
Artykuł 12	182
Artykuł 13	183
Artykuł 14	185
Artykuł 14a	189
Artykuł 15	190
Artykuł 16	195
Rozdział 3. Organy wyższego stopnia i organy naczelne	199
Artykuł 17	200
Artykuł 18	204
Rozdział 4. Właściwość organów	205
Artykuł 19	205
Artykuł 20	208
Artykuł 21	211
Artykuł 22	218
Artykuł 23	228
Rozdział 5. Wyłączenie pracownika oraz organu	230
Artykuł 24	230
I. Pracownik organu administracji publicznej	230
II. Wyłączenie z udziału w postępowaniu	234
III. Powody wyłączenia pracownika (art. 24 § 1)	235
IV. Wyłączenie pracownika z innych przyczyn (art. 24 § 3)	245
V. Tryb wyłączenia pracownika	247
Artykuł 25	250
Artykuł 26	255
Artykuł 27	258
Artykuł 27a. (uchylony)	260
Rozdział 6. Strona	261
Artykuł 28	264
Artykuł 29	284
Artykuł 30	294
I. Uwagi ogólne	295
II. Zdolność prawna	295
III. Zdolność do czynności prawnych	299
IV. Przedstawicielstwo	301
V. Następstwo proceduralne	303
Artykuł 31	315
Artykuł 32	329
Artykuł 33	332
Artykuł 34	339
Rozdział 7. Załatwianie spraw	341
Artykuł 35	342
Artykuł 36	349

Artykuł 37	351
Artykuł 38	361
Rozdział 8. Doręczenia	363
Artykuł 39	363
Artykuł 39 ¹	367
Artykuł 39 ²	372
Artykuł 40	373
Artykuł 41	379
Artykuł 42	382
Artykuł 43	385
Artykuł 44	389
Artykuł 45	393
Artykuł 46	397
Artykuł 47	404
Artykuł 48	405
Artykuł 49	406
Artykuł 49a	411
Artykuł 49b	412
Rozdział 9. Wezwania	413
Artykuł 50	413
Artykuł 51	415
Artykuł 52	416
Artykuł 53	417
Artykuł 54	418
Artykuł 55	419
Artykuł 56	420
Rozdział 10. Terminy	421
Artykuł 57	425
Artykuł 58	431
Artykuł 59	439
Artykuł 60	440
Dział II. Postępowanie	442
Rozdział 1. Wszczęcie postępowania	442
Artykuł 61	443
Artykuł 61a	450
Artykuł 62	455
Artykuł 63	461
Artykuł 64	468
Artykuł 65	474
Artykuł 66	479
Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje	482
Artykuł 66a	483
Artykuł 67	488
Artykuł 68	491

Artykuł 69	494
Artykuł 70	495
Artykuł 71	495
Artykuł 72	496
Rozdział 3. Udostępnianie akt	498
Artykuł 73	498
Artykuł 74	506
Rozdział 4. Dowody	510
Artykuł 75	517
Artykuł 76	522
Artykuł 76a	526
Artykuł 77	529
Artykuł 78	539
Artykuł 79	542
Artykuł 79a	544
Artykuł 80	546
Artykuł 81	549
Artykuł 81a	553
Artykuł 82	556
Artykuł 83	558
Artykuł 84	564
Artykuł 85	570
Artykuł 86	572
Artykuł 87	575
Artykuł 88	576
Artykuł 88a	579
Rozdział 5. Rozprawa	580
Artykuł 89	580
Artykuł 90	585
Artykuł 91	587
Artykuł 92	589
Artykuł 93	589
Artykuł 94	591
Artykuł 95	593
Artykuł 96	594
Rozdział 5a. Mediacja	595
Artykuł 96a	598
Artykuł 96b	607
Artykuł 96c	612
Artykuł 96d	613
Artykuł 96e	615
Artykuł 96f	618
Artykuł 96g	622
Artykuł 96h	625

Artykuł 96i	626
Artykuł 96j	628
Artykuł 96k	629
Artykuł 96l	631
Artykuł 96m	634
Artykuł 96n	636
Rozdział 6. Zawieszenie postępowania	640
Artykuł 97	642
Artykuł 98	657
Artykuł 99	660
Artykuł 100	661
Artykuł 101	665
Artykuł 102	668
Artykuł 103	669
Rozdział 7. Decyzje	670
Artykuł 104	670
I. Pojęcie decyzji (administracyjnej)	670
II. Rodzaje decyzji (administracyjnych)	682
III. Czas i podstawy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej	684
Artykuł 105	685
Artykuł 106	693
Artykuł 106a	705
Artykuł 107	707
Artykuł 108	733
Artykuł 109	736
Artykuł 110	741
Artykuł 111	748
Artykuł 112	752
Artykuł 113	754
Rozdział 8. Uгода	760
Artykuł 114	760
Artykuł 115	763
Artykuł 116	764
Artykuł 117	765
Artykuł 118	768
Artykuł 119	770
Artykuł 120	771
Artykuł 121	772
Artykuł 121a	773
Artykuł 122	774
Rozdział 8a. Milczące załatwienie sprawy	774
Artykuł 122a	779
Artykuł 122b	785
Artykuł 122c	787

Artykuł 122d	788
Artykuł 122e	790
Artykuł 122f	791
Artykuł 122g	793
Rozdział 9. Postanowienia	794
Artykuł 123	794
I. Zagadnienia ogólne	794
II. Rodzaje postanowień	796
III. Postanowienie a decyzja (administracyjna)	797
Artykuł 124	798
Artykuł 125	801
Artykuł 126	803
Rozdział 10. Odwołania	804
Artykuł 127	804
I. Zagadnienia ogólne	804
II. Konstrukcja prawna odwołania	807
III. Organ właściwy do rozpatrzenia odwołania	814
IV. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	816
Artykuł 127a	819
Artykuł 128	823
Artykuł 129	826
Artykuł 130	829
Artykuł 131	832
Artykuł 132	833
Artykuł 133	838
Artykuł 134	839
Artykuł 135	846
Artykuł 136	848
Artykuł 137	856
Artykuł 138	859
I. Zagadnienia ogólne	860
II. Decyzja o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1)	864
III. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzekająca w tym zakresie co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2)	865
IV. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszej instancji w całości lub w części (art. 138 § 1 pkt 2 <i>in fine</i>)	867
V. Decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3)	871
VI. Decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (art. 138 § 2)	873

VII. Decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję wydaną na blankiecie urzędowym i zobowiązująca organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4)	883
Artykuł 139	884
Artykuł 140	891
Rozdział 11. Zażalenia	892
Artykuł 141	892
Artykuł 142	894
Artykuł 143	895
Artykuł 144	896
Rozdział 12. Wznowienie postępowania	898
Artykuł 145	898
I. Wznowienie postępowania a inne tryby weryfikacji decyzji wadliwych	899
Rodzaje wadliwości decyzji administracyjnych	899
Zbieg przesłanek trybu wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności	900
Zbieg trybów weryfikacji decyzji prawidłowych i wadliwych	902
Zbieg trybu administracyjnego oraz trybu weryfikacji przed sądami administracyjnymi	903
Pierwszeństwo innych trybów weryfikacji decyzji	908
II. Zakres przedmiotowy wznowienia	911
Istota wznowienia postępowania	911
Ostateczność decyzji jako przesłanka trybu wznowienia	912
Postanowienia jako przedmiot wznowienia postępowania	914
Milczące załatwienie sprawy jako przedmiot wznowienia	915
III. Przesłanki wznowienia postępowania	916
Uwagi wstępne	916
Fałszywe dowody jako przesłanka wznowienia	919
Decyzja wydana w wyniku przestępstwa jako przesłanka wznowienia	923
Brak wyłączenia pracownika lub organu jako przesłanka wznowienia	925
Brak udziału strony jako przesłanka wznowienia	927
Nowe okoliczności faktyczne i nowe dowody jako przesłanka wznowienia	933
Brak stanowiska innego organu jako przesłanka wznowienia	939
Zagadnienie wstępne jako przesłanka wznowienia	940
Zmiana wcześniejszej decyzji lub orzeczenia sądu jako przesłanka wznowienia	941
Artykuł 145a	944
Artykuł 145b	954
Artykuł 146	956
Artykuł 147	961

Artykuł 148	966
Artykuł 149	976
I. Charakter prawny czynności organu administracyjnego przed podjęciem postanowienia o wznowieniu postępowania	976
II. Skutki prawne postanowienia o wszczęciu postępowania	979
III. Przesłanki postanowienia o odmowie wznowienia postępowania ...	981
IV. Przebieg, przedmiot postępowania a ostateczność decyzji i tożsamość sprawy w sprawie wznowienia	986
V. Podstawa materialnoprawna postępowania w sprawie wznowienia .	990
Artykuł 150	991
Artykuł 151	997
Artykuł 152	1005
Artykuł 153. (uchylony)	1009
Rozdział 13. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji .	1012
Artykuł 154	1012
Artykuł 155	1019
Artykuł 155a	1030
Artykuł 156	1031
I. Nieważność decyzji a koncepcja tzw. nieaktu czy bezwzględnej nieważności	1031
II. Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności	1038
III. Przesłanki stwierdzenia nieważności	1047
Uwagi ogólne	1047
Niewłaściwość organu jako przesłanka nieważności	1048
Brak podstawy prawnej i rażące naruszenie prawa jako przyczyna nieważności	1054
Upřednie rozstrzygnięcie sprawy jako przyczyna nieważności	1079
Skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną	1084
Niewykonalność decyzji jako przyczyna nieważności	1088
Czyn zagrożony karą jako przesłanka nieważności	1091
Wada nieważności z mocy przepisu szczególnego	1092
IV. Przedawnienie stwierdzenia nieważności	1093
Artykuł 157	1102
Artykuł 158	1117
Artykuł 159	1130
Artykuł 160. (uchylony)	1131
Artykuł 161	1140
Artykuł 162	1148
Artykuł 163	1153
Artykuł 163a	1154
Rozdział 14. Postępowanie uproszczone	1155
Artykuł 163b	1155
Artykuł 163c	1158
Artykuł 163d	1159

Artykuł 163e	1159
Artykuł 163f	1160
Artykuł 163g	1163
Dział III. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych	1164
Artykuły 164–179. (uchylone)	1164
Artykuł 180	1164
Artykuł 181	1171
Dział IV. Udział prokuratora	1177
Artykuł 182	1178
Artykuł 183	1180
Artykuł 184	1181
Artykuł 185	1183
Artykuł 186	1183
Artykuł 187	1184
Artykuł 188	1185
Artykuł 189	1186
Dział IVa. Administracyjne kary pieniężne	1188
Zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu	1188
Artykuł 189a	1193
Artykuł 189b	1198
Artykuł 189c	1208
Artykuł 189d	1212
Artykuł 189e	1221
Artykuł 189f	1223
Artykuł 189g	1229
Artykuł 189h	1232
Artykuł 189i	1237
Artykuł 189j	1239
Artykuł 189k	1240
Dział V. (uchylony)	1256
Dział VI. (uchylony)	1259
Dział VII. Wydawanie zaświadczeń	1260
Artykuł 217	1260
I. Charakter prawny i zakres postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń	1260
II. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	1270
Artykuł 218	1276
Artykuł 219	1282
Artykuł 220	1289

Dział VIII. Skargi i wnioski	1293
Rozdział 1. Postanowienia ogólne	1293
Artykuł 221	1293
Artykuł 222	1300
Artykuł 223	1301
Artykuł 224	1301
Artykuł 225	1302
Artykuł 226	1303
Rozdział 2. Skargi	1304
Artykuł 227	1304
Artykuł 228	1307
Artykuł 229	1307
Artykuł 230	1307
Artykuł 231	1309
Artykuł 232	1310
Artykuł 233	1311
Artykuł 234	1313
Artykuł 235	1314
Artykuł 236	1315
Artykuł 237	1315
Artykuł 238	1317
Artykuł 239	1321
Artykuł 240	1321
Rozdział 3. Wnioski	1322
Artykuł 241	1322
Artykuł 242	1322
Artykuł 243	1323
Artykuł 244	1323
Artykuł 245	1324
Artykuł 246	1324
Artykuł 247	1325
Rozdział 4. Udział prasy i organizacji społecznych	1325
Artykuł 248	1325
Artykuł 249	1326
Artykuł 250. (uchylony)	1326
Artykuł 251	1326
Artykuł 252. (uchylony)	1326
Rozdział 5. Przyjmowanie skarg i wniosków	1327
Artykuł 253	1327
Artykuł 254	1328
Artykuł 255. (uchylony)	1329
Artykuł 256	1329
Rozdział 6. Nadzór i kontrola	1329
Artykuł 257	1329

Artykuł 258	1329
Artykuł 259	1330
Artykuł 260. (uchylony)	1330
Dział VIIIa. Europejska współpraca administracyjna	1331
Artykuł 260a	1334
Artykuł 260b	1339
Artykuł 260c	1341
Artykuł 260d	1342
Artykuł 260e	1343
Artykuł 260f	1343
Artykuł 260g	1344
Dział IX. Opłaty i koszty postępowania	1345
Artykuł 261	1345
Artykuł 262	1351
Artykuł 263	1357
Artykuł 263a	1360
Artykuł 264	1360
Artykuł 265	1363
Artykuł 266	1363
Artykuł 267	1364
Dział X. Przepisy końcowe	1366
Artykuł 268. (uchylony)	1366
Artykuł 268a	1366
Artykuł 269	1376
Bibliografia	1379
Skorowidz	1505

Wykaz skrótów

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2017 r. poz. 2226 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.)
- k.p.s.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)

KPPUE	- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202/2 z 2016 r., s. 389)
o.p.	- ustawa z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
p.a.s.c.	- ustawa z 28.11.2014 - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2064 ze zm.)
p.g.k.	- ustawa z 17.05.1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.)
p.o.ś.	- ustawa z 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
p.r.d.	- ustawa z 20.06.1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.)
p.s.w.	- ustawa z 27.07.2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.)
p.u.s.p.	- ustawa z 27.07.2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.)
p.w.p.	- ustawa z 30.06.2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 776)
p.w.p.u.s.a.	- 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.w.u.s.t.	- ustawa z 10.05.1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. poz. 191 ze zm.)
pr. adw.	- ustawa z 26.05.1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2368 ze zm.)
pr. bud.	- ustawa z 7.07.1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
pr. en.	- ustawa z 10.04.1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.)
pr. farm.	- ustawa z 6.09.2001 r. - Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2211 ze zm.)
pr. not.	- ustawa z 14.02.1991 r. - Prawo o notariacie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2291 ze zm.)
pr. pocz.	- ustawa z 23.11.2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.)
pr. prok.	- ustawa z 28.01.2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767 ze zm.)

pr. tel.	- ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.)
pr. upad.	- ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.)
pr. wod.	- ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.)
pr. wod. z 2001 r.	- ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – akt uchylony
pr. zgr.	- ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2018 r. poz. 408)
ReNEUAL	- ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf
r.o.p.s.w.	- rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. poz. 46)
r.p.a.	- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 341 ze zm.) – akt uchylony
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202, s. 47)
TUE	- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202, s. 13)
u.a.r.w.	- ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. poz. 872 ze zm.) – akt uchylony
u.d.a.r.	- ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.)
u.d.i.p.	- ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)
u.d.o.	- ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1464 ze zm.)
u.d.p.	- ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 377)
u.e.l.	- ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2017 r. poz. 657 ze zm.)
u.e.r.	- ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm.)
u.f.p.	- ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)

- u.g.g.w.n. – ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. poz. 127 ze zm.) – akt uchylony
- u.g.h. – ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 165)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
- u.g.n.r. – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 91)
- u.i.d.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.)
- u.i.t. – ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302 ze zm.)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 300 ze zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.)
- u.m.n.e. – ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 412)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
- u.o.s. – ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.)
- u.p. – ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. poz. 1599 ze zm.) – akt uchylony
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)
- u.p.o.o. – ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.)
- u.p.r.i. – ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2017 r. poz. 552 ze zm.)

-
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2142 ze zm.)
- u.p.z.k. – ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 198 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
- u.pr.sam. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.)
- u.r.p.r. – ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097)
- u.r.t. – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 ze zm.)
- u.r.z.s. – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
- u.s.k.o. – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
- u.s.n. – ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.)
- u.s.o. – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
- u.s.w.ż.z. – ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 173 ze zm.)
-

- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.)
- u.ś.u.d.e. – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219)
- u.t.k. – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.)
- u.t.o.r.a. – ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. poz. 176) – akt uchylony
- u.u.i.ś. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
- u.u.m.s. – ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892 ze zm.)
- u.w.p.r.t. – ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219)
- u.w.r.o.w. – ustawa z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego Na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1856 ze zm.)
- u.w.r.u.s. – ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.)
- u.w.t. – ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.)
- u.z.p. – ustawa z 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. poz. 486 ze zm.) – akt uchylony
- u.z.p.i. – ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433)
- u.z.s.z. – ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.)
- ustawa o IOŚ – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 1688 ze zm.)
- ustawa o KRS – ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 700 ze zm.)

ustawa o NSA	– ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 8 ze zm.) – akt uchylony
ustawa o NSA z 1995 r.	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 368 ze zm.) – akt uchylony
ustawa o Policji	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.)
ustawa o PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1204 ze zm.)
ustawa o RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
ustawa o SW	– ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2017 r. poz. 631 ze zm.)
z.k.c.2004	– ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1692 ze zm.)
z.k.p.a.2000	– ustawa z 2.03.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. poz. 268)
z.k.p.a.2010	– 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.)
z.k.p.a.2011	– ustawa z 15.07.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. poz. 1100) – akt uchylony
z.k.p.a.2017	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
z.n.u.	– ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. poz. 1126 ze zm.)
z.u.i.d.p.2010	– ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 230)

Periodyki

Adm. Publ.	– Administracja Publiczna
ADR	– ADR. Arbitraż i Mediacja
Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL	– Acta Universitatis Lodziensis

AUW	- Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. Gen. Prok.	- Biuletyn Generalnej Prokuratury
Biul. Skarb.	- Biuletyn Skarbowy
Biul. SN	- Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EPS	- Europejski Przegląd Sądowy
GA	- Gazeta Administracji
GAiPP	- Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GAP	- Gospodarka – Administracja Państwowa
GiAT	- Gospodarka i Administracja Terenowa
GP	- Gazeta Prawnicza
GSP	- Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-PO	- Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
KPPubl.	- Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	- Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod.	- Monitor Podatkowy
M. Praw.	- Monitor Prawniczy
NP	- Nowe Prawo
NZS	- Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	- Organizacja – Metody – Technika
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	- Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PG	- Przegląd Gospodarczy
PiP	- Państwo i Prawo
PiZS	- Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PiŻ	- Prawo i Życie
PNUŚ	- Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
POP	- Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPiA	- Przegląd Prawa i Administracji
PPPubl.	- Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	- Prawo Gospodarcze
PRN	- Problemy Rad Narodowych
Prob. Praw.	- Problemy Praworządności
Prok. i Pr.	- Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł.	- Prokuratura i Prawo – wkładka
Prz. Legisl.	- Przegląd Legislacyjny
Prz. Pod.	- Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	- Przegląd Sejmowy
PS	- Przegląd Sądowy

PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
R. Pr.	– Radca Prawny
RN	– Rada Narodowa
RNGA	– Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczposp. Adm.	– Rzeczpospolita. Administracja
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SP	– Studia Prawnicze
SPB	– Seminarium Prawa Budowlanego
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
St. lur.	– Studia Iuridica
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy
ZNASW	– Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUG	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUMK	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika
ZNWPIAUG	– Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Zbiory orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego od 1945 do 1962 r.
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1994–2003)
OSNAPiUS-wkł.	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – wkładka
OSNC	– Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego Izby Cywilnej od 1995 r.
OSNCP	– Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych od 1963 do 1994 r.
OSNP	– Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej

- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich od 1991 r.
OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych do 1990 r.
OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

Dzienniki Urzędowe

- Dz.Urz. KRUS – Dziennik Urzędowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
Dz.Urz. MC – Dziennik Urzędowy Ministra Cyfryzacji
Dz.Urz. MF – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz.Urz. MNiSW – Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Dz.Urz. MSiT – Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki
Dz.Urz. MTBiGM – Dziennik Urzędowy Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
L. rej. – liczba rejestrowa
LEX – System Informacji Prawnej LEX
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
SA – Sąd Apelacyjny
SN – Sąd Najwyższy
TS – Trybunał Sprawiedliwości
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Komentarze do Kodeksu postępowania administracyjnego

- Komentarz, 1964* – E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1964
Komentarz, 1970 – E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, Warszawa 1970
Komentarz, 1989 – J. Borkowski [i in.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989; Aneks, Warszawa 1992

- Komentarz*, 1992 – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992
- Komentarz*, 1995 – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995
- Komentarz*, 1996 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996
- Komentarz*, 1999 – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999
- Komentarz*, 2004 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004
- Komentarz*, 2010 – G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010
- Komentarz*, 2011 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011
- Komentarz*, 2013 – P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013
- Komentarz KPA*, 2014 – R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- Komentarz*, 2015 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015
- Kodeks*, 2015 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015
- Komentarz*, 2016 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016
- Komentarz*, 2017 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Komentarze (zbiory orzeczeń) do rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym

- Komentarz*, 1937 – E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937
- Komentarz*, 1948 – J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik – komentarz*, Warszawa 1948
- Postępowanie administracyjne*, 1929 – W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Warszawa 1929
- Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, 1933 – M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym. Teksty praw. Szczegółowe orzecznictwo Tryb. Adm. Komentarz i skorowidz*, Warszawa 1933

Komentarze do Kodeksu postępowania cywilnego

- Komentarz do k.p.c.*, 1989 – T. Ereciński [i in.], *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989
- Komentarz do k.p.c.*, 1996 – S. Dmowski [i in.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, red. K. Piasecki, Warszawa 1996
- Komentarz do k.p.c.*, 1999 – T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, t. 1–2, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 1999

Podręczniki i inne opracowania o postępowaniu administracyjnym

- Ogólne postępowanie*, 1962 – W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962
- Polska jurysdykcja*, 1996 – J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996
- Polskie postępowanie*, 1996 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996
- Postępowanie*, 2008 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008
- Postępowanie*, 2011 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011
- Postępowanie*, 2013 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013
- Postępowanie*, 2016 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013
- Postępowanie administracyjne*, 1983 – W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983
- Postępowanie administracyjne*, 1988 – Z. Kmiecik, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988

-
- Postępowanie administracyjne*, 1996 – M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 1996
- Postępowanie administracyjne*, 1999 – E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999
- Postępowanie administracyjne*, 2004 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004
- Postępowanie administracyjne*, 2005 – K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2005
- Postępowanie administracyjne*, 2007 – M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007
- Postępowanie administracyjne*, 2010 – E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010
- Postępowanie administracyjne*, 2011 – M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011
- Postępowanie administracyjne*, 2013 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013, Warszawa 2015
- Postępowanie administracyjne*, 2014 – E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014
- Postępowanie administracyjne*, 2015 – *Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem*, 1995 – E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem*, 1996 – E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1996
- System 2*, 1977 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrońska, Ossolineum 1977
-

- System 2*, 2012 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- System 3* – *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rab-ska, J. Łętowska, Ossolineum 1978
- System 6* – *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011
- System 9* – *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- Zarys procesu*, 1989 – W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989

Podręczniki prawa i postępowania cywilnego

- Postępowanie cywilne*, 1972 – W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972
- Postępowanie cywilne*, 1987 – W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne: zarys wykładu*, Warszawa 1987
- Postępowanie cywilne*, 1995 – W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995
- Postępowanie cywilne*, 1996 – J. Jodłowski [i in.], *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996
- Postępowanie cywilne*, 1998 – W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998
- Postępowanie cywilne*, 2000 – J. Jodłowski [i in.], *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2000

USTAWA

z 14.06.1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego

(Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; zm.: Dz.U. z 2018 r. poz. 149, poz. 650)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

ROZDZIAŁ 1

Zakres obowiązywania

Przepisy odsyłające

1. Zakres obowiązywania ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) wyznaczają, poza przepisami art. 1–5, przepisy odsyłające zawarte w Kodeksie i przepisach szczególnych. Są to tzw. przepisy odsyłające drugiego stopnia, regulujące zakresy obowiązywania lub stosowania, nakazujące odpowiednie stosowanie przepisów odniesienia lub wyznaczające kompetencję ich stanowienia. W przypadku przepisów odsyłających zamieszczonych w Kodeksie regułami odniesienia są przepisy szczególne.
2. Jednolity tekst Kodeksu nie zawiera przepisów derogujących *sensu stricto*, stanowiących o utracie mocy obowiązującej konkretnie w nich wskazanych przepisów prawa, tak jak czynił to art. 195 § 2 (Dz.U. poz. 168), według którego: „W szczególności traci moc rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)”.
3. Jednolity tekst Kodeksu nie zawiera również przepisów derogujących *sensu largo*, określających utratę mocy obowiązującej pewnego zespołu przepisów. Tego rodzaju przepisy derogujące zawarte były w ustawie z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 8 ze zm.), której art. 12 ust. 1 stanowił, że: „Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, tracą moc wszelkie przepisy dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Wynika z tego, że 1.09.1980 r. utraciły moc wszelkie

przepisy dotyczące spraw uregulowanych w Kodeksie, z wyjątkiem przepisów wyraźnie utrzymanych w mocy przez art. 12 ust. 2 i 3 tej ustawy. Z tym dniem utraciły moc przepisy proceduralne wydane po 1.01.1960 r., tj. po dniu wejścia w życie Kodeksu, bowiem przepisy wcześniejsze („dotychczasowe przepisy w sprawach uregulowanych w kodeksie”) utraciły moc na podstawie art. 195 § 1 k.p.a. Z brzmienia zawartego w art. 12 ust. 1 ustawy o NSA zwrotu „dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego” nie wynika, że klauzula derogacyjna wyrażona w tym przepisie obejmuje wszystkie, z wyjątkiem wymienionych w ust. 2 i 3, przepisy regulujące kwestie unormowane w Kodeksie. Przepisy szczególne dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie to zarówno przepisy regulujące odmiennie niż przepisy Kodeksu daną kwestię proceduralną, przepisy powtarzające uregulowania kodeksowe, jak i przepisy sprzeczne z tymi uregulowaniami. Uwzględniając zawarte w Kodeksie przepisy odsyłające, należy przyjąć, że z mocy art. 12 ust. 1 ustawy o NSA utraciły moc obowiązującą tylko te przepisy szczególne dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie, które popadają w sprzeczność z jego postanowieniami bądź regulują dane kwestie procesowe odmiennie, mimo że Kodeks nie zawiera norm odsyłających do takich przepisów. Większość przepisów utrzymanych w mocy przez art. 12 ust. 2 ustawy o NSA została uchylona lub zmieniona po dniu jej wejścia w życie, co nie w każdym przypadku prowadzi do rozszerzenia mocy obowiązującej Kodeksu. Praktyka ustawodawcza, polegająca na stanowieniu przepisów dotyczących spraw unormowanych w Kodeksie w sposób ograniczający zakres jego stosowania w określonej kategorii spraw administracyjnych, jest jednak dopuszczalna ze względu na zasadę *lex posterior derogat legi priori*. Nie jest natomiast dopuszczalne stanowienie takich przepisów w aktach normatywnych niższej rangi, chyba że na podstawie i w granicach wyraźnego przepisu upoważniającego zamieszczonego w ustawie szczególnej.

4. Kodeks zawiera wiele przepisów blankietowych *legi specialis*, odsyłających do przepisów szczególnych z zastrzeżeniem, że przewidziana w przepisie Kodeksu regulacja obowiązuje, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (np. art. 3 § 2 *in fine*).
5. Odrębnym rodzajem kodeksowych przepisów odsyłających są przepisy nakazujące przestrzeganie innych przepisów. Należą do nich przepisy Kodeksu uzależniające ich stosowanie od spełnienia warunku w postaci: „nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne” (np. art. 114 § 1) lub „gdy wymaga tego przepis prawa” (np. art. 89 § 1).
6. W Kodeksie zamieszczono wiele przepisów odsyłających do przepisów szczególnych zawierających postanowienia odmiennie niż przyjęte w przepisie odsyłającym (np. art. 128 zd. 2, art. 127 § 2, art. 163).
7. Kodeks zawiera także przepisy odsyłające do odpowiedniego stosowania prawa, jednakże wyłącznie do innych przepisów Kodeksu, a nie do przepisów pozakodeksowych, jak przewidywał to nieobowiązujący już art. 195.

8. W Kodeksie zamieszczono przepisy odsyłające do przepisów konkretnych aktów normatywnych (np. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) – art. 14 § 1, art. 63 § 1, art. 73 § 3, art. 220 § 1 pkt 2 lit. b).
9. Zakresu obowiązywania Kodeksu nie modyfikują ograniczająco lub rozszerzająco zawarte w nim przepisy odsyłające do innych przepisów tego Kodeksu. Mają one natomiast znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązywania przepisów regulujących jedno z unormowanych w Kodeksie postępowań do innych postępowań, również uregulowanych w tym Kodeksie.
10. O przepisach szczególnych odsyłających do Kodeksu – zob. komentarz do art. 5 § 1.

Art. 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

I. Postępowania uregulowane w Kodeksie

1. Kodeks reguluje ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2), postępowanie w sprawach rozstrzygania 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), postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4), nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5), tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6), postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2) oraz – w wąskim zakresie – postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180–181). Postępowanie w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem, poprzednio uregulowane w art. 196–216b, reguluje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 jest tzw. ogólnym postępowaniem administracyjnym. Celem bezpośrednim tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 ma także na celu:
- 1) zagwarantowanie jednolitego i przewidywalnego biegu postępowania w procesie stosowania przepisów prawa materialnego;
 - 2) wykonywanie i urzeczywistnianie prawa materialnego (tzw. służebna funkcja postępowania administracyjnego);
 - 3) zapewnienie poszanowania chronionych Konstytucją RP praw i wolności, zwłaszcza wtedy, gdy te prawa i wolności są naruszane przez państwo.

Przepisy Kodeksu normujące to postępowanie mają zastosowanie wówczas, gdy spełnione są przesłanki określone w tym przepisie, wskazujące na typ organu stosującego prawo, norm prawnych przez ten organ stosowanych, decyzji stosowania prawa oraz sprawy będącej przedmiotem tej decyzji. Organami stosującymi prawo, czyli organami, przed którymi toczy się ogólne postępowanie administracyjne lub które prowadzą to postępowanie, są organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (organy administracji w znaczeniu ustrojowym), a także organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji (organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym). Powyższe organy stosują prawo administracyjne zarówno materialne, jak i proceduralne. Sporne jest, czy organy administracji publicznej prowadzące ogólne postępowanie administracyjne mogą stosować normy należące do innych gałęzi prawa. Należy przyjąć, że przedmiotem stosowania mogą być te normy (prawa cywilnego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, finansowego itd.), jeżeli upoważniają organy administracji publicznej do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji. W trybie ogólnego postępowania administracyjnego załatwiane są sprawy indywidualne, czyli konkretne sprawy dotyczące indywidualnie oznaczonego podmiotu (tzw. podwójna konkretność). Adresatem aktu stosowania prawa (decyzji) może być jedynie podmiot, który spełnia przesłanki przewidziane w art. 28, czyli strona. Z przyjmowanego w teorii prawa rozróżnienia między aktami stanowienia i aktami stosowania prawa wynika, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie jest dopuszczalne załatwianie spraw ogólnych w formie aktów stanowienia prawa, które są wydawane w innych postępowaniach i procedurach tworzenia prawa (por. np. niepublikowany wyrok WSA w Warszawie z 12.04.2007 r., VII SAB/Wa 71/06, LEX nr 334271, w którym stwierdzono, że: „Minister Zdrowia, określając wykaz leków «refundowanych», o którym mowa w art. 36 ust. 5 pkt 1 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.), przeprowadza postępowanie legislacyjne zakończone wydaniem aktu normatywnego. Takie postępowanie nie mieści się w ra-

mach regulowanych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego”). Sprawy indywidualne są rozstrzygane (załatwiane) przez właściwy organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Decyzją stosowania prawa jest zatem kwalifikowany akt administracyjny odpowiadający warunkom przewidzianym w art. 104 i przepisach szczególnych.

3. Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji rządowej i między organami jednostek samorządu terytorialnego, sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej oraz sporów między organami administracji, o których mowa w art. 1 pkt 2, obejmuje w istocie trzy odrębne postępowania. Postępowaniem sądowym jest postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między (terenowymi) organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, w którym sąd administracyjny – w drodze postanowienia – rozstrzyga sprawę w trybie i na zasadach określonych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis art. 4 p.p.s.a. poddaje jednakże kognicji sądów administracyjnych nie tylko spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, jak przewiduje to przepis art. 22 § 2 k.p.a., lecz także spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej. Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość wymienionych w art. 22 § 1 k.p.a. jest w istocie rodzajem wewnętrzną, nieuregulowaną przepisami Kodeksu, procedury załatwienia sporu. W postępowaniu tym organ wyższego stopnia niż organy pozostające w sporze wskazuje, który organ jest właściwy do załatwienia sprawy administracyjnej. Zarówno forma tego rozstrzygnięcia, jak i procedura jego dokonania nie są prawnie uregulowane.
4. Przepis art. 1 § 1 pkt 3, skreślony przez art. 4 pkt 1 ustawy z 1.03.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 189 ze zm.), stanowił, że Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Dział VI, zawierający przepisy regulujące zasady i tryb postępowania w tych sprawach, został wcześniej skreślony przez art. 61 pkt 3 ustawy o NSA z 1995 r., która wyczerpująco, z zastrzeżeniem art. 59 i 60, regulowała postępowanie w sprawach skarg na czynności organów administracji publicznej. Obecnie zagadnienia te reguluje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
5. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń toczy się przed organami administracji publicznej. Postępowanie to nie kończy się jednak wydaniem decyzji stosowa-

nia prawa, konkretyzującej normy prawa materialnego w odniesieniu do oznaczonego adresata w konkretnej sprawie, lecz wydaniem osobie zainteresowanej zaświadczenia. Osoba ubiegająca się o zaświadczenie nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28.

6. W Kodeksie uregulowano nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu. Kodeks nie nazywa nakładania lub wymierzania kar administracyjnych i udzielania ulg w ich wykonaniu „postępowaniem”, jak uczynił to w odniesieniu do pozostałych postępowań wymienionych w art. 1. Jest to uzasadnione prawdopodobnie tym, że zdecydowana większość przepisów działu IVa zawiera przepisy o charakterze przepisów prawa materialnego, a ponadto przepisy tego działu mają zastosowanie subsydiarne, tzn. są stosowane tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim przepisy odrębne nie regulują zagadnień uregulowanych w dziale IVa (zob. komentarz do art. 189a). Niemniej jednak jest to postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenia ulgi w jej wykonaniu, które toczy się przed właściwymi organami administracji publicznej i jest załatwiane w drodze decyzji administracyjnej.
7. W Kodeksie uregulowano (w dziale VIIIa) tryb europejskiej współpracy administracyjnej. Podobnie jak w przypadku administracyjnych kar pieniężnych, Kodeks nie posługuje się określeniem „postępowanie”, lecz terminem o zbliżonym znaczeniu, a mianowicie „tryb”, co zapewne miało służyć podkreśleniu pewnej szczególnej pozycji tego trybu w systemie postępowania administracyjnego. Szczególna pozycja tego „trybu” wyraża się w tym, że ma zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym wtedy, gdy prowadzący to postępowanie organ administracji zwraca się do organu administracji państwa członkowskiego Unii lub Komisji Europejskiej z wnioskiem o udzielenie pomocy, a wówczas organ ten nie załatwia żadnej sprawy administracyjnej w żadnej formie prawnej. Jest to zatem szczególny tryb współpracy administracyjnej, który nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Nieco inaczej jest wówczas, gdy organ administracji publicznej innego państwa członkowskiego zwraca się do polskiego organu administracji publicznej z wnioskiem o udzielenie pomocy, bowiem wniosek taki uruchamia odrębny tryb jego załatwienia przez organ administracji publicznej.
8. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków jest postępowaniem administracyjnym uproszczonym. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że „nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia” (J. Borkowski [w:] *Komentarz*, 2004, s. 803).

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków toczy się przed organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, innymi organami samorządowymi oraz przed organami organizacji społecznych, a zatem nie tylko przed organami administracji publicznej w rozumieniu przepisów Kodeksu.

II. Stosowanie przepisów Kodeksu do postępowań w nim uregulowanych

1. Do postępowania wymienionego w art. 1 pkt 1 i 2 stosuje się przepisy działu I „Przepisy ogólne” oraz działu II „Postępowanie”, a ponadto działu IV „Udział prokuratora”, działu IX „Opłaty i koszty postępowania” oraz działu X „Przepisy końcowe”.
2. Do postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej oraz między organami samorządu terytorialnego stosuje się przepisy art. 22 § 1 i art. 23, a w sprawach nieuregulowanych w tych przepisach stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu.
3. Do postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji rządowej a organami samorządu terytorialnego stosuje się przepis art. 22 § 3, a w sprawach w nim nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu, natomiast w pozostałym zakresie przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
4. Do postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń stosuje się przepisy działu VII „Wydawanie zaświadczeń”, a w zakresie w tym dziale nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu.
5. Do postępowania w sprawach skarg i wniosków stosuje się przepisy działu VIII „Skargi i wnioski”. Gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów Kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233–239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów Kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy (art. 240). W razie skarg określonych w art. 233–235 stosuje się przepisy Kodeksu z uwzględnieniem treści art. 236.
6. Do postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 § 1). Przepisy odrębne określające organy odwoławcze w sprawach ubezpieczeń społecznych mają bezwarunkowe pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu dotyczącymi organów odwoławczych, natomiast w postępowaniu przed tymi organami stosuje się odpowiednio art. 180 § 1 (art. 181).

7. Do nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy działu IVa w zakresie określonym przez zawarte w nim przepisy. W sprawach proceduralnych nieuregulowanych w tym dziale oraz w przepisach odrębnych (szczególnych) stosuje się przepisy Kodeksu.
8. Do trybu europejskiej współpracy administracyjnej stosuje się przepisy działu VIIIa w zakresie określonym przez przepisy w nim zawarte. W sprawach proceduralnych nieuregulowanych w dziale VIIIa oraz w przepisach szczególnych, tj. przepisach prawa Unii Europejskiej i przepisach prawa polskiego, stosuje się przepisy Kodeksu.

III. Ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2)

1. Przepis art. 1 pkt 1 określa przesłanki dopuszczalności drogi administracyjnej w załatwianiu spraw z zakresu prawa administracyjnego. Przepis ten nie określa natomiast właściwości organów administracji publicznej do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji, bowiem właściwość tych organów jest ustalana na podstawie przepisów określonych w dziale I rozdziale 4. Wymienione w tym przepisie przesłanki dopuszczalności administracyjnego trybu załatwiania spraw muszą zostać spełnione łącznie, co jest uzasadnione tym, że są one ze sobą ściśle powiązane i uwarunkowane nie tylko w sensie proceduralnym, ale przede wszystkim merytorycznym. Przepis powyższy ustala przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia jedynie ogólnego postępowania administracyjnego, a zatem nie można przyjąć, że określa (generalnie) zakres obowiązywania Kodeksu.
2. Przepis art. 1 pkt 1 nie stanowi, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym załatwiane są sprawy administracyjne, tak jak to czyni art. 1 k.p.c. określający dopuszczalność drogi sądowej dla rozpoznawania spraw cywilnych. Należy przyjąć, że w trybie ogólnego postępowania administracyjnego załatwiane są sprawy administracyjne, rozumiane w sensie formalnym jako należące do właściwości organów administracji publicznej sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej lub załatwiane milcząco.

Organy administracji publicznej

1. Pojęcie organu administracji publicznej użyte jest w przepisie art. 1 pkt 1 w znaczeniu określonym przepisem art. 5 § 2 pkt 3 (zob. komentarz do art. 5).
2. W wypadku gdy przepisy prawa (przepisy Konstytucji RP, przepisy ustaw ustrojowych, tj. ustaw o utworzeniu organu lub systemu organów) nie określają wyraźnie danego organu jako organu administracji publicznej, ustalenie jego statusu wymaga uwzględnienia wielu doktrynalnych kryteriów określenia organu administracji publicznej. Należy przede wszystkim ustalić, czy jest to organ państwowy, powołany do działania

w imieniu i na rachunek państwa. Następnie należy przyporządkować określony ustawowo zakres działania tego organu do jednej ze sfer działania państwa, wynikającej z zasady podziału władz (ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej). W wypadku gdy w wyniku tego zabiegu zostanie ustalone w sposób niebudzący wątpliwości, że zakres działania organu nie należy ani do sfery ustawodawczej, ani sądowniczej (por. nieaktualne postanowienie NSA w Warszawie z 18.04.1985 r., III SA 404/85, ONSA 1985/1, poz. 23, zgodnie z którym decyzja Rady Państwa odmawiająca zezwolenia na zmianę obywatelstwa jako akt organu władzy, przed którym nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie podlega zaskarżeniu do NSA), należy uwzględnić kryteria wyodrębnienia administracji ze sfery wykonawczej, a zatem oddzielić działania polegające na wykonywaniu polityki od wykonywania ustaw, które są domeną działania administracji publicznej.

3. Organy inspekcji, kontroli i dozoru są organami administracji publicznej, gdy przepis prawa tak stanowi (np. art. 112 ust. 1 pkt 1 pr. farm., według którego Główny Inspektor Farmaceutyczny jest centralnym organem administracji rządowej). W wyroku NSA w Warszawie z 19.01.1988 r., IV SA 865/87, OSP 1990/7, poz. 284, z glosą P. Kucharskiego oraz z glosą J. Borkowskiego, PiP 1990/1, s. 149, stwierdzono, że: „Przysługujące organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 12, poz. 49) prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko działaniom wymienionym w tym przepisie, podejmowanym w sprawach indywidualnych, powinno być realizowane w formie decyzji administracyjnej”. Organy inspekcji, kontroli i dozoru mają status organów administracji publicznej, gdy przepisy prawa przewidują ich właściwość do wydawania decyzji administracyjnych albo stanowią, że w postępowaniu przed organami inspekcji, kontroli i nadzoru stosuje się przepisy Kodeksu (np. art. 12 ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 2017 r. poz. 786 ze zm., który stanowi, że w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo w przepisach szczególnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego). Odmiennie stanowisko zajął NSA w postanowieniu z 12.08.2010 r., I OSK 315/10, LEX nr 653620, stwierdzając, że skoro postępowanie kontrolne nie stanowi postępowania administracyjnego *sensu stricto*, wydane w jego toku postanowienie o zachowaniu w tajemnicy tożsamości osoby przesłuchiwanej w charakterze świadka nie jest postanowieniem wydanym w toku postępowania administracyjnego. Stanowisko to opiera się na dyskusyjnym założeniu, że odesłanie do stosowania w zakresie nieuregulowanym w postępowaniu kontrolnym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie daje podstaw do nadania mu charakteru prawnego postępowania administracyjnego.
4. Organami administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 są zarówno organy jednoosobowe (monokratyczne), jak i organy kolegialne. Nie są natomiast nimi organy

opiniodawcze i pomocnicze, które nie są powołane do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji.

5. W doktrynie odróżnia się organ administracji publicznej od urzędu. Za organ administracji publicznej uznaje się osobę (grupę osób) powołaną na stanowisko organu wyłącznie lub głównie w celu realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji. Pojęcie urzędu jest wieloznaczne. Może oznaczać (J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, cz. 1, Wrocław 1980, s. 51):
- 1) zespół kompetencji przysługujących organowi,
 - 2) szczególną nazwę organu administracji publicznej,
 - 3) zorganizowany zespół osób przydany organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji.

Pogląd identyfikujący organ administracji publicznej z osobą pełniącą funkcję organu (kierownikiem określonego urzędu) jest jednak przedmiotem krytyki. Podkreśla się, że „w imieniu administracji może działać nie tylko kierownik, lecz także inni pracownicy danego urzędu, jeżeli tylko działają zgodnie z przepisami strukturalno-organizacyjnymi określającymi ich kompetencje. Co więcej, każdy urzędnik lub zespół urzędników upoważnionych do reprezentowania administracji państwowej na określonym szczeblu załatwiają sprawę w takim samym stopniu ostatecznie, jak i kierownik urzędu, w którym są zatrudnieni [...]. Z urzędnikiem lub zespołem urzędników identyfikuje także organ administracyjny kodeks postępowania administracyjnego. Według przepisów w nim zawartych organem administracyjnym jest każdy podmiot, który prowadzi postępowanie, w imieniu administracji wydaje decyzje, wydaje postanowienia i zarządzenia porządkowe itp.” (J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 202). W wyroku NSA w Krakowie z 23.03.1983 r., SA/Kr 58/83, ONSA 1983/1, poz. 17, stwierdzono, że: „Organem administracji jest wojewoda (lub naczelnik), a struktura urzędu nie może wpływać negatywnie na realizację uprawnień obywateli. Fakt zatem, że z upoważnienia organu administracji różne osoby wydają poszczególne rodzaje decyzji, nie zwalnia ich od obowiązku działania tak, jakby działał jednoosobowy organ administracji państwowej”. W niektórych jednak wypadkach urząd jest organem administracji publicznej załatwiającym sprawę administracyjną w drodze decyzji, jak ma to miejsce w odniesieniu do Urzędu Patentowego (np. art. 244 i 245 p.w.p.).

6. W wyroku NSA we Wrocławiu z 28.10.1992 r., SA/Wr 841/92, ONSA 1994/1, poz. 23, z głosem B. Adamiak, OSP 1994/9, poz. 163, przyjęto, że: „1. Rejonowe i wojewódzkie komisje lekarskie oraz wojskowe komisje lekarskie, powołane na podstawie art. 26 ust. 1 i w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16) do określenia zdolności poborowych do służby wojskowej, są w rozumieniu tych przepisów oraz przepisów kodeksu postępowania ad-

ministracyjnych organami administracji państwowej. 2. Orzeczenia rejonowych i wojewódzkich komisji lekarskich oraz wojskowych komisji lekarskich o uznaniu poborowego za zdolnego do służby wojskowej i ustaleniu kategorii tej zdolności powodują bezpośrednie skutki prawne w zakresie powszechnego obowiązku obrony i obowiązku służby wojskowej, określone w art. 4 ust. 1 i art. 58 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony i jako takie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 i art. 196 § 1 i § 2 k.p.a., podlegającymi zaskarżeniu do sądu administracyjnego na warunkach tego kodeksu”.

7. W postanowieniu z 13.12.1991 r., IV SA 569/91, ONSA 1992/1, poz. 13, NSA stwierdził, że: „Komisja Likwidacyjna, działająca na podstawie przepisów ustawy z 22.03.1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej «Prasa-Książka-Ruch» (Dz.U. Nr 21, poz. 125), nie jest organem powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”.
8. W wyroku NSA w Gdańsku z 29.11.1984 r., SA/Gd 929/84, ONSA 1984/2, poz. 115, z głosem W. Nykiela i J.P. Tarno, OSP 1988/10, poz. 220, stwierdzono, że: „Płatnik (art. 3 ust. 4 ustawy z 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych – Dz.U. Nr 27, poz. 111) nie jest organem podatkowym w rozumieniu art. 1 k.p.a., a czynności przez niego podejmowane w celu obliczenia i pobrania należności podatkowych od podatnika mają charakter jedynie czynności techniczno-rachunkowych, które nie wszczynają postępowania podatkowego w znaczeniu art. 61 k.p.a.”
9. W postanowieniu NSA z 14.06.2007 r., II GSK 57/07, LEX nr 339681, przyjęto, że: „Narodowy Fundusz Zdrowia reprezentowany przez dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną (art. 96 ust. 1 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.). Nie jest zatem organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym [...]”.
10. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 3 do organów administracji publicznej należy zaliczyć trzy kategorie organów:
 - 1) organy administracji rządowej *sensu largo*;
 - 2) organy jednostek samorządu terytorialnego;
 - 3) inne organy państwowe i inne podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych określonych w art. 1 pkt 1.
11. Do organów administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 nie należą organy Unii Europejskiej rozstrzygające sprawy indywidualne w drodze decyzji, nawet gdy decyzje te dotyczą interesu prawnego jednostki opartego na przepisach prawa polskiego. Organami te w rozstrzygnięciu spraw należących do ich właściwości stosują bowiem

unijne przepisy proceduralne. Na przykład pozwolenie na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pr. farm., jest wydawane przez Radę Unii Europejskiej lub Komisję Europejską na podstawie rozporządzenia (WE) nr 726/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. ustanawiającego wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (Dz.Urz. UE L 136, s. 1 ze zm.), co w takim przypadku wyklucza kompetencję ministra właściwego ds. zdrowia do wydawania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu objętego procedurą scentralizowaną (M. Kondrat [i in.], *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. M. Kondrat, Warszawa 2009, s. 119).

Organy administracji rządowej

1. Do organów administracji rządowej *sensu largo* należą ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie oraz działające w imieniu wojewodów lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej.
2. Ministrowie są konstytucyjnymi organami państwa, których status jest przesądzony przepisami Konstytucji RP. Z przepisu art. 149 Konstytucji RP wynika, że są dwie kategorie ministrów:
 - 1) ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej oraz
 - 2) ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Ogólne zasady i tryb działania ministrów określa rozdział 6 ustawy o RM.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o RM minister kieruje działalnością podporządkowanych organów, urzędów i jednostek oraz nadzoruje je i kontroluje. W szczególności w tym zakresie:

- 1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;
- 2) powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Zakres działań administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem określa ustawa o działach administracji rządowej. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 u.d.a.r. minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. W postępowaniu administracyjnym status równy ministrom posiadają organy wymienione w art. 5 § 2 pkt 4.

3. Centralne organy administracji rządowej nie są konstytucyjnymi organami państwa. Status tych organów określają przepisy ustawowe, np. art. 29 ust. 1 zd. 1 u.o.k.k., który stanowi, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Definicję ustawową centralnego organu administracji rządowej zawierał art. 9 pkt 2 u.a.r.w. (która została uchylona z dniem 1.04.2009 r.), zgodnie z którym przez centralny organ administracji rządowej należało rozumieć kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który był powoływany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i na podstawie ustaw szczególnych podlegał Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi bądź nad jego działalnością nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister.
4. Organem administracji rządowej jest wojewoda, którego pozycja prawna została wyznaczona przepisami ustawy o administracji rządowej w województwie. Ustawa ta została uchylona przez ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda jest:
 - 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
 - 2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
 - 3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
 - 4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 2 u.w.a.r.w.;
 - 5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
 - 6) reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
 - 7) organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.
5. Organami administracji rządowej są organy administracji rządowej niezespolonej, przez które zgodnie z art. 56 ust. 1 u.w.a.r.w. należy rozumieć terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierowników państwowych osób prawnych i kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Rządowymi organami administracji niezespolonej są organy enumeratywnie wymienione w art. 56 ust. 1 pkt 1–15 u.w.a.r.w., a mianowicie:
 - 1) szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień;
 - 2) dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych;

- 3) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego;
 - 4) dyrektorzy okręgowych urzędów miar;
 - 5) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych;
 - 6) dyrektorzy urzędów morskich;
 - 7) dyrektorzy urzędów statystycznych;
 - 8) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
 - 9) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
 - 10) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
 - 11) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
 - 12) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni;
 - 13) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.
6. Organami administracji rządowej są organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, które zgodnie z art. 53 ust. 1 u.w.a.r.w. wykonują swoje zadania i kompetencje za pomocą urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Zwierzchnikiem administracji rządowej zespolonej w województwie jest wojewoda.

Organy jednostek samorządu terytorialnego

1. Przepis art. 1 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym od 27.05.1990 r. do 1.01.1999 r. wymieniał organy samorządu terytorialnego obok organów administracji publicznej w celu podkreślenia ich strukturalnej i ustrojowej odrębności od organów administracji rządowej. W dalszych jednak przepisach Kodeksu rozróżnienie to traściło na znaczeniu ze względu na przepis art. 5 § 2 pkt 3, który zaliczał do organów administracji publicznej także organy samorządu terytorialnego. Obecnie przepis art. 1 pkt 1 nie zawiera takiego rozróżnienia. Użyto w nim jednolitego terminu: „organy administracji publicznej”.
2. Samorząd terytorialny jest instytucją prawną, której zasadnicze elementy zostały przesądzone przez przepisy rozdziału VII Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji RP dają podstawę do wyodrębnienia następujących zasad ustroju i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego:
 - 1) zasady konstytucyjnej gwarancji istnienia gmin (art. 164 ust. 1);
 - 2) zasady ustawowej gwarancji istnienia innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 2);
 - 3) zasady domniemania kompetencji gmin w wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3);
 - 4) zasady osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1);

- 5) zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 3);
- 6) zasady wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1);
- 7) zasady gwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych (art. 167);
- 8) zasady demokratycznego ustroju gminy (art. 169 i 170);
- 9) zasady ograniczonego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 171);
- 10) zasady swobody zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego (art. 172).

W rozumieniu przepisów Kodeksu jednostkami samorządu terytorialnego są: gmina (miasto), powiat, województwo. Związki gmin i związki powiatów są oddzielną kategorią jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (zob. J. Dominowska, uwagi do art. 64 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, I. pkt 3) (por. art. 5 § 2 pkt 6).

3. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z definicji ustawowej gminy zawartej w art. 1 i art. 2 ust. 1–2 u.s.g. wynika, że:
 - 1) gmina jest związkiem osób, który bezpośrednio jako związek osób (wspólnota samorządowa) jest podmiotem praw i obowiązków;
 - 2) gmina jest związkiem terytorialnym, „bowiem obejmuje swoją strukturą organizacyjną i swoim zakresem działania, kompetencjami w zasadzie całą [...] ludność zamieszkującą na terenie gminy” (J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 202);
 - 3) gmina jest przymusowym związkiem terytorialnym;
 - 4) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
 - 5) gmina ma osobowość prawną, a zatem (jako osoba prawna) działa przez swoje organy.
4. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności także przepisom ustawy o systemie oświaty, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności gmin, zależy od oceny ustawodawcy. Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym

przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych” – por. orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38, oraz wyrok TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OT-A 2002/3, poz. 30.

5. Organami samorządu gminnego w sensie ścisłym są ustawowo określone organy gmin. W uzasadnieniu uchwały NSA (5) w Warszawie z 11.05.1998 r., OPK 3/98, ONSA 1998/4, poz. 114, zwrócono jednak trafnie uwagę na to, „że pojęcie «organ gminy» w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego nie zawsze jest tożsame z tym samym określeniem wprowadzonym przez ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Ta ostatnia ustawa do organów gminy zalicza wprost tylko radę gminy jako jej organ stanowiący i kontrolny (art. 15 ust. 1) oraz zarząd gminy jako organ wykonawczy (art. 26 ust. 1). W świetle przepisów tej ustawy żaden z tych organów nie ma uprawnień do sprawowania orzecznictwa administracyjnego, albowiem artykuł 39 ust. 1 stanowi, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje tylko wójt lub burmistrz. Dlatego zarząd gminy jako organ gminy tylko wówczas jest organem administracji państwowej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a., gdy konkretny przepis szczególnie w określonych rodzajach spraw przyznaje mu kompetencje do władczego załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta), choć w świetle przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym nie jest formalnie organem gminy, to jednak – ze względu na wspomniane kompetencje orzecznicze – co najmniej w sferze działalności samorządu terytorialnego obejmującej załatwianie indywidualnych spraw rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi – jest uznawany za organ, o jakim mowa w art. 1 § 1 pkt 1, art. 5 § 2 pkt 3 i 6 oraz art. 17 k.p.a. Podobnie wygląda sytuacja, gdy chodzi na przykład o organy jednostek pomocniczych określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym (art. 39). Organy te, jeżeli zostaną upoważnione przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, będą stanowiły w tym zakresie organy administracji państwowej, chociaż w przepisach ustrojowych nie są uznawane za organy gminy. [...] W świetle przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym komisje rady gminy bezspornie nie są organami gminy (art. 21). Stanowią one pomocnicze organy powoływane przez radę gminy, która ustala też ich skład osobowy. Podlegają radzie gminy i nie mają samoistnych kompetencji. Realizują zadania wyznaczone im przez radę gminy, które w przypadku komisji stałych powinny być regulowane w statucie, a odnośnie do komisji doraźnych – odpowiednimi uchwałami rady gminy. W sprawach dotyczących cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych pozycja powyższych komisji jest odmienna. W art. 18 ust. 7 ustawy określone uprawnienia zostały przyznane wprost właściwym komisjom rady gminy. W sprawach tych komisje realizują nie zadania wyznaczone im przez radę gminy, lecz samoistne odrębne kompetencje przyznane przez ustawodawcę. Przez uprawnienia opiniodawcze komisje uzyskały zdolność do władczego podejmowania we własnym imieniu działań

wywołujących określone skutki prawne w konkretnych sprawach w stosunku do indywidualnie oznaczonych adresatów. Powierzono im więc sprawowanie w określonym zakresie orzecznictwa administracyjnego w sprawach indywidualnych. Wprawdzie nie zostały powołane do rozstrzygania tych spraw w drodze decyzji administracyjnych, ale mogą w tych sprawach działać w sposób władczy, wydając inne zewnętrzne akty administracyjne. Realizując te funkcje, w omawianych sprawach właściwe komisje rady gminy są organami w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a., a tym samym także organami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a.” Organem gminy w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. nie jest zatem statutowy organ gminy, a postanowienia statutu gminy przyznające takiemu organowi kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji należy uznać za sprzeczne z art. 39 ust. 1 u.s.g.

6. Z mocy art. 39 ust. 1 u.s.g. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ze względu na zawarte w dotychczasowych przepisach szczególnych upoważnienia (wyraźne lub dorozumiane) do wydawania takich decyzji przez zarząd gminy lub gminę powstawało złożone zagadnienie wewnętrznego rozgraniczenia kompetencji (właściwości) organów gminy do załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji (zob. „Właściwość organów administracji publicznej”). Artykuł 43 ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. poz. 1191 ze zm.) nadał nowe brzmienie art. 11a u.s.g., według którego zarząd nie jest ustawowym organem gminy; z kolei art. 99 tej ustawy stanowił, że: „Ilekcroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach zarządu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dotyczącym zarządu gminy lub o zadaniach i kompetencjach zarządu gminy, stają się one zadaniami i kompetencjami wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” (ust. 1), „Ilekcroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach przewodniczącego zarządu gminy, należy przez to rozumieć wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” (ust. 2) i „Ilekcroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w gminie, należy przez to rozumieć odpowiednio zadania i kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” (ust. 3). Od dnia wejścia w życie tej ustawy stał się nieaktualny problem rozgraniczenia właściwości (do wydawania decyzji administracyjnych) między zarządem gminy a organem jednoosobowym gminy.
7. Powiat jest „ponadgminną” jednostką samorządu terytorialnego powołaną na mocy ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat nie jest strukturalnie jednolitą jednostką samorządu terytorialnego, bowiem obok typowego powiatu „ziemskiego” przepisy rozdziału 9 u.s.p. przewidują miasta na prawach powiatu (art. 91 u.s.p.). Zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 u.s.p. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. W odniesieniu do miast

na prawach powiatu należy przyjąć, że decyzje w tych sprawach wydaje prezydent miasta (art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p.); por. uzasadnienie wyroku TK z 11.01.2001 r., K 7/99, OTK 2000/1, poz. 2.

8. Województwo jest regionalną wspólnotą samorządową i zarazem największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju, powołaną na podstawie ustawy o samorządzie województwa w celu wykonywania administracji publicznej. Administracja publiczna w województwie ma zatem charakter wybitnie dualistyczny. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z art. 46 ust. 2a u.s.w. wynika, że decyzje w tych sprawach wydaje także zarząd województwa (por. wyrok WSA z 26.04.2005 r., IV SA/Wa 76/05, LEX nr 165974).
9. W związku z przyjętymi w ustawach dotyczących samorządu terytorialnego i o terenowych organach rządowej administracji ogólnej domniemaniami na rzecz kompetencji gminy i organów administracji rządowej, a także z przewidzianym w ustawach podziałem zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone, powstaje zagadnienie rozgraniczenia kompetencji (zakresu działania) organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej także w zakresie załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji. Kwestie te rozstrzygają w ograniczonym zakresie ustawy kompetencyjne (zob. „Właściwość organów administracji publicznej”).

Organy wymienione w art. 1 pkt 2

1. Kodeks stosuje się w postępowaniu przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one z mocy prawa lub na mocy porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Przepisy Kodeksu nie wyjaśniają spornego w doktrynie i orzecznictwie sądowym pojęcia innego organu państwowego. Należy przyjąć, że pojęcie innego organu państwowego w rozumieniu art. 1 pkt 2 oznacza inny niż organ administracji publicznej w podanym wyżej znaczeniu organ państwowy, który definiuje się jako wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych (np. E. Ochendowski, *Centralne organy administracji [w:] System 2*, s. 6; zob. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne [w:] System 6*, s. 64–92). Teoretycznie jest zatem dopuszczalne wyposażenie organów władzy ustawodawczej i organów władzy sądowniczej, a także innych niż administracyjne organów władzy wykonawczej w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

2. „Inne podmioty” w rozumieniu tego przepisu to przewidziane w nieobowiązującym przepisie art. 1 § 2 państwowe, komunalne, powiatowe i wojewódzkie jednostki organizacyjne, organizacje społeczne w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 oraz wszelkie inne podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji. Ustalenie zakresu tych pojęć nie jest sprawą łatwą, jeśli się weźmie pod rozwagę niezwykle różnorodność form organizacyjnych tej trzeciej, obok administracji rządowej i administracji samorządowej, części administracji publicznej *sensu largo*. Odwoływanie się do ustaleń doktryny w tym zakresie nie jest niezbędne w przypadkach, gdy przepisy prawa upoważniające do wydawania decyzji administracyjnych określają *expressis verbis* jednostkę upoważnioną jako państwową jednostkę organizacyjną (np. art. 32 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach, Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.). Dla stosowania przepisów Kodeksu do postępowania przed organami państwowych jednostek organizacyjnych, upoważnionych z mocy prawa do wydawania decyzji administracyjnych, jest bez znaczenia, czy są to państwowe osoby prawne, jak np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 8 ustawy z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 623 ze zm.)), czy też państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (por. art. 33 i 33¹ k.c.).
3. Oceniając, czy dana jednostka jest państwową jednostką organizacyjną, należy mieć na uwadze, że kierownicy niektórych państwowych jednostek organizacyjnych mają status organów administracji rządowej, np. kurator oświaty (art. 3 pkt 8 u.s.o.). Z zakresu pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej należy zatem wyłączyć te państwowe jednostki organizacyjne, których kierownicy na mocy przepisów szczególnych zostali uznani za organy administracji rządowej.
4. W wypadku gdy przepisy prawa nie określają statusu prawnego podmiotu upoważnionego do wydawania decyzji administracyjnych, ewentualne zakwalifikowanie tego podmiotu do państwowej jednostki organizacyjnej wymaga uwzględnienia kryteriów doktrynalnych, wskazujących na powstanie tych jednostek z mocy prawa, zasad gospodarki finansowej, w tym powiązania z budżetem państwa, zakresu i form nadzoru ze strony państwa, zasad i trybu obsady personalnej organów jednostki itd.
5. Szczególnym rodzajem państwowej jednostki organizacyjnej są państwowe zakłady administracyjne, np. państwowe szkoły wyższe (postanowienie NSA w Poznaniu z 12.06.1992 r., SAB/Po 41/91, OSP 1994/4, poz. 69, z glosą J. Homplewicza, w którym stwierdzono, że: „1. Uchwała komisji egzaminacyjnej państwowej szkoły wyższej, stwierdzająca złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiająca o wydaniu dyplomu magisterskiego, jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a., gdyż przyznaje obywatelom uprawnienia w sferze prawa powszechnie obowiązującego. 2. Dopóki nie zostanie uchylony przepis art. 161 zd. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym,

dopóty nie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu na inne zewnętrzne akty zakładowe organów szkoły wyższej lub ich bezczynność, gdyż kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego w tych sprawach została szczególnym przepisem wyłączona”; w postanowieniu NSA w Warszawie z 29.06.1982 r., II SA 532/82, ONSA 1982/1, poz. 64, z glosą J. Homplewicza, OSP 1983/1, poz. 20, oraz J. Filipka, PiP 1983/8, s. 148, stwierdzono, że: „1. Postępowanie kwalifikacyjne w sprawie przyjęć na I rok studiów jest postępowaniem administracyjnym, którego wynik przesądza o tym, czy ubiegający się o przyjęcie zostanie włączony w poczet studentów danej szkoły wyższej, to znaczy w poczet użytkowników zakładu administracyjnego. 2. Zarządzenie nr 11 Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z 24.05.1980 r. w sprawie zasad i trybu przyjęć na I rok studiów dziennych w szkołach wyższych (Dz. Urz. MNSzWiT Nr 4, poz. 13 ze zm.) i wydane na jego podstawie wytyczne Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 21.05.1981 r. w sprawie zasad i trybu kwalifikacji kandydatów na I rok studiów stacjonarnych w akademiach medycznych w 1981 r. (nie publikowane) regulują – zgodnie z upoważnieniem ustawowym – jedynie szczegółowy tryb postępowania kwalifikacyjnego. Natomiast zasady podstawowe postępowania administracyjnego w tych sprawach, a zwłaszcza gwarancje procesowe przysługujące stronom, regulują przepisy k.p.a. 3. Rozstrzygnięcie w sprawie włączenia w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa, należy uznać za decyzję administracyjną wydaną w trybie określonym w k.p.a., która – stosownie do art. 196 § 1 i § 2 pkt 14 k.p.a. – może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem”). W tym kontekście należy uznać za całkowicie błędną argumentację przyjętą w uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z 13.10.2009 r., II SA/Ol 471/09, LEX nr 521981, że dziekan podejmujący decyzję o skreśleniu z listy studentów uniwersytetu „nie jest organem administracji publicznej, o którym mowa w art. 1 k.p.a. Jednakże wobec brzmienia art. 60 ust. 6 i art. 70 ust. 2 ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) dziekan będący kierownikiem podstawowej jednostki organizacyjnej pełni funkcję organu pierwszej instancji w postępowaniach administracyjnych, o których mowa w art. 207 ust. 1 tej ustawy, natomiast organem jest rektor uczelni”. Nie ma bowiem wątpliwości, że w tym przypadku dziekan jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 2, ponieważ – jak wynika to wprost z uzasadnienia sądu – jest organem upoważnionym z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1, o czym przesądza zresztą treść art. 190 p.s.w.

6. Do państwowych jednostek organizacyjnych należą przedsiębiorstwa państwowe. W wyroku SN z 28.11.1990 r., III ARN 29/90, „Wokanda” 1991/8, stwierdzono, że: „Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o łączności z 15.11.1984 r. spór co do obowiązku świadczenia przez PPTT [Państwowa jednostka organizacyjna «Polska Poczta, Telegraf i Telefon» – A.W.] usług o charakterze powszechnym może dotyczyć zarówno tych, którzy ubiegają się o uprawnienie do korzystania z tych usług, jak i tych, którzy już

z tych usług korzystają. W obu wypadkach rozstrzygnięcie sporu następuje w formie decyzji administracyjnej. Uznając zatem, że odmowa przyznania uprawnień do posiadania abonamentu telefonicznego następuje na podstawie decyzji administracyjnej, należy uznać także i prawo skargi do sądu administracyjnego na taką decyzję. Zasada powszechności usług świadczonych przez PPTT ma dwa aspekty – pierwszy rozpatrywany z punktu widzenia kompetencji PPTT – oznacza obowiązek świadczenia usług na rzecz wszystkich, którzy zgłosili zamiar korzystania z nich, drugi oceniany z punktu uprawnień podmiotów ubiegających się o takie usługi – odnosi się do gwarancji prawnych powszechnej dostępności tych usług”.

7. Państwowymi jednostkami organizacyjnymi są banki państwowe (w wyroku NSA w Warszawie z 14.03.1990 r., I SA 10/90, ONSA 1990/2–3, poz. 33, przyjęto, że: „Postępowanie zwykle instancyjne w sprawie indywidualnych zezwoleń dewizowych toczy się wyłącznie przed organami Narodowego Banku Polskiego”) (zob. także kom. do art. 5).
8. W uchwale TK z 12.03.1997 r., W 8/96, OTK 1997/1, poz. 15, w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 nieobowiązującej ustawy z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. poz. 664 ze zm.) stwierdzono, że: „Przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 i Nr 130, poz. 645 oraz z 1995 r. Nr 99, poz. 488), należy rozumieć takie jednostki państwowe i komunalne, utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej polegających na zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku”.
9. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są organy komunalnych jednostek organizacyjnych, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Do komunalnych jednostek organizacyjnych należy zaliczyć jednostki organizacyjne tworzone przez gminę w celu wykonywania zadań publicznych (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Nie jest przy tym istotne, czy dana jednostka organizacyjna jest komunalną osobą prawną, czy też komunalną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W wypadkach gdy uznanie danej jednostki za jednostkę komunalną budzi wątpliwości, należy uwzględnić, czy kierownik tej jednostki jest zatrudniany przez wójta (art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g.), czy dana jednostka została utworzona przez gminę, sposób powiązania jednostki z budżetem gminy, charakter zadań wykonywanych przez tę jednostkę itp. Komunalnymi jednostkami organizacyjnymi są przedsiębiorstwa państwowe, które stały się przedsiębiorstwami komunalnymi na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i usta-

wę o pracownikach samorządowych (Dz.U. poz. 191 ze zm.), a następnie na mocy art. 14 ust. 1 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. poz. 236) przekształciły się z mocy prawa, o ile rada gminy nie postanowiła o wyborze organizacyjnoprawnej ich formy lub o ich prywatyzacji, w jednoosobową spółkę gminy; komunalnymi jednostkami organizacyjnymi są też w szczególności komunalne zakłady budżetowe. Komunalnymi jednostkami organizacyjnymi nie są natomiast inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, z którymi gmina zawarła umowy o wykonywanie zadań publicznych (art. 9 ust. 1 *in fine* u.s.g.). Podobne reguły należy stosować w odniesieniu do powiatowych jednostek organizacyjnych tworzonych na podstawie art. 6 ust. 1 u.s.p. oraz do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które województwo może tworzyć na podstawie art. 8 ust. 1 u.s.w.

10. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są organy organizacji społecznych, które są z mocy prawa lub na podstawie porozumień upoważnione do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnej. W doktrynie uznaje się, że pojęcie organizacji społecznej oznacza trwałe zrzeszenie osób fizycznych (prawnych), tzn. takie grupy tych podmiotów, które są związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi. Istotną cechą organizacji społecznych jest posiadanie demokratycznej struktury wewnętrznej. Ze względu na podstawy prawne ich działalności wyodrębnia się następujące grupy organizacji społecznych (E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 15):

- 1) partie polityczne;
- 2) stowarzyszenia i organizacje do nich podobne;
- 3) związki zawodowe i społeczno-zawodowe organizacje rolników;
- 4) organizacje podobne do spółek prywatnych;
- 5) samorządy;
- 6) związki wyznaniowe.

11. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są organizacje samorządowe, do których należy zaliczyć: samorząd studencki (dział IV rozdział 4 p.s.w.), samorząd uczniowski (art. 85 ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.), samorząd załogi – pracowniczy (ustawa z 25.09.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dz.U. z 2015 r. poz. 1543), samorząd rolniczy (ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 2016 r. poz. 1315 ze zm.), samorząd podmiotów gospodarczych (ustawa z 30.05.1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1218, oraz ustawa z 30.05.1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. poz. 194 ze zm.), samorząd rzemieślniczy (ustawa z 22.03.1989 r. o rzemiośle, Dz.U. z 2016 r. poz. 1285 ze zm.), samorząd pracodawców (ustawa z 23.05.1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2015 r. poz. 2029), samorząd lekarski (ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2018 r. poz. 168),

samorząd lekarzy weterynarii (ustawa z 21.12.1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz.U. z 2016 r. poz. 1479 ze zm.), samorząd aptekarski (ustawa z 19.04.1991 r. o izbach aptekarskich, Dz.U. z 2016 r. poz. 1496 ze zm.), samorząd pielęgniarek i położnych (ustawa z 1.07.2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U. poz. 1038 ze zm.), samorząd biegłych rewidentów (rozdział 3 ustawy z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz.U. poz. 1089 ze zm.), samorząd adwokacki (ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2017 r. poz. 2368 ze zm.), samorząd radców prawnych (ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1870 ze zm.), samorząd notariuszy (ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 2017 r. poz. 2291), samorząd rzeczników patentowych (ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1314 ze zm.), samorząd doradców podatkowych (ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2016 r. poz. 794 ze zm.), samorząd komorników sądowych (ustawa z 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. z 2017 r. poz. 1277 ze zm.).

12. W orzecznictwie sądowym zostało przyjęte, że postępowanie administracyjne może toczyć się przed organami jednostek organizacyjnych samorządu adwokatów w pewnych kategoriach spraw:

- 1) w wyroku NSA w Warszawie z 15.01.1982 r., II SA 752/82, LEX nr 1689031, stwierdzono, że: „Uchwała Rady Adwokackiej w sprawie wpisu na listę adwokatów jest decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Uchwała ta zawiera bowiem jednostronne rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, podjęte przez organ samorządu zawodowego w sferze stosunków zewnętrznych (por. art. 1 § 2 pkt 2 w zw. z art. 1 § 1 pkt 1 oraz art. 3 § 3 k.p.a.). Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego do ustawy o ustroju adwokatury nie zostało wyłączone żadnym przepisem”;
- 2) w wyroku z 18.04.1984 r., II SA 2156/83, ONSA 1984/1, poz. 39, z glosą M. Kuleszy, PiP 1986/4, s. 143, NSA stwierdził, że: 1. „Wprowadzenie przez ustawę z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) wymogu zgody Ministra Sprawiedliwości na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem oznacza poddanie tej formy wykonywania zawodu ścisłej reglamentacji administracyjnej, wykonywanej przez naczelny organ administracji państwowej. Wyrażenie zgody przez Ministra Sprawiedliwości jest rozstrzygnięciem w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy należącej do właściwości organu administracji państwowej. Do postępowania przed tym organem mają więc zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 § 1 pkt 1), gdyż prawo o adwokaturze nie zawiera szczególnych przepisów proceduralnych ani nie wskazuje innej procedury, której przepisy należałoby stosować przy rozpatrywaniu wniosków o wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu adwokata w formach przewidzianych w art. 4 ust. 3 prawa

- o adwokaturze. Skoro zaś wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem jest decyzją wydawaną w trybie określonym w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, to należy stwierdzić, że decyzja taka mieści się w katalogu spraw, które w myśl art. 196 § 2 k.p.a. podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to bowiem przewidziana w art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a. sprawa «uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć». 2. Artykuł 4 ust. 3 pr. adw. stanowi jedynie, że Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę «w uzasadnionych wypadkach». Stosując znacznie ostrzejsze kryterium «szczególnych okoliczności», jako warunek pozytywnego załatwienia wniosku, i powołując się na ich brak w rozpatrywanej sprawie, jako na uzasadnienie odmownej decyzji, oceniono stan faktyczny sprawy w sposób odmienny, niż wymaga tego przepis stanowiący podstawę prawną decyzji. 3. Postępowanie w sprawie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie bądź z innym adwokatem jest postępowaniem regulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, a jeżeli tak, to decyzja wydana na podstawie art. 4 ust. 3 pr. adw. rozstrzyga sprawę, która mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w art. 196 § 1 k.p.a. 4. Wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem jest decyzją wydawaną w trybie określonym w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Należy stwierdzić, że decyzja taka mieści się w katalogu spraw, które w myśl art. 196 § 2 podlegają zaskarżeniu do NSA. Jest bowiem przewidziana w art. 196 § 2 pkt 17 sprawa «uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć». Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23.06.1983 r., II SA 475/83, OSP 1984/1, poz. 20, z aprobowaną glosą Z. Młyńczyka, wykazał, że nietrafny jest pogląd, jakoby pojęcie wykonywania określonych czynności i zajęć mogłoby być przeciwstawiane pojęciu zawodu;
- 3) w postanowieniu NSA z 5.06.1987 r., IV SA 442/87, GAP 1988/s. 44, przyjęto, że: „1. Dla ustalenia, czy Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w postępowaniu przed organami samorządu adwokackiego na ogólnej zasadzie z art. 1 § 2 pkt 1 k.p.a. niezbędne jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek prawnych – przy czym żadnej z nich nie można domniemywać; organ taki musi być «z mocy prawa» powołany do rozstrzygania spraw indywidualnych, a sprawa musi być rozstrzygana decyzją administracyjną. 2. Uchwały o przyjęciu lub odmowie przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego są aktami wewnątrzorganizacyjnymi i dotyczą członków adwokatury. 3. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania skargi adwokata na uchwałę okręgowej rady adwokackiej, podjętą w wyniku rozpatrzenia odwołania od uchwały zebrania zespołu adwokackiego odmawiającej przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego (art. 18 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. Nr 16, poz. 124)”;
 - 4) w wyroku z 10.06.1994 r., II SA 237/94, ONSA 1995/3, poz. 111, NSA stwierdził, że: „Uchwały organów samorządu adwokackiego w sprawie przeniesienia siedziby

wykonywania zawodu adwokata do innej miejscowości, zarówno w zespole adwokackim, jak i indywidualnie, mają charakter decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 1 § 2 pkt 2 w zw. z art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego stosownie do art. 196 § 1 i 2 k.p.a.”;

- 5) zgodnie z uchwałą SN (7) z 30.09.1988 r., III PZP 55/87, OSNC 1989/3, poz. 42: „1. W postępowaniu dotyczącym przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego – w sprawach nie uregulowanych w ustawie z 26.05.1982 r. prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) – stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. 2. Od uchwały okręgowej rady adwokackiej nie uwzględniającej odwołania adwokata od uchwały zebrania zespołu odmawiającej przyjęcia do zespołu adwokackiego przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

13. Wobec wyraźnego brzmienia art. 10 pr. not. należy przyjąć, że postępowanie w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii toczy się przed Ministrem Sprawiedliwości jako organem upoważnionym na mocy powyższego przepisu do wydania decyzji. Zatem to Minister Sprawiedliwości, a nie rada izby notarialnej, jest z mocy prawa powołany do rozstrzygnięcia należącej do jego właściwości sprawy indywidualnej (powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii) w drodze decyzji administracyjnej. Zob. wyrok SN z 13.05.1999 r., III SZ 1/99, M. Praw. 1999/11, s. 8, w którym stwierdzono, że: „Krajowa Rada Notarialna jest organem właściwym do rozpoznania zażalenia strony na postanowienie rady izby notarialnej w przedmiocie wyrażenia opinii, o której mowa w art. 10 ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.)”. Natomiast gdy chodzi o rozstrzygnięcia organów samorządu notarialnego w przedmiocie przyjęcia na aplikację notarialną, to stosownie do wyroku NSA w Warszawie z 14.03.2001 r., II SA 1380/00, LEX nr 53470: „1. Przyjęcie na aplikację notarialną, ewentualnie odmowa takiego przyjęcia w wyniku otwartego konkursu, stanowi indywidualny akt administracyjny zewnętrzny organu samorządu notarialnego, mający charakter działania jednostronnego i władczego skierowanego na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Podejmując uchwałę Rada Izby Notarialnej działała jako organ administracyjny przez dokonanie konkretyzacji prawa. Ta konkretyzacja prawa w odniesieniu do indywidualnej osoby i w określonym stanie faktycznym winna być traktowana jako przejaw woli tego organu dotyczący powstania określonych stosunków prawnych. 2. Organy kolegialne funkcje orzekania w sprawie administracyjnej indywidualnej wykonują przez podejmowanie uchwał. Tylko bowiem w tej formie może być wyrażone stanowisko wieloosobowego organu, stanowiące o załatwieniu sprawy. Uchwała podjęta w zakresie spraw, o których stanowi art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a., jest decyzją administracyjną”.
14. W wyroku NSA w Warszawie z 9.03.1988 r., IV SAB 30/87, GAP 1989/12, s. 42, z glosą T. Wosia, OSP 1989/6, poz. 133, s. 308, stwierdzono, że: „1. Decyzjami administracyjnymi w sprawach uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć (art. 196

§ 2 pkt 17 k.p.a.) są wszystkie decyzje administracyjne, których wydanie w toku dochodzenia do nabycia określonych uprawnień przewidują przepisy prawa materialnego. Kognicji sądu administracyjnego podlegają nie tylko decyzje w sprawie wpisów na listę radców prawnych, lecz także w sprawie wpisów na listę aplikantów radcowskich oraz w sprawie zwolnienia od wymogu odbycia aplikacji radcowskiej (art. 24, art. 25 ust. 2, art. 33 ust. 1 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych – Dz.U. Nr 19, poz. 145).

2. Samorząd radców prawnych nie jest stroną – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – w postępowaniu administracyjnym w sprawach o wpis na listę radców prawnych, o wpis na listę aplikantów radcowskich i o zwolnienie od wymogu odbycia aplikacji radcowskiej. Nie wyklucza to możliwości uczestnictwa jego organów w takim postępowaniu na prawach strony w trybie przewidzianym w art. 31 § 1–3 k.p.a.

3. Przedstawienie organowi administracji państwowej swojego poglądu w sprawie przez organizację społeczną, w trybie art. 31 § 5 k.p.a. lub na podstawie przepisów szczególnych, nie pozbawia tej organizacji uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w tej sprawie na prawach strony (art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.), chyba że uprawnienie to zostało w stosunku do niej wyłączone przepisem szczególnej rangi ustawowej.

4. Jeżeli wyłącznie na skutek odmowy dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony nie doszło do wydania decyzji przez organ odwoławczy w odniesieniu do odwołania tej organizacji od decyzji organu pierwszej instancji, to wymóg z art. 197 pkt 2 k.p.a. jest bezprzedmiotowy dla dopuszczalności skargi tej organizacji – w trybie art. 216 § 1 k.p.a. – na niewydanie decyzji przez organ odwoławczy. Wniesienie zażalenia do organu wyższego stopnia na postanowienie organu I instancji o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu stanowi jednocześnie spełnienie wymogu z art. 216 § 2 k.p.a. wyczerpania środków przewidzianych w art. 37 k.p.a.” Postępowanie administracyjne może się toczyć przed organami samorządu radców prawnych. W postanowieniu SN z 22.02.2001 r., III RN 71/00, OSNAPiUS 2001/17, poz. 526, przyjęto, że: „W postępowaniu w sprawie wniosku o przyjęcie na aplikację radcowską organy samorządu radcowskiego obowiązane są stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 § 2 k.p.a.), w tym również art. 73 i 74 k.p.a. dotyczące udostępnienia akt, o ile przepisy ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.) nie stanowią inaczej (art. 22 tej ustawy)”. Por. także postanowienie NSA we Wrocławiu z 12.06.1995 r., SA/Wr 1040/95, ONSA 1996/3, poz. 127, w którym stwierdzono, że: „Oświadczenie bądź wezwanie przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych do uiszczenia składki członkowskiej na rzecz samorządu radców prawnych nie jest decyzją w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 w związku z § 2 pkt 2 k.p.a. i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego”.

15. W wyroku NSA w Poznaniu z 10.09.1987 r., SA/Po 518/87, CBOSA, stwierdzono, że: „Izba Rzemieślnicza jest samorządną społeczno-zawodową i gospodarczą organizacją rzemiosła i na podstawie przepisów art. 1 § 1 pkt 1 i § 2 pkt 2 k.p.a. oraz § 3 ust. 4

pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych z 30.12.1974 r. w sprawie nauki zawodu i przyuczenia do wykonywania określonych prac przez młodocianych w rzemieślniczych zakładach pracy (Dz.U. Nr 51, poz. 335), jest uprawniona do przygotowywania zawodowego młodocianych. W tym zakresie Izba Rzemieślnicza podejmuje decyzje administracyjne (w niektórych statutach Izb Rzemieślniczych określone jako uchwały), które – jeżeli w myśl statutu Izby Rzemieślniczej są ostateczne – podlegają stosownie do art. 196 § 1 i § 2 pkt 4 i pkt 19 oraz art. 198 k.p.a. zaskarżeniu do NSA”.

16. W wyroku NSA w Warszawie z 19.11.1993 r., II SA 2017/92, M. Pod. 1994/5, poz. 153, przyjęto, że „organy samorządu aptekarskiego, stosownie do art. 1 i art. 7 ustawy z 19.04.1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. Nr 41, poz. 179), mają interes prawny do występowania w każdym postępowaniu administracyjnym, którego celem jest udzielenie lub cofnięcie koncesji na prowadzenie apteki”.
17. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są spółdzielnie w rozumieniu ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1560 ze zm.). W postanowieniu NSA w Warszawie z 27.04.1983 r., II SA 660/83, ONSA 1983/1, poz. 28, przyjęto, że: „1. Artykuł 1 § 2 pkt 2 k.p.a. ma zastosowanie w postępowaniu przed organami organizacji spółdzielczych tylko wówczas, gdy organy te rozstrzygają w drodze decyzji sprawy z zakresu administracji państwowej, spełniając funkcje zlecone. 2. Za wykonywanie funkcji zleconej nie można uznać stosowania własnych wewnętrznych aktów spółdzielczych o charakterze ogólnym, jakim jest tzw. decyzja Zarządu CZSS «Społem» w sprawie nadania lub cofnięcia uprawnień do zajmowania stanowiska kierownika w jednostkach tej organizacji spółdzielczej”.
18. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są stowarzyszenia. W wyroku NSA w Warszawie z 27.09.1984 r., II SA 1029/84, OSP 1986/3, poz. 47, z głosem J. Smoktunowicza, stwierdzono, że: „Aczkolwiek stowarzyszenie wyższej użyteczności ZBoWiD jest z istoty swej organizacją społeczną, a nie organem administracji państwowej, to jednak z mocy art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a. do jego aktów w sprawach indywidualnych orzekających o uprawnieniach kombatanckich mają zastosowanie przepisy tego kodeksu”.
19. Postanowienie NSA w Warszawie z 26.09.1991 r., I SA 768/91, „Wspólnota” 1992/10, s. 21: „1. Komisja Majątkowa, działająca na podstawie ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154) nie jest organem administracji państwowej (ani samorządowej) w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw ze sfery administracji państwowej na zasadzie art. 1 § 2 k.p.a. 2. Orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej i nie jest na nie dopuszczalna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego” (zob. komentarz do art. 5).

20. Przy stosowaniu przepisu art. 1 pkt 2 należy mieć na uwadze, że podmioty wymienione w tym przepisie mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym nie tylko w charakterze organów prowadzących to postępowanie, lecz także jako strony (art. 28) lub jako uczestnicy na prawach strony (art. 31). Należy zatem starannie odróżniać powyższe role procesowe, bowiem z punktu widzenia przyjętych w Kodeksie rozwiązań nie jest dopuszczalne łączenie ich w jednym i tym samym postępowaniu. Z tego punktu widzenia budzi zastrzeżenia uchwała SN (7) z 6.02.1996 r., III AZP 26/95, OSNAPiUS 1996/12, poz. 164, z glosą J. Borkowskiego, OSP 1997/1, poz. 20, że: „Izbie notarialnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby jego kancelarii”.

Właściwość organów administracji publicznej

1. Pojęcie właściwości jest kategorią proceduralną, a zatem jest procesową odmianą pojęcia kompetencji. Zakres znaczeniowy tych pojęć pokrywa się tylko w takim zakresie, w jakim przepisy prawa materialnego upoważniają organy administracji publicznej *sensu largo* do rozstrzygania spraw indywidualnych w formie decyzji. Pojęcie kompetencji jest szersze od pojęcia właściwości w rozumieniu przepisów Kodeksu, ponieważ obejmuje także upoważnienie organów administracji publicznej do stanowienia aktów normatywnych (kompetencja prawotwórcza) oraz do podejmowania innych niż wydawanie decyzji (postanowień) czynności lub działań prawnie doniosłych (szerzej zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, *passim*).
2. Na podstawie przepisów ustawowych ustanawiających kompetencje organu (organów) administracji publicznej do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji nie można bezspornie ustalić, który z tych organów jest upoważniony do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej. Przesądza o tym procesowa konstrukcja właściwości rozumiana jako upoważnienie i zobowiązanie organu administracji publicznej do załatwienia określonej sprawy administracyjnej indywidualnie oznaczonej osoby w drodze decyzji administracyjnej. W tym sensie procesowa instytucja właściwości aktualizuje potencjalną kompetencję organu do załatwienia sprawy administracyjnej.
3. W demokratycznym państwie prawnym, opartym na zasadzie podziału władz, obowiązuje zasada podziału funkcji i kompetencji nie tylko między poszczególne władze (ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą), lecz także między organy państwowe należące ustrojowo lub funkcjonalnie do jednej z tych władz. W odniesieniu do systemu ustrojowego administracji publicznej oznacza to postulat ścisłej, uwzględniającej założony konstytucyjnie dualizm tego systemu, repartycji kompetencji między organami administracji państwowej (rządowej) a organami samorządu terytorialnego oraz między organami należącymi do jednego z tych podsystemów. Podział kompetencji

między organami administracji publicznej powinien być nadto zupełny przynajmniej w tym znaczeniu, że dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji zawsze jest możliwe, przy stosowaniu obowiązujących reguł procedury i dyrektyw wykładni prawa, ustalenie organu właściwego do jej załatwienia. Celowi temu służą między innymi procedury rozstrzygnięcia sporów o właściwość.

4. W odniesieniu do administracyjnego stosowania prawa regułą jest, że przyznane ustawowo kompetencje organu administracji publicznej nie mogą być przez ten organ przekazywane innemu organowi, a także przejmowane od innego organu, nawet niższego stopnia. W obu przypadkach oznaczałoby to bowiem naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa ustalających kompetencje organów administracji publicznej, a w konsekwencji naruszenie określonej tymi przepisami samodzielności organu w czynieniu użytku z kompetencji. W tym kontekście należy krytycznie ocenić rozpowszechnienie się w polskim ustawodawstwie instytucji porozumienia „kompetencyjnego”, które stało się podstawą przenoszenia kompetencji między organami administracji publicznej, co nadmiernie komplikuje podział kompetencji w obrębie danego systemu administracji publicznej, a w konsekwencji niepotrzebnie utrudnia obywatelom orientację w niezwykle złożonej strukturze kompetencji organów tej administracji.
5. Ustawowe wyposażenie organu administracji publicznej w kompetencje do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji nie oznacza przyznania temu organowi praw podmiotowych. W konsekwencji naruszenie kompetencji takiego organu przez inny organ państwowy nie oznacza naruszenia jego praw (interesu prawnego) w takim sensie, w jakim może odnosić się to do interesu prawnego stron postępowania administracyjnego. Stąd też spór kompetencyjny (o właściwość) nie oznacza sporu o prawo podmiotowe, a ponadto organowi pozostającemu w sporze kompetencyjnym nie służy roszczenie o ochronę naruszonego prawa, a zatem środek prawny w rozumieniu przepisów procesowych, lecz jedynie wniosek o rozstrzygnięcie sporu, zmierzający do ustalenia, który z organów administracji pozostających w sporze jest właściwy do załatwienia sprawy.
6. Szczególny sposób określania właściwości (kompetencji) organów administracji publicznej przewidują niektóre przepisy ustawowe, *ex lege* upoważniające organ administracji do wydawania decyzji w imieniu organu wyższego stopnia. Na przykład zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego kurator oświaty w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa, a w szczególności wydaje decyzje administracyjne w sprawach określonych w ustawie.
7. Zgodnie z przepisem art. 1 pkt 2 „inne organy państwowe” i „inne podmioty” są organami administracji publicznej (w znaczeniu funkcjonalnym), gdy są powołane z mocy

prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych. Powyższy przepis należy ocenić krytycznie, bowiem uznaje on porozumienie za alternatywną wobec „prawa” podstawę prawną decyzji administracyjnej. Tymczasem porozumienie może upoważniać „inne organy państwowe i podmioty” do wydawania decyzji administracyjnych tylko wówczas, jeżeli przepis ustawy dopuszcza wyraźnie taką ewentualność i tylko na zasadach określonych w ustawie.

8. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 u.s.g. gmina może wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5.12.1995 r., SA/Rz 1109/95, Sam. Teryt. 1995/12, s. 116, stwierdził, że: „Porozumienie zawarte na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), na mocy którego organ administracji rządowej przekazuje oznaczone zadania gminie, ma cechy czynności dwustronnej, objętej zakresem działania administracji publicznej. Strony porozumienia są równorzędnymi i niezależnymi podmiotami, nie powiązanymi więzami organizacyjnymi; w szczególności żadna z nich, zwłaszcza organ administracji rządowej, nie ma pozycji dominującej. Treść porozumienia ma charakter ustrojowy (organizacyjny), co oznacza, że nie może stanowić ono samoistnej podstawy prawnej do podejmowania przez jego strony działań w formach przewidzianych w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących”. Nie oznacza to jednak, że porozumienie, o którym mowa w przepisie art. 8 ust. 2 u.s.g., nie może upoważniać organów gminy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej (por. np. wyrok NSA we Wrocławiu z 14.10.1993 r., SA/Wr 1197/93, ONSA 1995/1, poz. 10, w którym stwierdzono, że: „Powierzenie organom gminy w trybie porozumienia, o jakim mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) i art. 40 ust. 1 ustawy z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.), prowadzenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej nie obejmuje upoważnienia do wydawania przez radę gminy wytycznych, ustalających ogólne kierunki działalności w tych sprawach”). Na podstawie powyższego przepisu gmina nie może jednak powierzać wykonywania należących do niej zadań z zakresu administracji publicznej powiatowi czy województwu (wyrok NSA z 21.01.2010 r., I OSK 1140/09, LEX nr 594919).
9. Instytucja porozumienia przewidziana w ustawie o samorządzie powiatowym nie jest jednolita. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 5 u.s.p. powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Przekazanie zadań powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego innej jednostce samorządu terytorialnego, a mianowicie gminie, następuje tu w drodze porozumienia. Z brzmienia tego przepisu wynika, że w tym trybie mogą być przekazane zadania „z zakresu właściwości” powiatu, a zatem zarówno zadania

własne powiatu, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, z wyłączeniem wszakże zadań przekazanych na podstawie porozumienia z organami tej administracji (zakaz subdelegacji). Z kolei przepis art. 5 ust. 1 u.s.p. upoważnia powiat do zawierania z organami administracji rządowej porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej, a zatem zawiera unormowanie analogiczne do przepisu art. 8 ust. 2 u.s.g. Innym rodzajem porozumienia jest porozumienie przewidziane w art. 5 ust. 2 u.s.p., który upoważnia powiat do zawierania porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Warunkiem skuteczności powyższych porozumień jest ich ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 5 ust. 3 u.s.p.).

10. Przepis art. 8 ust. 2 u.s.w. stanowi, że województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Do porozumień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa nie zawiera osobnego upoważnienia do zawierania porozumień z organami administracji rządowej, jak czyni to art. 8 ust. 2 u.s.g., jednakże samorząd województwa może zawierać z wojewodą porozumienia o powierzeniu województwu prowadzenia w imieniu wojewody niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody (zob. niżej pkt 11).
11. Instytucję porozumienia przewiduje także ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, właściwym organem innego samorządu lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej funkcjonującej w województwie. W porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. Porozumienie, wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Por. wyrok SN z 13.02.2002 r., III RN 36/02, Prok. i Pr. 2003/6, poz. 38, w którym przyjęto, że: „Sformułowanie «w imieniu wojewody» zawarte w art. 33 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie (odpowiednio przed 1.01.1999 r. – art. 8 ust. 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej) przemawia za przyjęciem, że decyzja wydana przez organ jednostki samorządu terytorialnego (w tym organ gminy) w imieniu wojewody, jest decyzją wojewody, a zatem należy w tym przypadku stosować regułę zawartą w art. 17 pkt 2 k.p.a. i uznać, że organem

wyższego stopnia w tych sprawach jest właściwy minister. Prowadzi to do konkluzji, że w przypadku, gdy gmina wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia przewidzianego w art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wówczas powierzenie w tym trybie prowadzenia spraw z zakresu administracji rządowej oznacza, że organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego jest właściwy minister”.

12. Przepisy ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie dają podstawę do wyodrębnienia następujących kategorii porozumień, które mogą mieć wpływ na właściwość (rzeczową i instancyjną) organów administracji publicznej:
- 1) porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego różnego szczebla w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 5 ust. 2 u.s.p., art. 8 ust. 2 u.s.w.);
 - 2) porozumienia między wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego (gminą, powiatem, województwem) w sprawie powierzenia przez wojewodę tym jednostkom prowadzenia w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości;
 - 3) porozumienia między powiatem a gminą w sprawie przekazania gminie zadań należących do właściwości powiatu;
 - 4) porozumienia między gminą a organem administracji rządowej o wykonywaniu przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej.

W drugim przypadku organy jednostek samorządu terytorialnego wydają decyzje administracyjne w imieniu wojewody, co ma ten skutek, że zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.w. od decyzji w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą służy odwołanie do właściwego ministra. Należy przyjąć, że w każdym wypadku powierzenia przez organy administracji rządowej prowadzenia spraw z zakresu ich właściwości organom samorządu terytorialnego te ostatnie organy wydają decyzje w imieniu organu powierzającego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zagadnienie jest sporne w wypadku powierzenia prowadzenia spraw publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego. Należy przyjąć, że strony porozumienia mają swobodę w ustaleniu, czy jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania powierzone we własnym imieniu, czy też w imieniu drugiej strony porozumienia.

13. Instytucje powierzenia wykonywania zadań publicznych w formie porozumienia przewidują przepisy szczególne, np. art. 7 ustawy o IOŚ, który stanowi, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, powiatom położonym na terenie województwa. W tym wypadku powierza się wydawanie decyzji w imieniu wojewody nie organowi administracji

publicznej, lecz jednostce samorządu terytorialnego jako osobie prawnej. W związku z tym powstaje problem, czy wydawanie takich decyzji należy do kompetencji organu jednoosobowego powiatu czy zarządu powiatu (zob. niżej „Właściwość organów administracji publicznej”).

14. Zasady ustawowego określania kompetencji organu administracji publicznej nie naruszają przepisy, które zezwalają tym organom na upoważnianie organów, jednostek lub osób do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych należących do zakresu kompetencji organu upoważniającego. W tych bowiem wypadkach organ upoważniający nie pozbywa się przypisanych mu ustawowo kompetencji, lecz jedynie powierza ich wykonywanie innym podmiotom (M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, 1996, s. 57). Powierzenie wykonywania kompetencji następuje w drodze jednostronnego upoważnienia udzielanego przez organ upoważniający, co w tym zakresie różni tę instytucję od powierzania wykonywania zadań, przekazywania zadań lub prowadzenia spraw na podstawie porozumienia.
15. Instytucję powierzania wykonywania kompetencji przewidują przepisy Kodeksu, przepisy ustaw określające ustrój organów administracji publicznej oraz przepisy ustaw szczególnych. Kodeks reguluje tę kwestię w art. 268a. Do przepisów ustaw ustrojowych normujących to zagadnienie należą w szczególności przepisy: art. 39 ust. 2 i 4 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. i art. 46 ust. 2 u.s.w.
16. Zgodnie z powyższymi przepisami wykonywanie kompetencji organu administracji publicznej może być powierzane pracownikom organu powierzającego lub wskazanym w tych przepisach organom, instytucjom albo jednostkom organizacyjnym. Istotną wspólną cechą powierzenia wykonywania kompetencji organu pracownikom tego organu jest to, że pracownicy organu powierzającego, zatrudnieni w urzędzie organu, wykonują kompetencje w imieniu tego organu (np. art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 268a k.p.a.). Dalszą cechą tej instytucji jest ustawowe ograniczenie zakresu przedmiotowego upoważnienia do załatwiania przez upoważnionych pracowników organu spraw określonego rodzaju w zakresie wynikającym z upoważnienia, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Nie jest zatem dopuszczalne upoważnienie o charakterze generalnym i ogólnym, lecz konieczne jest określenie w upoważnieniu (przedmiotowego) zakresu spraw oraz ścisłe i niebudzące wątpliwości oznaczenie pracownika upoważnionego do wykonywania kompetencji organu powierzającego. Przepis art. 268a k.p.a. wymaga zachowania formy pisemnej dla upoważnienia. Choć przepis art. 39 ust. 2 u.s.g. nie określa formy upoważnienia, o którym mowa w tym przepisie, to jednak należy przyjąć, że forma ta jest wymagana również w tym przypadku, powierzanie bowiem wykonywania kompetencji nie może być dorozumiane ani też nastąpić w formie ustnej, np. ustnego polecenia służbowego. Należy podkre-

ślić, że upoważnienie do wykonywania kompetencji nie narusza właściwości instancyjnej, decyzje administracyjne bowiem wydawane przez upoważnionego pracownika, w imieniu i na rachunek organu udzielającego upoważnienia, są uważane za decyzje tego organu, który ponosi za nie odpowiedzialność. Upoważnienie to może być cofnięte w formie pisemnej przez organ upoważniający w każdym czasie, w którym organ uzna cofnięcie za konieczne, z tym że należy wyraźnie określić datę utraty mocy upoważnienia. Wydaje się jednak, że organ upoważniający nie powinien cofać upoważnienia dotyczącego sprawy będącej w toku, aż do czasu jej załatwienia przez pracownika upoważnionego. Do czasu jednak skutecznego cofnięcia upoważnienia organ upoważniający nie może wpływać na upoważnionego pracownika, w szczególności wydając mu polecenia dotyczące sposobu załatwiania powierzonych mu spraw. Wydaje się, że pracownik nie może uchylić się od wykonywania kompetencji organu powierzonych mu przez ten organ zgodnie z przepisami prawa. *Prima facie* nie jest dopuszczalne dalsze powierzenie wykonywania kompetencji organu powierzającego przez podmiot upoważniony na rzecz innych podmiotów (zakaz subdelegacji). W orzecznictwie sądowym powierzenie wykonywania kompetencji pracownikom organu upoważniającego (urzędu) jest określane mianem pełnomocnictwa administracyjnego. Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 5.05.2008 r., I SA/Gl 932/07, LEX nr 469776, w którym stwierdzono, że: „Upoważnienie prezydenta, o którym mowa w art. 39 ust. 2 u.s.g., należy uznać za pełnomocnictwo administracyjne, umocowanie w zakresie kompetencji do władczego działania, które może być udzielone każdemu pracownikowi urzędu miasta (gminy). Mamy tu do czynienia z zastępstwem bezpośrednim co oznacza, że organem kompetencyjnym pozostaje nadal prezydent (wójt), a upoważnione przez niego osoby działają w jego imieniu. Dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 u.s.g. jest wyłącznym uprawnieniem burmistrza (wójta, prezydenta)”; wyrok NSA z dnia 10.02.2015 r., II GSK 2118/13, LEX nr 1772207, zgodnie z którym: „Upoważnienie wójta, o którym mowa w art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), należy uznać za pełnomocnictwo administracyjne, umocowanie w zakresie kompetencji do władczego działania, które może być udzielone każdemu pracownikowi urzędu miasta (gminy). Mamy tu do czynienia z zastępstwem bezpośrednim, co oznacza, że organem kompetencyjnym pozostaje nadal wójt, a upoważnione przez niego osoby działają w jego imieniu. Dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznym uprawnieniem wójta. [...] upoważnienie (pełnomocnictwo administracyjne) przewidziane w art. 39 ust. 2 ustawy może przybrać dwojaką postać: upoważnienia, które wskazuje imię i nazwisko pracownika, albo upoważnienia, które wskazuje funkcję lub stanowisko, jakie zajmuje ta osoba w strukturze organu. [...] Warunkiem koniecznym dla zrealizowania skutecznego upoważnienia administracyjnego z art. 39 ust. 2 jest zachowanie formy pisemnej, z określeniem daty, od której upoważnienie to można uznać za skuteczne, skierowanie do konkretnej osoby i w sposób możliwie precyzyjny wskazanie jego zakresu (wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń)”.

17. Od instytucji powierzenia wykonywania kompetencji organu administracji publicznej pracownikom urzędu tego organu należy odróżniać instytucję powierzenia wykonywania kompetencji organu administracji publicznej innemu organowi, jednostce organizacyjnej lub instytucji. Przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów wymienionych w art. 9 ust. 1 u.s.g. Powyższe uprawnienie rady gminy jako organu stanowiącego gminy wyraża się zatem w wyznaczeniu organu właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji organu innego niż ustawowo wyznaczony wójt czy burmistrz. Uchwała ta ma charakter przepisów gminnych i powinna stanowić element podstawy prawnej decyzji (wyrok NSA w Łodzi z 24.06.1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996/5, poz. 101, z głosem B. Adamiak). Podmiotami upoważnienia mogą być wyłącznie określone ustawowo organy wykonawcze jednostek pomocniczych gminy, a więc sołtys (rada sołecka nie jest organem jednostki pomocniczej gminy wyposażonym w prawo do samodzielnego działania – wyrok NSA we Wrocławiu z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9) i zarząd dzielnicy (osiedla – art. 37 ust. 2 u.s.g.), a także organy utworzonych przez gminę jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw, a także innych podmiotów, z którymi gmina zawarła umowę w celu wykonywania należących do niej zadań publicznych. Wymienione w art. 9 ust. 1 u.s.g. jednostki i podmioty to komunalne osoby prawne, komunalne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także wszelkie inne podmioty, które na podstawie zawartych z gminą umów wykonują zadania publiczne należące do gminy. Upoważnione na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. podmioty wykonują kompetencje gminy w zakresie załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej w imieniu organów jednoosobowych gminy (odmiennie NSA we Wrocławiu w wyroku z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9). Uchwała rady gminy, o której mowa w powyższym przepisie, nie ma bowiem charakteru przepisu kompetencyjnego w sensie ścisłym, a zatem nie można uznać, że przenosi kompetencje gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej na inne podmioty. W takim wypadku uchwała taka musi być uznana za niezgodną z prawem, jako naruszająca ustawowo określone kompetencje gminy. Dalsze przekazywanie przez organ upoważniony innym podmiotom powierzono w tym trybie wykonywania kompetencji nie jest dopuszczalne, a wszelkie tego rodzaju klauzule zawarte w uchwale rady gminy należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 39 ust. 2 u.s.g. Zob. jednak postanowienie SN z 5.06.2003 r., II CKN 193/01, OSNC 2004/7–8, poz. 128, w którym trafnie przyjęto, że: „Organ jednostki pomocniczej, działający z upoważnienia rady gminy udzielonego na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), może upoważnić pracowników kierowanej jednostki do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu”, oraz postanowienie SN z 27.06.2001 r., II CKN 880/00, OSNC 2002/3, poz. 33, z głosem R. Szarka; OSP 2002/4,

poz. 56, gdzie stwierdzono, że: „Organ jednostki wymienionej w art. 39 ust. 4 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, może na podstawie art. 268a k.p.a. udzielić pełnomocnictwa administracyjnego pracownikowi kierowanej jednostki do załatwiania spraw w jego imieniu”; zob. także wyrok NSA z 5.01.2010 r., I OSK 948/09, LEX nr 595636, w którym stwierdzono, że: „Jeżeli w regulacji materialnego prawa administracyjnego wyznaczony jest zakres przekazania kompetencji, organ właściwy do przekazania kompetencji, forma przekazania kompetencji, wyłączona jest regulacja przekazania kompetencji w przepisach prawa ustrojowego. Regulacja materialnoprawna uwzględnia rodzaj spraw, których przedmiot pozwala na przesunięcie kompetencji oraz rodzaj spraw, które ze względu na przedmiot regulacji nie mogą być objęte przesunięciem kompetencji, a organ właściwy obowiązany jest do ich załatwienia”.

18. Analogiczne do opisanych wyżej rozwiązania zawierają ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa. Zgodnie z przepisem art. 38 ust. 2 u.s.p. starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, zaś przepis art. 46 ust. 2 u.s.w. przewiduje, że marszałek województwa może upoważnić wiceprzewodniczących zarządu województwa, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji.
19. W odniesieniu do terenowych organów administracji rządowej ogólnej możliwość powierzania wykonywania kompetencji tych organów innym organom i jednostkom przewidywały (nieobowiązujące już) przepisy art. 8 i 40 u.t.o.r.a. Zakres przedmiotowy powierzenia uregulowanego w tych przepisach był ograniczony do prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości organu powierzającego, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji. W tym trybie nie było zatem dopuszczalne powierzenie innemu organowi wykonywania kompetencji wojewody do rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych. W świetle tych przepisów wykonywanie kompetencji terenowego organu rządowej administracji ogólnej można było powierzyć wyłącznie organom gminy położonej na obszarze właściwości organu powierzającego, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych działających na tym obszarze, a zatem nie było konieczne, aby te osoby i jednostki posiadały siedzibę na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego (województwa lub rejonu). W odniesieniu do powierzania wykonywania tych kompetencji organom gminy przyjmowano, że prowadzenie spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej powinno być powierzane organom

jednoosobowym gminy. Prawną formą powierzenia prowadzenia spraw z zakresu rządowej administracji ogólnej wskazanym w tych przepisach organom i jednostkom było porozumienie, którego stronami byli wojewoda (kierownik urzędu rejonowego) i organ gminy lub kierownicy państwowych osób prawnych (państwowych jednostek organizacyjnych). Zgodnie z art. 8 ust. 3 i art. 40 ust. 3 u.t.o.r.a. porozumienie wchodziło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że w porozumieniu ustalono termin późniejszy. Powierzenie wykonywania takich kompetencji organom gminy w drodze porozumienia wyłączało dopuszczalność wydawania przez gminę wytycznych ustalających ogólne kierunki działalności w tych sprawach (wyrok NSA we Wrocławiu z 14.10.1993 r., SA/Wr 1197/93, ONSA 1995/1, poz. 10). Decyzję wydaną przez kierownika urzędu rejonowego lub podległego mu pracownika w czasie obowiązywania porozumienia przenoszącego kompetencje tego organu na organ gminy uznawano za wydaną z naruszeniem przepisów o właściwości (wyrok NSA w Katowicach z 24.06.1992 r., SA/Ka 457/92, ONSA 1993/2, poz. 46).

20. Zgodnie z przepisem art. 19 u.w.a.r.w. wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1 u.w.a.r.w. Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 28.03.2001 r., II SA/Wr 576/99, OSS 2001/3, poz. 87, w którym stwierdzono, że: „Przyznanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wojewodzie kompetencji do sprawowania nadzoru oznacza, że nie może on powierzyć jej innym organom lub pracownikom urzędu. Jest to kompetencja przysługująca wyłącznie wojewodzie. Przewidziana w art. 32 ustawy o administracji rządowej w województwie możliwość prawna dekoncentracji kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Brak podpisu wojewody, a więc podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego przez pracownika urzędu wojewódzkiego, jest naruszeniem przepisów prawa, którego konsekwencją jest jego wadliwość”. Zob. także postanowienie NSA z 20.07.2011 r., I OZ 528/11, LEX nr 852843, zgodnie z którym: „Przepis art. 19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, stanowiący *lex specialis* do art. 268a k.p.a. jest związany z dekoncentracją zadań, tzw. dekoncentracją wewnętrzną. Oznacza to, że organ może upoważniać pracowników urzędu wojewódzkiego do załatwiania spraw w jego imieniu, a upoważnienie wywiera ten skutek, iż zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, z tym że upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu. Działania podmiotu upoważnionego prowadzone są w imieniu organu upoważniającego i są traktowane jako jego rozstrzygnięcia”.

21. Przepisy tzw. ustaw ustrojowych określające, że wymienione w nich organy administracji publicznej wydają decyzje administracyjne (decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej), nie ustanawiają kompetencji tych organów przynajmniej w tym sensie, że przepisy te nie mogą stanowić (samodzielnej i wyłącznej) podstawy prawnej takich decyzji. Przepis art. 39 ust. 1 u.s.g. ma jednak doniosłe znaczenie, bowiem w razie gdy przepisy prawa przewidują kompetencję gminy (jako osoby prawnej) do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, na podstawie tego przepisu należy domniemywać, że załatwienie sprawy należy do organu jednoosobowego gminy, a nie do innego jej organu.
22. Na mocy wyraźnych przepisów Kodeksu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji może wyjątkowo należeć do organu, który nie posiada wynikającej z przepisów prawa materialnego kompetencji do jej rozpatrzenia. W razie wyłączenia organu sprawę rozstrzyga organ wyższego stopnia określony w art. 26 § 2 pkt 1 i 2, art. 27 § 2 lub organ wyznaczony do załatwienia sprawy w trybie określonym w art. 26 § 2 zd. 2 lub art. 27 § 3.
23. W związku ze zmianą systemu ustrojowego administracji publicznej w 1990 r. ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw uregulowała kwestię właściwości tworzonych organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w ten sposób, że określone w ustawach i wymienione w art. 1 i 2 u.p.z.k. zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej przeszły jako zadania własne do właściwości organów gminy, a zadania i kompetencje tych organów wymienione w art. 3 i 4 u.p.z.k. – jako zadania zlecone, natomiast wymienione w (uchylonych) art. 5 i 6 u.p.z.k. przeszły do właściwości kierowników urzędów rejonowych, zaś wymienione w art. 7 u.p.z.k. – do właściwości wojewodów. Należy mieć na uwadze, że ustawa kompetencyjna dokonała jedynie podziału już istniejących w dniu jej wejścia w życie, określonych przepisami prawa materialnego kompetencji organów administracji publicznej. Od czasu jej uchwalenia wiele przepisów tej ustawy utraciło aktualność wskutek ich zmiany lub uchylenia. W praktyce legislacyjnej nie wprowadza się do tej ustawy zmian wynikających ze zmian przepisów prawa materialnego, co wymaga zachowania szczególnej ostrożności przy jej stosowaniu.
24. Ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. poz. 668 ze zm.) dokonała zmian w ustawach określających zadania i kompetencje organów administracji publicznej celem przystosowania tych ustaw do nowej struktury administracji publicznej, w szczególności wyposażenia nowych jednostek samorządu terytorialnego (powiatu, województwa) w odpowiednie kompetencje.

Sprawa indywidualna

1. Pojęcie sprawy indywidualnej nie ma samodzielnego znaczenia prawnego. Oznacza bowiem jedynie, że jest to sprawa indywidualnie, ściśle oznaczonego podmiotu w konkretnie określonej sytuacji. Tak rozumiana sprawa indywidualna może być rozstrzygana (rozpoznawana) zarówno w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i Kodeksu postępowania cywilnego. Należy przyjąć, że użyte w komentowanym przepisie pojęcie sprawy indywidualnej wyznacza zakres obowiązywania przepisów Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym w powiązaniu z innymi przesłankami wymienionymi w art. 1 pkt 1 i 2, które muszą być spełnione łącznie. Organ administracyjny jest zatem obowiązany do ustalenia nie tylko cechy danej sprawy jako sprawy indywidualnej, lecz także tego, czy sprawa ta należy do właściwości organów administracji publicznej i czy jest rozstrzygana w drodze decyzji lub milcząco. Z drugiej jednak strony bezsporne ustalenie, że dana sprawa nie jest sprawą indywidualną, zezwala na przyjęcie, że do jej załatwienia nie stosuje się przepisów Kodeksu.
2. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego pojęcie to jest niekiedy utożsamiane z pojęciem sprawy administracyjnej, co jest o tyle nieuzasadnione, że stwierdzenie, iż dana sprawa jest sprawą indywidualną, nie przesądza o jej rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu w trybie Kodeksu. Sprawa indywidualna nie staje się sprawą administracyjną tylko i wyłącznie z tej przyczyny, że jest to sprawa ściśle oznaczonego podmiotu w konkretnie określonej sprawie, a zatem nie jest wskazane używanie tych pojęć zamiennie.
3. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego pojęciu sprawy indywidualnej (sprawy administracyjnej) nadaje się różne znaczenia. W szczególności przez sprawę administracyjną rozumie się:
 - 1) „pewną konkretną sytuację życiową, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa administracyjnego w formie władczego rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu określonego prawem postępowania” (K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System* 3, s. 195–196);
 - 2) „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia określonym obowiązkiem” (W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, 1989, s. 8);
 - 3) „zindywidualizowany i skonkretyzowany spłot stosunków między danym organem administracji państwowej a daną jednostką” (E. Iserzon, *Komentarz*, 1937, s. 22);
 - 4) „pierwotne ustanowienie sytuacji prawnej po stronie określonego podmiotu reprezentującego interes oparty na prawie administracyjnym” (J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13);

- 5) „wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, ze względu na które zainteresowana osoba żąda wydania decyzji administracyjnej albo ze względu na które właściwy organ administracji publicznej może lub powinien taką decyzję wydać. Chodzi zatem o fakty i zdarzenia tworzące tzw. stan faktyczny sprawy oraz prawa i obowiązki, które na podstawie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego mogą lub powinny być przyznane lub nałożone na osobę – adresata decyzji administracyjnej” (E. Bojanowski, *Postępowanie administracyjne*, 1999, s. 15);
- 6) przedmiot postępowania administracyjnego toczącego się przed właściwym organem administracji (A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretyczno-prawne*, ZNSA 2008/5, s. 83–84); szerzej zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, *passim*).
4. W postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z 7.08.1996 r., III PO 12/96, OSNAPiUS 1997/7, poz. 120, stwierdzono, że: „Sprawy o roszczenia wynikające ze stosunku służbowego zawodowych żołnierzy nie są sprawami pracowniczymi ani cywilnymi w rozumieniu KPC, lecz sprawami administracyjnymi”. Zob. także postanowienie SN z 9.04.1992 r., III ARN 17/92, OSNCP 1993/3, poz. 44, w którym przyjęto, że: „Zwolnienie żołnierza zawodowego ze służby następuje na podstawie decyzji administracyjnej, podlegającej zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że sprawami administracyjnymi są spory ze stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych i mundurowych (funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Więziennej i żołnierzy zawodowych) i podlegają rozpatrzeniu w administracyjnym trybie postępowania. Należy przyjąć, że są to w szczególności spory związane z nawiązaniem stosunku służbowego, przeniesieniem na inne stanowisko, zawieszeniem w wykonywaniu obowiązków służbowych, zwolnieniem ze służby (zob. komentarz do art. 3).
5. Przepisy Kodeksu nie mają zastosowania przy rozpoznawaniu spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 19.07.1982 r., II SA 760/82, ONSA 1982/2, poz. 73; GAP 1987/9, s. 44: „Warunkiem wykorzystania aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, przy realizowaniu przez Państwo funkcji organizatorskich w sferze stosunków gospodarczych i społecznych jest istnienie w tym zakresie podstawy ustawowej, dopuszczającej kształtowanie w tej formie praw i obowiązków obywateli. [...] Dzierżawa jest instytucją prawa cywilnego, a nie administracyjnego, wobec czego prawidłowość zawarcia umowy dzierżawy może być oceniona wyłącznie w świetle przepisów kodeksu cywilnego, a w razie sporu rozstrzygane przez sąd powszechny”; wyrok NSA w Warszawie z 18.10.1982 r., I SA 736/82, ONSA 1982/2, poz. 97: „Roszczenie wyłączonego wieczystego użytkownika o zwrot nadpłaconej (niezamortyzowanej) opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter roszczenia cywilnoprawnego, co wyłącza możliwość dochodzenia go w postę-

powaniu administracyjnym”; wyrok NSA w Warszawie z 16.06.1987 r., IV SAB 24/86, ONSA 1987/1, poz. 39; GAP 1989/12, s. 42: „Wzruszenie ugody zawartej w postępowaniu administracyjnym o rozgraniczenie nieruchomości może nastąpić wyłącznie według zasad określonych przez prawo cywilne, w postępowaniu przed sądem powszechnym”; postanowienie NSA w Warszawie z 27.01.1986 r., I SA 48/86, RNGA 1986/6, s. 46: „Ustalenie wysokości opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych domów, w których znajduje się nabyty od Skarbu Państwa lokal mieszkalny, zarówno w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1.08.1985 r., to jest do dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 16.09.1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz.U. Nr 47, poz. 239) należało i należy do spraw z zakresu prawa cywilnego, a zatem powstające spory co do wysokości, stosownie do art. 1 i 2 k.p.c. mogą być rozstrzygane przez sądy powszechne”; wyrok NSA w Warszawie z 16.10.1991 r., II SA 640/91, ONSA 1992/3–4, poz. 66: „Roszczenia dochodzone na podstawie art. 15 ustawy z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) są sprawami cywilnymi, a nie administracyjnymi i nie są rozstrzygane decyzjami administracyjnymi; wszystkie kwestie sporne w tych sprawach mogą być dochodzone tylko przed sądami powszechnymi”; wyrok NSA w Katowicach z 17.12.1998 r., SA/Ka 1039/96, OSS 1999/2, poz. 47: „Spory co do ceny i sposobu zapłaty za nabycie lokalu od gminy mają charakter cywilnoprawny i nie mogą być rozstrzygane na drodze administracyjnej”; wyrok WSA w Warszawie z 4.06.2007 r., I SA/Wa 137/07: „Wniosek złożony w trybie art. 13 ust. 3 ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) nie jest rozpatrywany w trybie postępowania administracyjnego, gdyż nie jest to sprawa administracyjna w rozumieniu k.p.a. Nabywanie na żądanie właściciela tzw. «resztówek», tj. części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, która w skutek wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele, nie jest prostą kontynuacją postępowania wywłaszczeniowego czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Jest to – mimo że nabywcą omawianej części nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest organ administracji publicznej – roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym”; wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3313/14, LEX nr 2169124: „Sprzedaż drewna jako produktu przez Lasy Państwowe jest czynnością z zakresu prawa cywilnego i nie należy do sfery czynności administracyjnych. Także wewnętrzne procedury określające zasady sprzedaży drewna przez zbywcę – Lasy Państwowe, do których dostosować się muszą potencjalni nabywcy, a tym samym wyniki ich przeprowadzenia, nie mogą być uznane za decyzje administracyjne”.

6. W postanowieniu NSA w Warszawie z 28.09.1992 r., II SA 1568/92, ONSA 1994/1, poz. 18; M. Praw. 1994/2, s. 57, przyjęto, że: „Zarówno sprawy ustalenia przez pod-

miot gospodarczy wynagrodzenia za pracowniczy projekt wynalazczy (art. 109 ustawy z 19.10.1972 r. o wynalazczości – Dz.U. z 1984 r. Nr 33, poz. 177 ze zm.), jak i sprawy obliczenia przez ten podmiot efektów ekonomicznych uzyskanych przez zastosowanie pracowniczego projektu wynalazczego (art. 98 ust. 2 tej ustawy) nie są sprawami administracyjnymi w rozumieniu art. 1 § 2 k.p.a.”

7. W postanowieniu NSA we Wrocławiu z 21.12.1987 r., SAB/Wr 26/87, ONSA 1987/2, poz. 92; GAP 1989/12, s. 42, stwierdzono, że: „Sprawy dotyczące ustawiania znaków drogowych nie są sprawami indywidualnymi z zakresu administracji państwowej i nie są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej”.
8. W postanowieniu NSA w Warszawie z 7.04.1988 r., IV SA 163/88, ONSA 1988/2, poz. 62, stwierdzono, że: „Sprawy nadania członkowi Stowarzyszenia Elektryków Polskich uprawnień rzeczoznawcy tego Stowarzyszenia oraz skreślenie z listy rzeczoznawców (ust. 1 pkt 9, ust. 4 pkt 1 i 2 oraz ust. 7 pkt 12 postanowień wykonawczych do regulaminu Izby Rzeczoznawców Stowarzyszenia z 5.09.1985 r.) nie są sprawami z zakresu administracji państwowej, przekazanymi przez ustawę do załatwienia organom tego Stowarzyszenia”.
9. W uchwale NSA (5) w Warszawie z 28.05.2001 r., OPK 10/01, ONSA 2001/4, poz. 159, przyjęto, że: „Sprawa o pokrywanie należności mieszkaniowych żołnierza samotnego w okresie odbywania przez niego czynnej służby wojskowej, określonych w art. 131 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.), nie jest indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej”.
10. Zgodnie z wyrokiem NSA z 12.09.2014 r., I OSK 2266/13, LEX nr 1664444: „Sprawa odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest sprawą indywidualną, rozstrzyganą w formie decyzji administracyjnej. Zarówno z uwagi na przedmiot postępowania dyscyplinarnego, jak i regulację szczególną w ustawie z 1990 r. o Policji, przepisów k.p.a. nie stosuje się do postępowania dyscyplinarnego policjantów”; podobnie w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy CBA – wyrok NSA z 4.04.2014 r., I OSK 157/13, LEX nr 2005769.

Decyzja administracyjna

1. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego decyzja administracyjna jest uważana za szczególny rodzaj aktu administracyjnego, definiowanego jako „oparte na przepisach prawa materialnego władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie w akcie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie” (przegląd niektórych określeń aktu administracyjnego

W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 285 i n.) lub jako akt stosowania materialnego prawa administracyjnego. Podstawą doktrynalnego ujęcia decyzji administracyjnej jako kwalifikowanego aktu administracyjnego (zewnętrznego) jest wydawanie tego aktu w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie.

2. Uwzględniając zasadnicze elementy powyższych określeń aktu administracyjnego, które się nawzajem dopełniają i uzupełniają, można przyjąć, że akt administracyjny to:
 - 1) jednostronna czynność (oświadczenie woli) z zakresu prawa administracyjnego,
 - 2) podjęta na podstawie przepisów ustanawiających kompetencję organu administracji publicznej,
 - 3) w trybie i w formie przewidzianej przepisami prawa (proceduralnego),
 - 4) określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnego adresata i w konkretnie oznaczonej sprawie.

Ze względu na właściwość wymienioną w pkt 1 z zakresu pojęcia aktu administracyjnego należy wyłączyć jednostronne czynności cywilnoprawne, czynności dwustronne z zakresu prawa administracyjnego (umowy publiczne, porozumienia), milczenie organu, chyba że przepis prawa nadaje milczeniu walor rozstrzygnięcia, czynności faktyczne i oświadczenia wiedzy (informacje) składane przez organ administracji publicznej. Cecha wskazana w pkt 2 nie tylko określa warunek prawidłowości aktu administracyjnego (również pkt 3), lecz przede wszystkim podmiot uprawniony do jego wydania, jakim jest organ administracji publicznej (w sensie ustrojowym i funkcjonalnym). Rozstrzygnięcia podejmowane przez organy nienależące do systemu administracji publicznej *sensu largo* nie są uważane za akty administracyjne. Akt administracyjny zewnętrzny w swojej osnowie ustala konsekwencje prawne stosowanej normy prawa administracyjnego w odniesieniu do adresatów, którzy nie są organizacyjnie i służbowo podporządkowani organowi wydającemu akt. Pozwala to wyłączyć z kategorii aktów administracyjnych zarówno wszelkie akty stanowienia prawa, jak i akty jego stosowania w układach wewnętrznych (podporządkowania służbowego i organizacyjnego). Dla uznania danego rozstrzygnięcia za akt administracyjny nie jest przesądzająca jego forma, bowiem akt administracyjny może mieć dowolną formę prawną, o ile przepisy nie zastrzegają wyraźnie formy pisemnej. Doktrynalne ujęcie decyzji administracyjnej jako rodzaju aktu administracyjnego jest przydatne dla wykładni przepisu art. 1 pkt 1 zwłaszcza wtedy, gdy charakter rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej budzi wątpliwości.

3. Pojęcie decyzji administracyjnej może oznaczać decyzję stosowania prawa administracyjnego (decyzja w znaczeniu teoretycznym), decyzję wydaną w trybie Kodeksu (decyzja w znaczeniu formalnym) i decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego (decyzja w znaczeniu materialnym). Podstawą

teoretycznej koncepcji decyzji jest wyróżnienie procesów (aktów) stanowienia i stosowania prawa. Podział ten jest doniosły dla interpretacji art. 1 pkt 1, bowiem z zakresu pojęcia decyzji administracyjnej wyłącza akty stanowienia prawa, a więc akty o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Formalna koncepcja decyzji administracyjnych za decyzję administracyjną uznaje te akty administracyjne, które są wydawane w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie. W ujęciu tej koncepcji nie jest istotne, czy decyzja rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron, wystarczy bowiem spełnienie warunków i przesłanek proceduralnych (formalnych) stawianych rozstrzygnięciu. Z kolei w materialnej koncepcji decyzji akcentuje się merytoryczną treść zawartego w niej rozstrzygnięcia i uznaje, że decyzjami administracyjnymi są jednostronne rozstrzygnięcia właściwych organów administracji publicznej, określające w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej. Między powyższymi koncepcjami decyzji administracyjnych nie ma sprzeczności, bowiem jedynie akcentują odmienne aspekty tego samego zjawiska prawnego, które uzupełniają i dopełniają się wzajemnie.

4. W orzecznictwie sądowym nawiązuje się do powyższych koncepcji decyzji administracyjnej. W wyroku NSA w Warszawie z 5.10.1982 r., II SA 969/82, ONSA 1982/2, poz. 94, z glosą K. Żukowskiego, OSP 1985/9, poz. 163, sąd odwołał się do koncepcji materialnej, stwierdzając, że: „Orzeczenie o jakości towarów wydawane przez właściwe organy na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z 30.06.1970 r. o Państwowej Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (Dz.U. Nr 16, poz. 137 ze zm.), wykazuje cechy upodabniające je do fachowych opinii (np. orzeczeń lekarskich). Oparte natomiast na nim – jako na dowodzie – rozstrzygnięcia o charakterze konstytutywnym, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy, mają charakter decyzji administracyjnych, wywołują bowiem bezpośrednio określone skutki prawne w konkretnej sprawie indywidualnej w drodze jednostronnego rozstrzygnięcia na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, przy czym w sprawie tej organu rozstrzygającego nie łączy stosunek nadrzędności organizacyjnej z adresatami takiego rozstrzygnięcia”; podobnie w postanowieniu z 13.07.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983/2, poz. 57, z glosą J. Homplewicza, OSP 1984/3, poz. 47, oraz P. Kucharskiego, PiP 1984/4, s. 149, w którym stwierdzono, że: „Nadanie stopnia naukowego jest rozstrzygnięciem w sprawie indywidualnej, przyznającym obywatelowi określone uprawnienia w stosunkach prawnych, wydanych przez właściwy zakład naukowy wyposażony w kompetencje o charakterze władczym, a zatem odpowiada warunkom stawianym decyzjom administracyjnym (art. 1 § 1 pkt 1, art. 1 § 2 i art. 104 k.p.a.)”. Z kolei w wyroku NSA w Warszawie z 19.07.1983 r., II SA 771/83, ONSA 1983/2, poz. 61, z glosą A. Wróbla, PiP 1984/12, s. 150, stwierdzono, że: „1. Artykuł 14 ust. 1 pkt 3 dekretu z 14.08.1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 37, poz. 160 ze zm.) nie jest samodzielną podstawą prawną do wydawania decyzji przez organy tej Inspekcji. 2. W art. 17 powyższego dekretu nie chodzi o zastosowanie normy prawnej w drodze decyzji administracyjnej

do zindywidualizowanej sytuacji faktycznej, lecz o wymuszenie zachowania zgodnego z prawem (obowiązku), ustalonego uprzednio decyzją administracyjną lub wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa”, co wskazuje na przyjęcie teoretycznej koncepcji decyzji administracyjnej. Do formalnej koncepcji decyzji administracyjnej NSA odwołał się w wyroku z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSP 1982/9–10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego, w którym stwierdzono m.in., że: „1. Rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczące nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy z pracownikami mianowanymi oraz roszczeń wynikających z tego stosunku są decyzjami w rozumieniu art. 1 § 1 oraz art. 104 k.p.a. i podlegają kontroli NSA na zasadach określonych w tym kodeksie (dział IV). 2. Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji”; podobnie w wyroku NSA w Warszawie z 22.09.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981/2, poz. 91, gdzie stwierdzono m.in., że: „Roszczenia ze stosunku pracy pracownika mianowanego są załatwiane przez właściwe organy administracji w drodze decyzji administracyjnych. Za decyzję taką uznać należy również pismo właściwego organu zawierające co najmniej oznaczenie organu i adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie i podpis upoważnionego pracownika”.

- Przepisy Kodeksu mają zastosowanie do spraw indywidualnych załatwianych w drodze decyzji, o ile przepisy szczególne lub Kodeks nie wyłączają stosowania w tych sprawach ogólnego postępowania administracyjnego. W postanowieniu z 13.07.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983/2, poz. 57, z glosą J. Homplewicz, OSP 1984/3, poz. 47, oraz P. Kucharskiego, PiP 1984/4, s. 149, NSA uznał, że: „Ustawa z 31.03.1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych (Dz.U. z 1973 r. Nr 32, poz. 192 ze zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 8.02.1966 r. w sprawie warunków i trybu prowadzenia przewodów doktorskich i habilitacyjnych (Dz.U. z 1970 r. Nr 1, poz. 6) nie wyłączają stosowania w tych sprawach ogólnego postępowania administracyjnego (kodeksu postępowania administracyjnego)”; w wyroku NSA w Warszawie z 19.12.1984 r., III SA 393/84, „Palestra” 1985/7–8, s. 115, stwierdzono, że: „Z przepisów ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) wynika, że uchwały organów samorządu adwokackiego dotyczące bezpośrednio praw lub obowiązków poszczególnych osób odpowiadają pojęciu decyzji administracyjnej. [...] Ani kodeks postępowania administracyjnego, ani prawo o adwokaturze nie wyłączają w żadnym przepisie stosowania przepisów kodeksu w sprawach unormowanych tym prawem”. Por. jednak wyrok SN z 27.03.2002 r., III KRS 2/02, OSNAPiUS 2002/21, poz. 535, zgodnie z którym: „W postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa w sprawach o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziemu, któ-

ry ukończył 65 rok życia, nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 12 ust. 5 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. Nr 100, poz. 1082). Sąd Najwyższy rozpatrujący odwołanie od odmownej uchwały w tym przedmiocie nie może wyrazić zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego”.

6. Pogląd, że decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu nie są akty stanowienia prawa (akty normatywne), jest utrwalony w orzecznictwie sądowym. W postanowieniu NSA w Warszawie z 21.04.1982 r., II SA 590/82, ONSA 1982/1, poz. 37, stwierdzono, że: „Decyzja Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w sprawie podziału na obwody łowieckie lub zmiany granic obwodów łowieckich, której podstawę stanowi art. 13 ust. 3 ustawy z 17.06.1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197), nie jest decyzją w rozumieniu przepisów k.p.a. Mimo bowiem użycia w tej ustawie pojęcia «decyzja», chodzi w istocie o akt korygujący terenowy akt normatywny w sprawie utworzenia obwodów łowieckich, co wyłącza możliwość jego zaskarżenia do NSA”. W wyroku NSA w Warszawie z 20.07.1982 r., II SAB 9/82, ONSA 1982/2, poz. 74, przyjęto, że: „1. Akt Państwowej Komisji Cen, ustalający marże skupu przysługujące gminnym spółdzielniom «Samopomoc Chłopska», nazwany jest wprawdzie decyzją, w istocie jednak jest to akt o charakterze ogólnym, skierowany do nieoznaczonych imiennie adresatów. 2. Błędne określenie aktu Państwowej Komisji Cen mianem «decyzji» nie odbiera mu charakteru aktu prawnego ogólnego”.
7. Decyzjami administracyjnymi nie są tzw. generalne akty administracyjne, które doktryna kwalifikuje jako akty stosowania prawa mające wszelkie cechy aktu administracyjnego, z wyjątkiem sposobu określenia adresata: akt generalny „określa adresata w sposób ogólny” (E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 105). *De lege lata* przepis art. 1 nie pozostawia wątpliwości, że przedmiotem postępowania jest sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Tymczasem generalny akt administracyjny, który jest wyłącznie konstrukcją doktrynalną, budzącą przy tym liczne wątpliwości i zastrzeżenia, nie spełnia obu tych przesłanek, a mianowicie nie jest decyzją administracyjną i nie rozstrzyga sprawy indywidualnej. Wydaje się, że problem definiowania pewnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, których nie można jednoznacznie zakwalifikować do aktów stanowienia lub stosowania prawa na podstawie brzmienia odnośnych przepisów, jest zagadnieniem rozwiązywalnym w drodze aktywnej interpretacji tych przepisów; por. np. wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2012 r., VII SA/Wa 696/12, LEX nr 1230769 (dotyczący decyzji wydawanych trybie art. 27 ust. 2 ustawy z 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej), w którym stwierdzono, że: „W przypadku tego rodzaju specyficznych aktów administracyjnych jak decyzja wydawana w oparciu o art. 27 ustawy z 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej indywidualizacja adresata następuje po

doręczeniu decyzji i w oparciu o sporządzony rozdzielnik wymieniający ustaloną listę osób, które prowadzą działalność związaną z obrotem tzw. dopalaczami. Zakres przedmiotowy decyzji obejmuje grupę produktów, które – ze względu na potencjalne zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego – zostają wycofane z obrotu na terenie całego kraju”).

8. Z orzecznictwa sądowego wynika, iż cech decyzji administracyjnej nie posiadają następujące rozstrzygnięcia (czynności):

- 1) „opinie o pracy, przewidziane w art. 98 kodeksu pracy” (zob. Kodeks pracy); decyzją jest natomiast „rozstrzygnięcie roszczenia w sprawie naprawienia szkody wyrażonej przez zakład pracy pracownikowi mianowanemu skutkiem niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy lub opinii (art. 99 kodeksu pracy)” – wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSP 1982/9–10, poz. 169, z głosem J. Borkowskiego;
- 2) „odmowa organu administracji państwowej zawarcia umowy dzierżawy gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, mimo że zasady wydzierżawiania tych gruntów zostały uregulowane zarządzeniem nr 113 Ministra Rolnictwa z 19.08.1971 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (Dz. Urz. Min. Rol. nr 10, poz. 72)” – postanowienie NSA w Warszawie z 5.06.1981 r., II SA 158/81, ONSA 1981/1, poz. 53;
- 3) „oświadczenie bądź wezwanie przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych do uiszczenia składki członkowskiej na rzecz samorządu radców prawnych nie jest decyzją w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 w zw. z § 2 pkt 2 k.p.a. i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego” – postanowienie NSA w Wrocławiu z 12.06.1995 r., SA/Wr 1040/95, Pr. Gosp. 1995/11, s. 25;
- 4) rozstrzygnięcia odnoszące się do statutowej działalności organizacji społecznych, w tym do stowarzyszeń: „Rozstrzygnięcia organów tych organizacji w sprawie przyjęcia obywatela w poczet członków lub wyłączenia go spośród członków nie są decyzjami w rozumieniu k.p.a., a tym samym nie podlegają kontroli NSA” – postanowienie NSA w Warszawie z 20.11.1981 r., II SA 848/81, ONSA 1981/2, poz. 118; „Rozstrzygnięcia Naczelnej Rady Łowieckiej i Wojewódzkiej Rady Łowieckiej o wykluczeniu koła łowieckiego ze zrzeszenia «Polski Związek Łowiecki» (zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 31.01.1986 r. w sprawie nadania Statutu Zrzeszenia «Polski Związek Łowiecki», M.P. Nr 10, poz. 68) jako mieszczące się w zakresie wewnętrznej działalności statutowej Zrzeszenia «Polski Związek Łowiecki», nie stanowią decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 104 k.p.a. i nie podlegają kontroli NSA”; postanowienie NSA w Warszawie z 9.11.1988 r., II SA 1288/88, ONSA 1988/2, poz. 89; OSP 1990/8, poz. 290; „Oświadczenie bądź wezwanie przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych do uiszczenia składki członkowskiej na rzecz samorządu radców prawnych nie jest decyzją w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 w związku z § 2 pkt 2 k.p.a. i nie podle-

- ga zaskarżeniu do sądu administracyjnego” – postanowienie NSA we Wrocławiu z 12.06.1995 r., SA/Wr 1040/95, ONSA 1996/3, poz. 127;
- 5) wystąpienia pokontrolne właściwego organu i zawarte tam wnioski: „Nie są również decyzjami administracyjnymi wyrażone w pismach poglądy organu kontroli wyższego stopnia, potwierdzające trafność wniosków pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu organu kontroli stopnia niższego” – postanowienie NSA z 23.03.1983 r., II SA 116/83, ONSA 1983/1, poz. 18, z głosem J. Borkowskiego, OSP 1984/10, poz. 208;
 - 6) zarządzenia i inne akty organu założycielskiego skierowane do przedsiębiorstwa państwowego – postanowienie NSA w Warszawie z 8.04.1994 r., IV SAB 62/93, ONSA 1995/1, poz. 45;
 - 7) orzeczenia (opinie) o jakości towaru, wydawane przez rzeczoznawców do spraw jakości mięsa i wędlin, a także orzeczenia branżowej komisji do spraw jakości mięsa – postanowienie NSA w Warszawie z 26.03.1987 r., II SA 528/87, ONSA 1987/1, poz. 25;
 - 8) czynność przekazania nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi do sprzedaży – wyrok NSA w Warszawie z 10.05.1990 r., II SA 238/90, PiŻ 1991/5, s. 15;
 - 9) akt administracyjny odwołujący pracownika ze stanowiska, na którym został zatrudniony na podstawie powołania – wyrok NSA w Warszawie z 23.10.1985 r., II SA 1997/85, ONSA 1985/2, poz. 22;
 - 10) obliczanie należności za wodę pobraną przez osobę fizyczną z wodociągu wiejskiego dla celów gospodarczych, nawet wówczas, gdy ilość zużytej wody jest ustalana szacunkowo – postanowienie NSA w Warszawie z 29.09.1987 r., IV SA 824/87, ONSA 1987/2, poz. 68;
 - 11) odmowa wyrażenia przez pracodawcę zgody na cofnięcie przez urzędnika mianowanego wypowiedzenia stosunku pracy nie jest decyzją administracyjną w sprawie wypowiedzenia lub rozwiązania tego stosunku – postanowienie NSA w Lublinie z 29.04.1988 r., SA/Lu 308/88, ONSA 1988/1, poz. 51;
 - 12) odpowiedź na krytykę prasową, gdyż nie rozstrzyga co do istoty sprawy indywidualnej ani nie kończy jej w danej instancji – postanowienie NSA w Warszawie z 19.07.1988 r., I SA 500/88, OSP 1990/7, poz. 285, z głosem B. Adamiak i J. Borkowskiego;
 - 13) przeznaczenie określonego składnika majątku państwowego do sprzedaży osobom fizycznym bez wskazania nabywcy – wyrok NSA we Wrocławiu z 16.07.1982 r., SA/Wr 220/82, ONSA 1982/2, poz. 72;
 - 14) „Procedura rozstrzygnięcia przez organy administracji właściwe w sprawach oświatowych sporów wynikających w związku ze stosowaniem przepisów regulaminu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów (załącznik do zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania z 21.07.1981 r. w sprawie regulaminu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów – Dz. Urz. MOiW nr 6, poz. 45), przewidziana w § 2 tego zarządzenia, nie ma cech postępowania administracyjnego, a rozstrzyg-

- nięcie, o jakim mowa w tym przepisie, nie następuje w drodze decyzji administracyjnej” – postanowienie NSA w Gdańsku z 20.02.1985 r., SA/Gd 1174/84, ONSA 1985/1, poz. 9;
- 15) oceny kwalifikacyjne będące rezultatem oceniania wiadomości kandydata – wyrok NSA we Wrocławiu z 16.01.1985 r., SA/Wr 645/84, OSP 1986/2, poz. 25, z głosem J. Homplewicza;
- 16) zatwierdzenie organizacji ruchu przez starostę – wyrok WSA w Olsztynie z 24.09.2008 r., II SA/Ol 473/08, LEX nr 515344;
- 17) orzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z 20.02.1997 r. o stosunkach Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1798) – wyrok NSA z 20.12.2007 r., II OSK 1570/06, ONSA WSA 2008/6, poz. 116;
- 18) rozkaz personalny wydany dla celów ewidencyjnych – wyrok NSA z 25.03.2011 r., I OSK 1683/10, LEX nr 798064.
- 19) rozstrzygnięcie w przedmiocie skierowania aplikanta do odbycia stażu na stanowisku referendarza sądowego – wyrok NSA z 18.05.2017 r., I OSK 2394/15, LEX nr 2347177.
9. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że Kodeks ma zastosowanie także do spraw rozstrzyganych – na mocy ustawy – w formie postanowienia. Nie chodzi tu o postanowienia proceduralne (dotyczące poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania), lecz o postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy, przy czym rozstrzygnięcie o istocie sprawy nie wynika tu z odmiennego stanowienia przez Kodeks (art. 123 § 2), lecz z wykładni prawa materialnego. Wyodrębnia się w ten sposób „orzecznicza” kategoria pozakodeksowych postanowień merytorycznych, do których stosuje się przepisy Kodeksu. Jest to jednak zabieg chybiony, na co wskazuje dyskusyjna teza wyroku WSA w Warszawie z 20.12.2007 r., I SA/Wa 1438/07, LEX nr 366199, zgodnie z którą „postępowanie w sprawie wydania przez kuratora oświaty opinii o zamiarze likwidacji szkoły jest postępowaniem administracyjnym i mają do niego zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego”. Wprawdzie o charakterze prawnym aktu administracyjnego jako decyzji nie przesądza jego nazwa, lecz treść, jednak w wypadku, gdy tak jak w sprawie rozstrzygniętej powyższym wyrokiem, formę postanowienia i zażalenie na nie przewiduje wyraźny przepis ustawy, sąd nie może wykroczyć poza treść przepisu art. 1 pkt 1 i przyjąć, że Kodeks ma zastosowanie do spraw załatwianych w formie postanowienia. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 14.01.2010 r., III SZP 3/09, LEX nr 537083, w której stwierdził, że: „Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów po rozpoznaniu na podstawie art. 479⁴⁶ pkt 2 k.p.c. zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki odmawiające wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energe-

tyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.), wydaje orzeczenie w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeżeli jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie”.

10. Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do spraw załatwianych w innych niż ugoda dwustronnych formach działania administracji publicznej. Wobec wyraźnego brzmienia art. 1 wszelkie sprawy tego typu są załatwiane w trybie i na zasadach określonych w ustawach, spory zaś wynikające z aktów dwustronnych są rozpoznawane przez sądy powszechne. *De lege lata* nie ma zatem podstaw prawnych do załatwiania spraw indywidualnych należących do właściwości organów administracji publicznej w drodze aktów dwustronnych, takich jak umowa czy umowa administracyjna (zob. *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008) na zasadach i w trybie określonych przez Kodeks. Tymczasem w ustawodawstwie ukształtowały się umowne formy działania administracji publicznej, które mogą być zakwalifikowane jako umowy administracyjne w rozumieniu przepisów ogólnych prawa administracyjnego i *de lege ferenda* podlegać przepisom Kodeksu, który powinien być zmieniony w tym kierunku. Przykładem mogą być zawierane przez administrację publiczną umowy, których przedmiotem są świadczenia publicznoprawne na rzecz osób uprawnionych, będących drugą stroną tej umowy. Zagadnienie jest sporne, ale można przyjąć, że jedną stroną umowy jest obowiązany do świadczenia publicznoprawnego organ administracji publicznej, drugą zaś uprawniony do żądania takiego świadczenia stanowiącego jego publiczne prawo podmiotowe. Umową administracyjną jest niewątpliwie kontrakt socjalny, uregulowany w art. 108 u.p.s., będący umową pisemną zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc społeczną, która określa prawa i obowiązki stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Zawarcie kontraktu jest fakultatywne, a czynność ta dokonywana jest przez pracownika socjalnego, który przygotowuje treść umowy, czuwa nad jej wykonaniem i jest odpowiedzialny za realizację jej postanowień. Spór dotyczący wynegocjowania treści umowy pomiędzy stronami rozstrzyga kierownik ośrodka pomocy społecznej. Kontrakt ma formę pisemną, jego treść określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8.11.2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. poz. 1439). W kontrakcie organ pomocy społecznej zobowiązuje się do świadczenia pomocy społecznej na rzecz drugiej strony umowy, jednakże warunkiem tego świadczenia jest spełnienie przez uprawnionego obowiązków określonych w tej umowie, np. obowiązku podjęcia pracy przez bezrobotnego lub leczenia odwykowego w zakładzie przez osobę uzależnioną. Niewykonanie umowy przez uprawnioną osobę lub rodzinę może skutkować odmową udzielenia wsparcia, uchynieniem decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymaniem świadczeń pieniężnych (art. 11 ust. 2 u.p.s.), a także zmianą decyzji przyznającej pomoc (art. 106 ust. 5 u.p.s.). Wskazane wyżej cechy kontraktu socjalnego oraz brak ustawowego odesłania do odpowiedniego sto-

sowania przepisów Kodeksu cywilnego skłaniają do przyjęcia, że kontrakt socjalny jest nową formą działania, której cechy odpowiadają definicji umowy administracyjnej. Kontrakt socjalny jest bowiem oparty nie tyle na ogólnej zasadzie swobody umów, ile na szczegółowych przepisach prawa administracyjnego, które określają przedmiot i treść kontraktu, ściśle związane z zadaniami administracji publicznej, którymi w tym przypadku są świadczenia pomocy społecznej. Zawarty ważnie kontrakt socjalny tworzy nowe stosunki w dziedzinie pomocy społecznej, które mają naturę stosunków administracyjnych/publicznoprawnych, nie zaś zobowiązaniowych. Niewykonanie kontraktu socjalnego przez uprawnionego upoważnia organ pomocy społecznej do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, która może skutkować zniesieniem stosunku pomocy społecznej nawiązanego w wyniku zawarcia kontraktu socjalnego lub zmianą tego stosunku. Nie ma zatem wystarczających podstaw, aby przyjmować, że spory wynikające z kontraktów socjalnych są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Milczące załatwienie sprawy

1. Decyzją administracyjną nie jest tzw. milczenie organu administracji publicznej, mające swoją podstawę w przepisach prawa materialnego. Nie jest to instytucja jednolita i jednorodna, występuje bowiem w prawie materialnym w różnorodnych odmianach i postaciach (zob. zwłaszcza M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 219–243; P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 348–396). Wobec tej różnorodności zjawiskowych form „milczenia administracji” ocena proceduralnego znaczenia konkretnego typu milczenia powinna być dokonywana w kontekście norm prawa materialnego. Niezależnie jednak od tych trudności doktryna podejmuje się zdefiniowania istoty i funkcji milczenia administracji. Można w tym zakresie wyróżnić następujące stanowiska, według których milczenie administracji jest:

- 1) swoistym aktem stosowania materialnego prawa administracyjnego, konkretyzującym ustawowo określone prawa i obowiązki stron;
- 2) niezastosowaniem – do upływu określonego ustawą terminu – prawa materialnego przez właściwy organ administracji publicznej, z którym ustawa wiąże skutek prawny w postaci przyznania stronie określonego ustawą prawa.

W pierwszym przypadku przyjmuje się najczęściej fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia, dorozumianą zgodę na realizację uprawnienia itd., czy wręcz odrębną formę działania administracji publicznej; w drugim – powstanie skutków, tj. nabycie uprawnień z mocy prawa. Milczenie jest wprawdzie legalnym sposobem zachowania się organu administracji publicznej i w tym sensie stanowi przejaw woli organu wyrażającej się w dopuszczalnym ustawowo zaniechaniu skorzystania z kompetencji do konkretyzacji normy w formie decyzji administracyjnej w terminie określonym ustawą, lecz zachowanie to,

a zwłaszcza wola organu nie ujawnia się pod postacią przewidzianej prawem formy ani nie jest zasadniczo komunikowana w inny sposób stronom postępowania i nie są znane motywy takiego zachowania się organu, milczenie bowiem ze swej istoty nie jest uzasadniane. Przeciwnie, to norma prawna wiąże z milczeniem organu administracji publicznej skutek w postaci nabycia przez stronę uprawnienia *ex lege*, niewymagającego zasadniczo zatwierdzenia, potwierdzenia czy poświadczenia przez organ administracji publicznej (w odniesieniu do art. 30 ust. 5 pr. bud. por. wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011/3, poz. 26, w którym Trybunał stwierdził m.in., że: „Milczenie, stanowiące akceptację czynności zgłoszenia budowy, można – co prawda – uznać za określone zdarzenie prawne, ale tylko za zdarzenie należące do sfery pozajurysdykcyjnej, które z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji publicznej wywołuje skutek materialnoprawny z mocy samego prawa. «Milcząca zgoda» pozostaje poza bezpośrednią kontrolą, albowiem nie podlega zaskarżeniu ani w drodze administracyjnej, ani sądowej”; przegląd stanowisk doktryny i orzecznictwa – zob. np. B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011). Uznanie, że milczenie administracji nie jest decyzją administracyjną, nie wyklucza jednak odpowiedniego i dostosowanego do specyfiki tej instytucji prawa administracyjnego zastosowania przepisów Kodeksu (zob. wyrok NSA z 17.11.2005 r., II OSK 197/05, LEX nr 196647: „1. Do postępowania w sprawie zgłoszenia zamiaru budowy określonych rodzajów inwestycji budowlanych nie mają w pełni zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Specyfika postępowania administracyjnego prowadzonego w wyniku dokonanego zgłoszenia jest tak znaczna, iż wymaga uwzględnienia, że instytucja ta w rezultacie szczególnego charakteru uregulowania powoduje, że nie mają do niej zastosowania wszystkie regulacje kodeksowe [...]. 3. Organ architektoniczno-budowlany, kierując się przepisem art. 30 prawa budowlanego, a zwłaszcza terminem określającym czasową jego kompetencję do rozstrzygnięcia sprawy wszczętej zgłoszeniem, nie ma prawa dokonywania czynności, a w tym podejmowania postanowień, także o zawieszeniu postępowania, które w swym założeniu przedłużałyby czasowo kompetencję tego organu”).

2. Uwzględniając przepisy dodanego nowelizacją z kwietnia 2017 r. rozdziału 8a, należy przyjąć, że milcząca załatwienie sprawy jest prawną formą załatwienia sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego. Jest to forma równoważna decyzji administracyjnej w tym sensie, że rozstrzyga sprawę co do jej istoty (zgodnie z żądaniem strony) i kończy postępowanie w danej instancji. Niezależnie od filozoficzno-teoretycznych i dogmatycznych sporów co do istoty tzw. milczenia administracji, milcząca załatwienie sprawy jest oświadczeniem woli organu administracji publicznej nakierowanym na wywołanie skutków prawnych, a przy przyjęciu pewnych bardziej zasadniczych założeń – zachowaniem się organu administracji publicznej, a przynajmniej fragmentem lub aspektem takiego zachowania.

3. Milczące załatwienie sprawy jako świadome i zamierzone zachowanie się organu administracji publicznej mające na celu wywołanie skutku materialnoprawnego w postaci załatwienia sprawy administracyjnej zgodnie z żądaniem strony, czyli autorytatywną konkretyzację ustawowych praw/uprawnień, należy odróżniać od zachowania się organu administracji publicznej, którego skutkiem prawnym jest beczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego. W tym drugim przypadku zachowanie się organu administracji publicznej w postaci niedziałania lub działania nieskutecznego prowadzi do ocenianego ujemnie stanu faktycznego i prawnego, a mianowicie stanu beczynności lub stanu przewlekłości.
4. Milczenie administracji jako forma załatwienia sprawy administracyjnej jest funkcjonalnie powiązane z decyzją administracyjną w tym znaczeniu, że ma zastosowanie tylko wówczas, gdy organ administracji publicznej w ustawowym terminie nie załatwi tej sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty decyzją administracyjną sprawia, iż niedopuszczalne staje się załatwienie sprawy w sposób milczący.
5. Powiązanie milczenia administracji z decyzją administracyjną akcentują (świadomie lub nieświadomie) koncepcje przyjmujące założenie, że milczące załatwienie sprawy stanowi fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia. Fikcja ustawowa polega bowiem na tym, że dwa różniące się od siebie (zasadniczo) stany faktyczne ustawa traktuje pod pewnym względem jednakowo, a zatem milczenie administracji publicznej odnośnie do żądania strony należy traktować tak samo jak decyzję administracyjną rozstrzygającą zgodnie z wnioskiem strony. W sytuacji jednak, gdy milczące załatwienie sprawy jest szczegółowo uregulowane w rozdziale 8a działu II Kodeksu postępowania administracyjnego, zarówno gdy chodzi o przesłanki, jak i tryb oraz skutki prawne, konstrukcja fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia wydaje się mało przydatna dla wyjaśnienia istoty tej nowej formy załatwienia sprawy administracyjnej.

Stosowanie Kodeksu do spraw unijnych

1. Kodeks ma zastosowanie nie tylko do spraw czysto wewnętrznych (*purely internal situations*), może bowiem mieć zastosowanie także do spraw unijnych. Sprawy unijne to sprawy określone w art. 1, w których występuje tzw. element transgraniczny, mianowicie strona postępowania ma roszczenie o charakterze publicznoprawnym oparte na bezpośrednio skutecznych przepisach prawa unijnego, w szczególności strona skorzystała z jednej ze swobód określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sprawa oparta na przepisach prawa unijnego zachowa jednak charakter sprawy wspólnotowej/unijnej, mimo że nie wystąpił w niej element transgraniczny (przemieszczenie się na terytorium Unii Europejskiej osoby, towaru, usługi, kapitału lub płatności), gdy zarzut dotyczy naruszenia unijnego zakazu niedyskryminacji. Sprawa oparta na

przepisie prawa polskiego będzie miała charakter sprawy wspólnotowej w znaczeniu funkcjonalnym, gdy przepis prawa polskiego został ustanowiony w wyniku wykonania (implementacji) prawa wspólnotowego. W postępowaniu przed organem administracji publicznej strona może bowiem podnieść kwestię niewłaściwej implementacji prawa wspólnotowego/unijnego (dyrektywy) albo niezgodności przepisu prawa polskiego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa wspólnotowego/unijnego lub żądać prounijnej wykładni prawa polskiego, co organ administracji publicznej jest obowiązany rozważyć także z urzędu. W rezultacie strona może żądać od organu niezastosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym/unijnym i/lub zastosowania bezpośrednio skutecznego przepisu prawa wspólnotowego (szerzej o tym D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, EPS 2008/9, s. 16–22).

2. Przepisy Kodeksu mają zastosowanie do załatwiania indywidualnych spraw wspólnotowych/unijnych, chyba że przepisy wspólnotowe/unijne regulują procedury (lub ich elementy) służące dochodzeniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym.
3. Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich, zgodnie z którą w braku uregulowań unijnych do państwa członkowskiego należy ustanowienie organów właściwych i procedur służących dochodzeniu przez obywateli Unii Europejskich roszczeń opartych na prawie wspólnotowym/unijnym (zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS 2005/1, s. 35–58), ma ograniczone zastosowanie, bowiem krajowe przepisy proceduralne nie mogą traktować gorzej roszczeń opartych na prawie wspólnotowym/unijnym niż roszczeń powstałych w sytuacjach czysto wewnętrznych (zasada ekwiwalentności) oraz nie mogą czynić niemożliwym lub wyjątkowo trudnym dochodzenie praw opartych na przepisach prawa wspólnotowego/unijnego (tak w odniesieniu do krajowych administracyjnych przepisów proceduralnych wyrok ETS z 19.06.2003 r., C-34/02, Sante Pasquini przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), EU:C:2003:366).
4. Przepisy Kodeksu nie mają – od dnia 1.05.2004 r. – zastosowania do załatwiania indywidualnych spraw wspólnotowych/unijnych, gdy procedury określające zasady i tryb załatwiania tych spraw regulowane są przez bezpośrednio skuteczne przepisy wspólnotowe/unijne, z reguły zawarte w rozporządzeniach wspólnotowych/unijnych (szerzej zob. M. Wilbrandt-Gotowicz *Zintegrowane z prawem europejskim postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, rozdział 1).
5. Organ administracji publicznej jest obowiązany do niestosowania przepisów Kodeksu, gdy uzna, że naruszają one zasadę efektywności lub ekwiwalentności albo są sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego/unijnego (wyrok ETS z 22.06.1989 r., C-103/88, Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano, EU:C:1989:256). Wyrok w spra-

wie Fratelli Constanzo nałożył na organy administracji publicznej państwa członkowskiego wspólnotowy obowiązek stosowania przepisów dyrektywy i powstrzymywania się od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z przepisami dyrektywy. Obowiązek niestosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem wspólnotowym zakłada obowiązek dokonania przez organ administracji publicznej oceny, czy przepis krajowy jest zgodny, czy niezgodny z prawem wspólnotowym. To zaś z kolei oznacza, że organ administracji publicznej ma obowiązek interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym (wyroki ETS: z 29.04.1999 r., C-224/97, Erich Ciola przeciwko Land Vorarlberg, EU:C:1999:212; z 17.09.1997 r., C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, EU:C:1997:413). Poszerzenie wspólnotowego mandatu administracji publicznej nastąpiło w wyroku ETS z 28.06.2001 r., C-118/00, Gervais Larsy przeciwko Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), EU:C:2001:368, w którym organy administracyjne zostały poddane zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego typu Simmenthal/Factortame. Zasada pierwszeństwa materialnego, wynikająca ze spraw Constanzo i Ciola, jak i zasada pierwszeństwa proceduralnego, ustalona w sprawie Larsy, sprawiają, że organy administracyjne państwa członkowskiego mają podobny obowiązek zapewnienia skuteczności prawu wspólnotowemu i poszanowania zasady pierwszeństwa, jak sądy krajowe (M. Domańska, *Stosowanie prawa WE przez krajowe organy administracyjne – glosa do wyroku ETS z 28.06.2001 r. w sprawie C-118/00 Gervais Larsy przeciwko INASTI*, EPS 2008/1, s. 45).

6. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości można wyróżnić następujące zasadnicze typy naruszenia prawa wspólnotowego przez organy administracji publicznej państw członkowskich:
 - 1) błędną interpretację prawa unijnego albo błędną ocenę stanu faktycznego lub dowodów (wyrok z 13.06.2006 r., C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA w upadłości przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:2006:391, pkt 38–39);
 - 2) interpretację prawa krajowego sprzeczną z prawem unijnym mającym zastosowanie w sprawie (opinia rzecznika generalnego Legera w sprawie C-173/03, Traghetti, pkt 56), co oznacza naruszenie przez sąd obowiązku wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym (por. np. wyrok z 5.10.2004 r., sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer i inni przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, EU:C:2004:584, pkt 110–115);
 - 3) błędne zastosowanie lub błędną wykładnię bezpośrednio skutecznego przepisu prawa unijnego (opinia rzecznika generalnego Legera w sprawie C-173/03, Traghetti, pkt 63);
 - 4) zastosowanie prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym (sprawy: Constanzo, Ciola, Larsy);
 - 5) niezastosowanie bezpośrednio skutecznego przepisu prawa unijnego (sprawy Constanzo, Ciola).

7. Oceniając stopień naruszenia przez organ administracji publicznej wskazanych wyżej unijnych obowiązków organów administracji publicznej, należy jednak uwzględnić następujące typy sytuacji prawnych i faktycznych:

- 1) sytuacje, w których akt administracyjny został wydany na podstawie aktu Unii uznanego następnie za nieważny. Wśród tych sytuacji należy z kolei rozróżnić takie, w których krajowa władza administracyjna nie dysponuje żadnym zakresem uznania, gdy chodzi o zastosowanie aktu wspólnotowego (wyrok z 27.09.1988 r., C-106/87, Asteris AE i inni przeciwko Republice Greckiej i European Economic Community, EU:C:1988:457) – wówczas władze administracyjne nie działają sprzecznie z prawem wspólnotowym, prawidłowo bowiem wykonują akt wspólnotowy – oraz takie, w których wadliwość aktu administracyjnego jest rezultatem wadliwego korzystania z zakresu uznania pozostawionego władzy krajowej przez akt prawny Unii (wyrok ETS z 3.12.1992 r., C-97/91, Oleificio Borelli SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1992:491) – wówczas władze krajowe naruszają prawo wspólnotowe (bliżej o tym zob. G. Anagnostaras, *Not as unprob-lematic as you might think: the establishment of causation in governmental liability action*, „European Law Review” 2002/6, s. 663–676);
- 2) sytuacje, w których krajowe władze administracyjne były prawnie związane wskazówkami instytucji wspólnotowych (wyrok ETS z 15.01.1987 r., C-175/84, Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1987:8), oraz sytuacje, w których władze krajowe były adresatami niewiążących prawnie sugestii instytucji wspólnotowych (wyrok ETS z 27.03.1980 r., C-133/79, Sucrimex S.A. i Westzucker GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1980:104);
- 3) sytuacje, w których akt administracyjny został wydany na podstawie ustawy uznanej następnie za niezgodną z prawem wspólnotowym;
- 4) sytuacje, w których akt administracyjny niezgodny z prawem wspólnotowym stał się prawomocny wskutek niezaskarżenia przez stronę w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, i sytuacje, w których akt administracyjny niezgodny z prawem wspólnotowym stał się prawomocny wskutek wyroku sądu; wśród tych ostatnich zaś sytuacje, gdy sąd administracyjny nie zwrócił się z pytaniem prawnym do ETS mimo wniosku stron, i sytuacje, w których zwrócił się z takim pytaniem prawnym;
- 5) sytuacje, w których wadliwy akt administracyjny nakłada na jednostkę obowiązek uiszczenia opłat niezgodnych z prawem unijnym lub nakazuje zwrot środków finansowych uzyskanych niezgodnie z prawem unijnym, oraz sytuacje, w których akt administracyjny nakłada na stronę obowiązki niepieniężne niezgodnie z prawem unijnym; w pierwszej grupie mieszczą się także te sytuacje, w których strona uiszcza opłaty lub zwróciła środki finansowe, oraz te, w których strona nie uiszcza opłat lub nie zwróciła przyznanych jej niezgodnie z prawem unijnym środków finansowych.

Art. 2. Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

1. Zakres obowiązywania przepisów Kodeksu nie jest ograniczony do uregulowania trybu załatwiania spraw określonych w art. 1. Kodeks reguluje bowiem także postępowanie w sprawach skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. Komentowany przepis wyznacza zakres podmiotowy postępowania w sprawach skarg i wniosków przez określenie organów, przed którymi może się toczyć takie postępowanie.
2. Przepisy Kodeksu nie definiują wszystkich użytych w art. 2 pojęć. Przepis art. 5 ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do organizacji społecznych (art. 5 § 2 pkt 5) i organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 pkt 6). Pojęcie organu państwowego w ujęciu doktrynalnym oznacza wyodrębnioną kompetencyjnie i rzeczowo część aparatu państwowego. Pojęcie aparatu państwowego jest sporne i jego zakres znaczeniowy ulega zmianom stosownie do przekształceń w ustroju konstytucyjnym państwa. Należy przyjąć, że organem państwowym w rozumieniu art. 2 są konstytucyjne organy państwa, tj. organy przewidziane w Konstytucji RP oraz określone ustawowo organy państwa. Pojęcie organu państwowego jest szerokie, bowiem obejmuje organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej i organy wymiaru sprawiedliwości. Zagadnienie przynależności organów samorządu terytorialnego do (szeroko rozumianego) aparatu państwowego jest sporne. Należy przyjąć, że konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego nie zezwala na włączenie go do kategorii organów państwowych ani też do szeroko rozumianego aparatu państwowego.
3. Zakres przedmiotowy postępowań uregulowanych w dziale VIII wyznaczają pojęcia skargi i wniosku. O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222). Niezależnie od tej wskazówki interpretacyjnej przepisy Kodeksu stanowią, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227), a przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności społecznej, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241). Istotnym elementem treści skargi jest zatem wyrażenie przez skarżącego niezadowolenia lub innej ujemnej oceny działania albo zaniechania organu, natomiast treścią wniosku jest sformułowanie przez wnioskodawcę propozycji odnośnie do zwiększenia efektywności działania organu podejmowanego w wykonaniu ustawowo określonych zadań i kompetencji.

4. Przepisy działu VIII będą miały zastosowanie tylko wówczas, gdy skarga nie spowoduje wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek lub z urzędu (art. 233), gdy nie została złożona w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne (art. 234) lub w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna (art. 235). W przypadkach wymienionych w powyższych przepisach Kodeksu skarga podlega bowiem rozpatrzeniu w trybie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu regulujących postępowanie w sprawach określonych w art. 1, czyli w ogólnym postępowaniu administracyjnym (zwyczajnym lub nadzwyczajnym). Wymaga to od organów administracji publicznej wnikliwej oceny, czy pismo oznaczone jako skarga może być zakwalifikowane jako jedna z czynności procesowych strony podlegających rozpatrzeniu i załatwieniu w postępowaniu administracyjnym (zob. komentarz do art. 240).
5. Instytucja skarg i wniosków pomyślana jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego i swego rodzaju środek zastępczy dla sądowej kontroli decyzji administracyjnych traci na znaczeniu od dnia wprowadzenia skargi na decyzje do sądu administracyjnego i innych instytucji ochrony praw podmiotowych obywateli. Poważne wątpliwości związane z celowością dalszego utrzymywania dotychczasowej instytucji skarg i wniosków, a zwłaszcza regulowania tej kwestii w przepisach Kodeksu, nie zwalniają organów od skrupulatnego i ścisłego przestrzegania przepisów działu VIII. Przepisy tego działu mają ponadto swoje oparcie i uzasadnienie w przepisie art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zgodnie ze zd. 2 tego przepisu tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Ustawą w rozumieniu tego przepisu jest Kodeks. Dyskusyjny na tym tle jest pogląd, że z treści art. 63 Konstytucji RP oraz z jego zamieszczenia wśród przepisów gwarantujących prawa i wolności polityczne wynika, że petycje, wnioski i skargi mają dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, a Konstytucja RP akcentuje polityczny aspekt tej instytucji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, komentarz do art. 63, Warszawa 2005, s. 8).
6. Zasady i tryb składania, przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków określa rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. poz. 46).

Art. 3. § 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, 648, 768 i 935), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

1–3) (uchylone);

4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,

2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

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

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

1. Zawarte w komentowanym przepisie wyrażenie: „Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się” oznacza wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do postępowań wymienionych w tym przepisie. W tym sensie przepis art. 3 ustanawia wyjątki od przewidzianej w art. 1 pkt 1 i 2 zasady, zgodnie z którą Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej (organami i podmiotami wymienionymi w art. 1 pkt 2) w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Określone w tym przepisie wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu nie mają jednak charakteru bezwzględne, jeżeli przez pojęcie przepisów Kodeksu rozumie się nie tylko przepisy regulujące ogólne postępowanie administracyjne, ale także przepisy działu VIII. Zgodnie bowiem z art. 3 § 4 do postępowań wymienionych w tym przepisie, z wyjątkiem jedynie postępowania w sprawach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, mają zastosowanie przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w stosunku do postępowań wymienionych w art. 3 § 2 i 3 przepisy Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym mogą mieć zastosowanie na podstawie przepisów szczególnych regulujących dane postępowanie. Należy wreszcie zwrócić uwagę na zawarte w art. 3 § 5 upoważnienie, zgodnie z którym Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2. W konsekwencji należy przyjąć, że żadne z wyłączeń przewidzianych w art. 3 nie ma cha-

rakteru bezwzględności w tym znaczeniu, że żaden z przepisów Kodeksu nie ma lub nie może mieć zastosowania w odniesieniu do wymienionych w art. 3 postępowań, chyba że przez pojęcie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego rozumie się tylko przepisy regulujące ogólne postępowanie administracyjne (R. Orzechowski [w:] *Komentarz*, 1989, s. 38).

2. Komentowany przepis w zakresie, w jakim ustanawia wyłączenia z mocy obowiązującej Kodeksu, powinien być interpretowany ścieśniająco. Przemawia za tym nie tylko dyrektywa interpretacyjna *exceptiones non sunt extendendae*, która *nota bene* budzi pewne wątpliwości i zastrzeżenia (E. Smoktunowicz, *Niektóre zagadnienia wykładni prawa administracyjnego* [w:] E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 45). Należy bowiem podkreślić, że wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu do postępowań wymienionych w art. 3 oznacza niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego w tych sprawach. Względem zatem na rzeczywiste zagwarantowanie obywatelom prawa do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji oraz prawa do rozpoznania skargi na decyzje przez niezawisły sąd wymaga ścieśniającej wykładni przepisów ograniczających te prawa.
3. Przepisów postępowania administracyjnego nie stosuje się w sprawach karnych skarbowych (art. 3 § 1 pkt 1). Postępowanie w sprawach karnych skarbowych jest uregulowane w przepisach Kodeksu karnego skarbowego, który wszedł w życie z dniem 17.10.1999 r. Zgodnie z art. 113 § 1 k.k.s. w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy tego Kodeksu nie stanowią inaczej. Z tej przyczyny orzeczenia podejmowane w takim postępowaniu nie są decyzjami w rozumieniu Kodeksu i nie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego. Stanowiło takie zajmowało orzecznictwo sądowe jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu karnego skarbowego (zob. wyrok NSA w Warszawie z 11.08.1988 r., III SA 332/88, ONSA 1989/1, poz. 12; postanowienie NSA w Warszawie z 6.04.1994 r., III SA 259/94; Prok. i Pr. 1995/3, s. 27). W odniesieniu do tego postępowania stosuje się jednak przepisy działu VIII (art. 3 § 4).
4. Ordynacja podatkowa uchyliła przepisy art. 164–179, w związku z czym konieczne było zamieszczenie w komentowanym przepisie wzmianki o niestosowaniu przepisów Kodeksu do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej. Przedmiot regulacji Ordynacji podatkowej określa art. 1, zgodnie z którym ustawa normuje:
 - 1) zobowiązania podatkowe;
 - 2) informacje podatkowe;
 - 3) postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające;
 - 4) tajemnicę skarbową.

Przepisy Kodeksu nie mają zastosowania do postępowania podatkowego w zakresie uregulowanym przepisami Ordynacji podatkowej, chyba że przepis Ordynacji wyraźnie odsyła do Kodeksu. Miało to miejsce w sytuacji określonej w art. 209 o.p., który reguluje tryb współdziałania organu podatkowego i innego organu; zgodnie z przepisem art. 209 § 4 o.p. w zakresie nieuregulowanym w § 1–3 organ, o którym mowa w § 3, stosuje przepisy art. 106 § 4–6 k.p.a. Przepis ten od 1.01.2003 r. ma inne brzmienie, a wraz ze zmianą art. 209 o.p. zrezygnowano z odesłania do Kodeksu. Zgodnie z art. 324 § 1 o.p. do spraw wszczętych, a nierozpatrzonych przez organ podatkowy pierwszej instancji przed dniem 1.01.1998 r. stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej z zastrzeżeniem § 2, zgodnie z którym wnioski w sprawach:

- 1) odroczenia terminu płatności podatku,
 - 2) rozłożenia na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej,
 - 3) potrącenia zobowiązań podatkowych,
- łożone przed dniem wejścia w życie Ordynacji podatkowej – rozpatrywane są na podstawie przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

„Ustawodawca, formułując przepis art. 324 § 1 Ordynacji podatkowej posłużył się w nim pojęciem «sprawy», a nie «postępowania». Już tylko z tego względu wyniki wykładni językowej prowadzą do wniosku, że jego wolą było poddanie wszelkich sytuacji prawnych, które powstały pod działaniem uchylonej na mocy art. 343 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej ustawy o zobowiązaniach podatkowych, a które nie zostały jeszcze rozpatrzone przez organ pierwszej instancji, przepisom nowej ustawy” (wyrok WSA w Warszawie z 9.04.2009 r., III SA/Wa 221/09, LEX 532495). Lektura przepisów o postępowaniu podatkowym skłania do wniosku, że większość z nich stanowi odzwierciedlenie odpowiednich przepisów Kodeksu, co sprawia, że dorobek orzeczniczy i piśmienniczy powstały na tle instytucji kodeksowych będzie mógł być wykorzystany w procesie stosowania i interpretacji przepisów proceduralnych ordynacji podatkowej (krytycznie zob. np. E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji podatkowej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 222 i n.; aprobu­jąco A. Gorgol, *Dekodyfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 197). Zgodnie z wyrokiem NSA z 16.09.2008 r., II OSK 1030/07, LEX nr 516771, „sprawa opłaty planistycznej jako daniny nie uregulowanej przez Ordynację podatkową nie podlega wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego k.p.a. na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 Kodeksu. Te same argumenty decydują o niepodatkowym charakterze opłat adiacenckich”.

5. Skreślenie przepisów art. 3 § 2 pkt 1–3 przez ustawę z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 201) oznacza rozciągnięcie

z dniem 27.05.1990 r. przepisów Kodeksu na postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony, postępowanie w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej oraz postępowanie w sprawach dyscyplinarnych, chyba że przepisy regulujące te postępowania stanowią inaczej.

6. Postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony jest uregulowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Do spraw powszechnego obowiązku obrony rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej przez właściwe organy administracji należą w szczególności sprawy zdolności poborowych do czynnej służby wojskowej (art. 26–30 u.p.o.o.; zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 28.10.1992 r., SA/Wr 841/92, ONSA 1994/1, poz. 23, z glosą B. Adamiak, OSP 1994/9, poz. 163, w którym stwierdzono, że: „1. Rejonowe i wojewódzkie komisje lekarskie oraz wojskowe komisje lekarskie, powołane na podstawie art. 26 ust. 1 i w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16) do określenia zdolności poborowych do służby wojskowej, są w rozumieniu tych przepisów oraz przepisów k.p.a. organami administracji państwowej. 2. Orzeczenia rejonowych i wojewódzkich komisji lekarskich oraz wojskowych komisji lekarskich o uznaniu poborowego za zdolnego do służby wojskowej i ustaleniu kategorii tej zdolności są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 i art. 196 § 1 i 2 k.p.a., podlegającymi zaskarżeniu do sądu administracyjnego”), odroczenia zasadniczej służby wojskowej (art. 39–42), powołania do czynnej służby wojskowej (art. 60 ust. 1 zd. 2), zwolnienia żołnierza ze służby wojskowej (art. 87), konieczności sprawowania przez żołnierza bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny oraz osobistego prowadzenia przez niego gospodarstwa rolnego (art. 88), powołania żołnierzy rezerwy do ćwiczeń wojskowych (art. 101), uznania poborowych, którym doręczono kartę powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, oraz żołnierzy odbywających tę służbę za jedynych żywicieli rodziny (art. 127), wykonania świadczenia osobistego na rzecz obrony w czasie pokoju (art. 202 i 203), wykonania świadczenia rzeczowego na rzecz obrony w czasie pokoju (art. 210), świadczeń osobistych i rzeczowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (art. 219), obowiązków podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych określonych w art. 221 u.p.o.o. Skreślenie przepisu art. 3 § 2 nie oznacza jednak, że przepisy Kodeksu w całej rozciągłości mają zastosowanie do wyżej wymienionych postępowań. Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zawierają bowiem wiele odmiennych postanowień odnoszących się do właściwości organów (art. 31 ust. 2, art. 31a ust. 6, art. 33 ust. 3 u.p.o.o.), wszczęcia postępowania, wezwań, trybu postępowania, zaskarżania decyzji w drodze odwołania itd. Uznanie, że przepisy proceduralne tej ustawy, jako *lex posterior* w stosunku do przepisów Kodeksu, mają pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu, prowadzi w istocie do ograniczenia zakresu mocy obowiązującej tego Kodeksu, a zatem podważa w dużej mierze sens dokonanej w 1990 r. nowelizacji komentowanego

przepisu. Odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu dotyczy jedynie postępowania w sprawach świadczeń szczególnych, uregulowanych w art. 221 u.p.o.o. (art. 222 ust. 2 u.p.o.o.) (zob. komentarz do art. 1 i 5).

7. Postępowania w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej to inne postępowanie niż przewidziane w ustawach szczególnych postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony. W szczególności są to określone w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych postępowania w sprawach roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych należności pieniężnych (rozdział 5 u.s.w.ż.z.), w sprawach należności przysługujących żołnierzom z tytułu: umundurowania, wyżywienia, zakwaterowania lub innych świadczeń (art. 69 u.s.w.ż.z.). Z kolei przepis art. 8 ust. 1 u.s.w.ż.z. daje podstawę do przyjęcia, że Kodeks postępowania administracyjnego ma zastosowanie do postępowania w sprawach określonych w tej ustawie, a nie tylko w razie wniesienia odwołania od decyzji organów wojskowych w takich sprawach (zob. postanowienie NSA z 15.06.2010 r., I OSK 863/10, LEX nr 643309, w którym stwierdzono, że: „Pod pojęciem «spraw», o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, należy rozumieć sprawy w znaczeniu materialnym, a nie procesowym”). Wobec uchylenia art. 3 § 2 pkt 2 k.p.a. przepis art. 8 ust. 1 u.s.w.ż.z. jest zbędny. Należy wszakże stwierdzić, że przepis art. 8 ust. 2 u.s.w.ż.z. wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje w sprawach:

- 1) wyznaczenia, przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego oraz przeniesienia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji;
- 2) mianowania na stopień wojskowy;
- 3) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej;
- 4) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową.

„Roszczenia żołnierzy zawodowych o wypłatę odsetek ustawowych należnych na podstawie art. 9 ust. 3a ustawy z 17.12.1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych (jedn.: tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 693 ze zm.), a od dnia 1.07.2004 r. na podstawie art. 75 ust. 3 ustawy z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.) podlegają rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym” (uchwała SN z 29.11.2007 r., III CZP 106/07, OSNC 2008/12, poz. 134; por. postanowienie SN z 7.08.1996 r., III PO 12/96, OSNP 1997/7, poz. 120, w którym sąd stwierdził ogólnie, że: „Sprawy o roszczenia wynikające ze stosunku służbowego zawodowych żołnierzy nie są sprawami pracowniczymi ani cywilnymi w rozumieniu KPC, lecz sprawami administracyjnymi” – zob. także glosa aprobująca K. Barana, WPP 1997/2, s. 132). Sąd Najwyższy w uchwale z 18.11.2009 r., II PZP 7/09, OSNP 2010/7–8, poz. 82, uznał, że w sprawach o roszczenia żołnierza zawodowego o potrąconą część uposażenia i o odsetki za zwłokę w wypłacie uposażenia droga przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna, chyba że uprzednio organ administracji

wojskowej lub sąd administracyjny uznały się w tych sprawach za niewłaściwe (art. 2 § 3 i art. 199¹ k.p.c.); wówczas właściwy jest sąd pracy.

8. Postępowania w sprawach dyscyplinarnych są uregulowane w przepisach ustaw regulujących status prawny pracowników (funkcjonariuszy) organów administracji publicznej i innych organów państwowych (funkcjonariuszy Policji – rozdział 10 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji, Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.; funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu – rozdział 10 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2017 r. poz. 1920 ze zm.; funkcjonariuszy Straży Granicznej – rozdział 14 ustawy z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2017 r. poz. 2365 ze zm.; funkcjonariuszy Służby Więziennej – rozdział 21 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2017 r. poz. 631 ze zm.); funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej – rozdział 11 ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1204 ze zm.; prokuratorów – art. 137–171 pr. prok.; mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli – rozdział 4a ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.; pracowników urzędów państwowych – rozdział 5 ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2142 ze zm.; członków korpusu służby cywilnej – rozdział 9 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.); osób wykonujących tzw. wolne zawody (adwokatów – dział VIII pr. adw.; doradców podatkowych – rozdział 9 u.d.p. i wielu innych). Kwestia stosowania przepisów Kodeksu w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego powinna być rozstrzygnięta w świetle przepisów regulujących zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego określonej kategorii funkcjonariuszy, pracowników lub innych osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ze względu bowiem na wysoce zróżnicowany status prawny pracowników odpowiednio zróżnicowane są podstawy i zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z reguły jednak podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych (zawodowych) albo popełnienie czynu sprzecznego z zasadami etyki zawodowej. Przepisy ustaw określają bogaty katalog kar dyscyplinarnych, do których należą upomnienie, nagana (nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania), kara pieniężna, przeniesienie na niższe stanowisko (obniżenie stopnia), zawieszenie w czynnościach lub zawieszenie prawa wykonywania zawodu, wydalenie z pracy (w urzędzie) albo pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Postępowanie w sprawach dyscyplinarnych jest dwuinstancyjne. W sprawach dyscyplinarnych orzekają z reguły komisje dyscyplinarne (sądy dyscyplinarne), przy czym od orzeczenia organu dyscyplinarnego pierwszej instancji obwinionemu służy odwołanie do komisji dyscyplinarnej drugiej instancji (wyższego sądu dyscyplinarnego), a w niektórych wypadkach ostateczne (prawomocne) orzeczenie dyscyplinarne może być zaskarżone w drodze skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego (zob. np. art. 91a pr. adw.). Należy podkreślić, że przepisy Kodeksu będą miały zastosowanie w postępowaniu

w sprawach dyscyplinarnych tylko wówczas, gdy przepisy szczególne regulujące zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego nie odsyłają w zakresie w nich nieuregulowanym do przepisów Kodeksu postępowania karnego lub Kodeksu postępowania cywilnego. W wypadku gdy przepisy szczególne, jak np. art. 124n ustawy o PSP, odsyłają do przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie, niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie przepisów Kodeksu, co w konsekwencji ogranicza praktyczną doniosłość nowelizacji z 1990 r. W wypadku zaś, gdy przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego (np. ustawa o Policji, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, Prawo o adwokaturze), należy mieć na uwadze, że w kwestii, czy w odniesieniu do konkretnego postępowania w sprawie dyscyplinarnej mają zastosowanie przepisy Kodeksu, decydujące znaczenie ma spełnienie przesłanek określonych w art. 1 pkt 1 i 2 (por. wyrok NSA w Warszawie z 29.06.1987 r., II SA 883/87, ONSA 1987/1, poz. 42, w którym stwierdzono, że: „1. W razie prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie decyzja organu administracji państwowej o rozwiązaniu bez wypowiedzenia stosunku pracy z urzędnikiem państwowym z jego winy ma charakter związany (art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). 2. Przy wydawaniu tej decyzji organ administracji państwowej nie jest uprawniony do badania zasadności prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy ani też prawidłowości prowadzenia postępowania dyscyplinarnego”).

9. Nie jest jasne, czy przepisy Kodeksu mają zastosowanie w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności porządkowej. W doktrynie wskazuje się, że podział odpowiedzialności służbowej na odpowiedzialność dyscyplinarną i odpowiedzialność porządkową „spotyka się tylko w tych działach służby, w których władza dyscyplinarna jest podzielona między przełożonego służbowego i organy kolegialne (komisje dyscyplinarne)” (W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji [w:] System 2*, 1977, s. 418), przy czym odpowiedzialności porządkowej podlega osoba, która popełniła przewinienie mniejszej wagi. Odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną ponoszą urzędnicy państwowi mianowani (art. 34 ust. 1 i 2 u.p.u.p.). Należy jednak wskazać, że w odniesieniu do niektórych funkcjonariuszy, np. do policjantów, przepisy nie przewidują odpowiedzialności porządkowej, lecz dyscyplinarną i karną (art. 132 ustawy o Policji). Należy przyjąć, że postępowanie w sprawach odpowiedzialności porządkowej, jeżeli jest przewidziane w ustawie, może podlegać przepisom Kodeksu na takich samych zasadach i warunkach, na jakich przepisy Kodeksu mają zastosowanie w odniesieniu do postępowania w sprawach dyscyplinarnych.
10. Przepisów Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym nie stosuje się do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Ustawa z 13.02.1984 r. o funkcjach konsu-

łów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. poz. 1823 ze zm.) nie zawiera bowiem przepisu, który „stanowi inaczej”, czyli przewiduje stosowanie przepisów Kodeksu w całości lub w części do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich urzędów konsularnych. W art. 31 ust. 2 u.f.k. odsyła jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg i wniosków, z tym że organem wyższego stopnia w rozumieniu tego Kodeksu jest Minister Spraw Zagranicznych. Odesłanie to jest zbędne wobec wyraźnej dyspozycji art. 3 § 2 *in fine*. Z kolei art. 31 ust. 1 u.f.k. stanowi, że szczegółowy tryb postępowania przed konsulem określa Minister Spraw Zagranicznych (zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 4.11.1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, M.P. Nr 35, poz. 233). Zgodnie z wyrokiem NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04, LEX nr 160771: „Fakt wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą nie oznacza, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Innymi słowy organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju, w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów k.p.a.”

11. Zgodnie z przepisem art. 3 § 3 pkt 1 (w jego pierwotnym brzmieniu) przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosowało się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Powyższy przepis nie został znowelizowany w 1990 r., a zatem nie uwzględnia zmian w ustroju administracji publicznej, w szczególności wprowadzenia jednostek samorządu terytorialnego. Organami administracji państwowej w rozumieniu komentowanego przepisu były organy wymienione w art. 5 § 2 pkt 3, z tym że w stosunkach między organami administracji państwowej *sensu stricto* (organami administracji rządowej) i organami samorządu terytorialnego nie zachodzi stosunek nadrzędności i podległości organizacyjnej nawet wówczas, gdy organy samorządu terytorialnego wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Z kolei stosunek nadrzędności i podległości organizacyjnej może istnieć nie tylko między organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, lecz także między organami samorządu terytorialnego i komunalnymi jednostkami organizacyjnymi. Oceny, czy między organami administracji publicznej oraz między tymi organami i państwowymi lub komunalnymi jednostkami organizacyjnymi istnieje zależność, o której była mowa w komentowanym przepisie, dokonywano na podstawie przepisów ustawowych tworzących dany organ (system organów) administracji publicznej lub państwową, względnie komunalną jednostkę organizacyjną, a także wydane na podstawie upoważnienia ustawowego przepisy niższego rzędu określające strukturę, zakres działania, tryb powoływania i odwoływania osób piastujących stanowiska organu czy sposób i zakres wykonywania nadzoru nad działalnością organu lub jednostki. Sprawa wyni-

kająca ze stosunku nadrzędności i podrzędności organizacyjnej to sprawa indywidualna, która nie spełnia przesłanek określonych w art. 1 pkt 1, w szczególności nie jest to sprawa dotycząca interesu prawnego lub obowiązku organu administracji publicznej albo interesu prawnego lub obowiązku państwowej, względnie komunalnej jednostki organizacyjnej. Jeżeli zatem przepisy prawa materialnego ustanawiają dla organu lub jednostki prawo albo obowiązek, którego konkretyzacja może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, wówczas stosuje się przepisy Kodeksu. W wypadku zaś, gdy przepisy prawa ustrojowego ustanawiają po stronie organu administracji publicznej kompetencję do władczego wkraczania w sferę działania państwowej lub komunalnej jednostki organizacyjnej w drodze aktu administracyjnego, a jednostka ta jest obowiązana z mocy tych przepisów do podporządkowania się zawartym w akcie nakazom i zakazom, przepisy Kodeksu nie mają zastosowania. Państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie mogą uzyskać statusu strony (art. 28 i 29) jedynie w sprawach „wynikających” z nadrzędności i podporządkowania z organami administracji publicznej. Istnienie stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej między organami administracji publicznej a tymi jednostkami samo przez się nie wyklucza stosowania przepisów Kodeksu, jeżeli postępowanie w sprawie indywidualnej dotyczy interesu prawnego lub obowiązku państwowej (komunalnej) jednostki organizacyjnej. Nowelizacja przepisu art. 3 § 3 pkt 1 dokonana art. 2 pkt 3 z.n.u. z dniem 1.01.1999 r. nie usuwa wątpliwości interpretacyjnych, o których była mowa wyżej, lecz pogłębia je w takim zakresie, w jakim nadrzędność i podrzędność organizacyjną łączy ze stosunkami między organami państwowymi, a zatem nie tylko organami administracji publicznej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

12. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych. Do spraw wynikających z podległości służbowej nie należą wszystkie tzw. sprawy osobowe pracowników, niektóre bowiem podejmowane przez przełożonych rozstrzygnięcia dotyczące ich statusu prawnego będą podlegały przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie wyraźnego lub dorozumianego odesłania zawartego w przepisie szczególnym (np. art. 217 ust. 2 ustawy o SW stanowi, że przez sprawy ze stosunku służbowego należy rozumieć: nawiązanie stosunku służbowego, powoływanie oraz mianowanie funkcjonariuszy na stanowiska służbowe, przenoszenie, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, nadawanie stopni Służby Więziennej, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego, ustalanie uposażenia, przyznawanie świadczeń pieniężnych oraz inne konieczne czynności związane z powstaniem, zmianą, ustaniem stosunku służbowego oraz

realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy). Stosownie zaś do przepisu art. 218 ust. 1 ustawy o SW sprawy dotyczące:

- 1) zwolnienia ze służby,
 - 2) przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej,
 - 3) przeniesienia na niższe stanowisko służbowe,
 - 4) zawieszenia w czynnościach służbowych
- rozstrzyga się w formie decyzji.

Do postępowań w sprawach wymienionych w tym przepisie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 218 ust. 4).

13. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 8.03.2007 r., I SA/Wa 1190/06, LEX nr 315049, „sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych”.
14. Przepisy działu VIII stosuje się w ograniczonym zakresie do postępowania w sprawach karnych skarbowych, należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, oraz postępowania w sprawach podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1. Należy bowiem wskazać, że w wypadku gdy skarga dotyczy sprawy wymienionej w art. 3 § 1 i 2, konieczne jest uwzględnienie reguły zawartej w art. 240, zgodnie z którą należy wówczas stosować odpowiednio przepisy art. 233–239 z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów Kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy (zob. komentarz do art. 240). Przepisy art. 3 § 4 ustanawiające zasadę stosowania przepisów Kodeksu do postępowań wyłączonych należy zatem odczytywać w świetle przepisu szczególnego, jakim jest art. 240, co w istocie prowadzi do ograniczenia zakresu komentowanego przepisu.
15. Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 § 5.

Art. 4. Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

1. Artykuł 4 określa zakres stosowania przepisów Kodeksu w odniesieniu do osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz ze szczególnych uprawnień wynikających z umów i zwyczajów międzynarodowych. W przepisie tym wyrażono przyjętą w prawie międzynarodowym zasadę, zgodnie z którą ustawodawstwo wewnętrzne nie może ograniczać lub

naruszać przysługującego określonym osobom zakresu przywilejów i immunitetów wynikających z norm tego prawa. Osoby korzystające z takich szczególnych uprawnień są wprawdzie zobowiązane do przestrzegania przepisów państwa przyjmującego, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim przepisy te nie naruszają przysługujących im przywilejów i immunitetów.

2. Użyty w tym przepisie zwrot „nie narusza” oznacza, że przepisy Kodeksu nie będą miały zastosowania do tych osób w całości lub w części, jeżeli zastosowanie tych przepisów w konkretnej sprawie administracyjnej mogłoby naruszać uprawnienia osób wynikające z immunitetów i przywilejów. O zakresie stosowania przepisów Kodeksu w odniesieniu do takich osób mogą przesądzać przepisy ustaw szczególnych. W przepisach tych ustaw określone są bowiem szczegółowe przywileje i szczególne uprawnienia osób korzystających z immunitetów, które wyłączają dopuszczalność wydawania decyzji administracyjnych we wskazanych w tych przepisach sprawach administracyjnych, w odniesieniu do osób korzystających z takich szczególnych uprawnień, czyniąc równocześnie niedopuszczalnym wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego z udziałem tych osób.
3. W wypadku gdy przepisy prawa materialnego nie formułują wyraźnego zakazu wydawania w odniesieniu do osób korzystających ze szczególnych uprawnień decyzji administracyjnych, ocena, czy osoby korzystające ze szczególnych uprawnień mogą być stronami lub uczestnikami postępowania administracyjnego, powinna być dokonywana przez organ administracji publicznej z uwzględnieniem charakteru sprawy. Organ administracji publicznej powinien wówczas ustalić treść przysługującego danej osobie przywileju lub immunitetu i ocenić, czy wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie nie narusza takich przywilejów.
4. Od sytuacji, w których ze względu na przysługujące określonym osobom przywileje i immunitety nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego, należy odróżniać wypadki, w których organ prowadzący postępowanie administracyjne nie może stosować w odniesieniu do tych osób niektórych przepisów Kodeksu.
5. Artykuł 4 nie ustanawia zakazu doręczania pism urzędowych i wezwań osobom korzystającym ze szczególnych uprawnień. Doręczanie takich pism jest dopuszczalne wówczas, gdy postępowanie zostało wszczęte na wniosek osoby korzystającej ze szczególnych uprawnień, a wszczęcie postępowania takich uprawnień nie narusza, a także wtedy, gdy państwo wysyłające lub organizacja międzynarodowa wyraźnie zrzekły się immunitetu albo przywileju. Osoby takie, uczestniczące w postępowaniu jako strony lub uczestnicy, mogą być zatem adresatami doręczeń, z tym że zgodnie z art. 48 § 2 pisma kierowane do tych osób doręcza się w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych.

6. W kwestii zdolności osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z przywilejów immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego do bycia świadkiem lub biegłym, przysługującego im prawa odmowy zeznań w charakterze świadka, prawa odmowy odpowiedzi na pytania – zob. komentarz do art. 82–84 i 88.
7. Artykuł 4 nie wymaga, aby jego stosowanie oparte było na zasadzie wzajemności. W sytuacji jednak, gdy przepisy prawa materialnego stanowiące podstawę prawną rozstrzygnięcia danej sprawy odwołują się wyraźnie do tej zasady, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ustala, czy w państwie wysyłającym obowiązują analogiczne uregulowania prawne lub praktyka w odniesieniu do przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej. W tym celu organ administracji publicznej może zwrócić się do ministra spraw zagranicznych.
8. Naruszenie art. 4 przez organ prowadzący postępowanie powoduje przede wszystkim międzynarodową odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu naruszenia zobowiązania międzynarodowego w zakresie przywilejów i immunitetów, stanowiącego delikt międzynarodowy. Nie wyklucza to możliwości zmiany lub uchylecia decyzji w trybie przewidzianym w Kodeksie, z tym wszakże zastrzeżeniem, że organy właściwe w tych sprawach powinny ocenić, czy uruchomienie postępowania weryfikacyjnego jest dopuszczalne ze względu na treść powyższego przepisu.
9. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm.) od podatku dochodowego od dochodu uzyskanego ze źródeł przychodów położonych za granicą wolni są członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz inne osoby korzystające z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych oraz inne osoby korzystające z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na podstawie umów albo powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych, jak również członkowie ich rodzin pozostający z nimi we wspólnocie domowej, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
10. Zgodnie z art. 41 ustawy z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2018 r. poz. 167) na zasadzie wzajemności i pod warunkiem nieodstępowania towarów przez okres 3 lat od dnia dopuszczenia do obrotu osobom innym niż wymienione w tym artykule zwolnione od należności przywózowych, zgodnie z postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. poz. 232, zał.), Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, sporządzonej w Wiedniu dnia 24.04.1963 r. (Dz.U. z 1982 r. poz. 98, zał.) oraz Konwencji o misjach specjalnych, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 16.12.1969 r. (Dz.U. z 1985 r. poz. 245, zał.), są towary przeznaczone do użytku:

- 1) urzędowego obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz misji specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej, a także organizacji międzynarodowych mających siedzibę lub placówkę w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 2) osobistego uwierzytelnionych w Rzeczypospolitej Polskiej szefów przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych, osób należących do personelu dyplomatycznego tych przedstawicielstw i misji specjalnych, osób należących do personelu organizacji międzynarodowych oraz innych osób korzystających z przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych, jak również pozostających z nimi we wspólnocie domowej członków ich rodzin;
 - 3) osobistego urzędników konsularnych państw obcych oraz pozostających z nimi we wspólnocie domowej członków ich rodzin;
 - 4) osobistego osób niekorzystających z immunitetów, a należących do cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz misji specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej.
11. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.e.l. od wykonania obowiązku meldunkowego zwolnieni są, pod warunkiem wzajemności, szefowie i członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych państw obcych, łącznie z członkami ich rodzin pozostającymi z nimi we wspólnocie domowej, a także inne osoby na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, z wyjątkiem cudzoziemców mających stałe miejsce pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 5. § 1. Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o:

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) (uchylony)
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;
- 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równo-

rzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;

5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;

6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

1. Artykuł 5 wyjaśnia znaczenie niektórych pojęć używanych w przepisach Kodeksu lub w innych przepisach prawa.
2. W razie gdy przepisy szczególne stanowią, że postępowanie lub niektóre tylko czynności procesowe powinny być prowadzone według przepisów o postępowaniu administracyjnym (np. zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11.04.1946 r., Dz.U. poz. 115, wydanego w porozumieniu z Ministrami: Administracji Publicznej, Bezpieczeństwa Publicznego, Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Leśnictwa, Przemysłu, Żeglugi i Handlu Zagranicznego, Apropowizacji i Handlu, Komunikacji, Poczty i Telegrafów oraz Ziemi Odzyskanych o określeniu osób, których przedsiębiorstwa przechodzą na własność Państwa do postępowania w sprawach określonych w § 5 stosuje się przepisy o postępowaniu administracyjnym, jeżeli przepisy niniejszego rozporządzenia nie stanowią inaczej), zgodnie z zawartym w art. 5 § 1 wyjaśnieniem należy przez to rozumieć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższa reguła interpretacyjna odnosi się do przepisów szczególnych zawierających tego rodzaju ogólne odesłania, zarówno wydanych przed dniem wejścia w życie Kodeksu, jak i ustanowionych po tej dacie, tj. po dniu 1.01.1961 r. Reguła ta nie ma zastosowania, gdy przepisy szczególne powołują się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 18 ust. 6 pkt 1 ustawy z 18.12.2003 r. o ochronie roślin, Dz.U. z 2017 r. poz. 2138 ze zm.) lub odsyłają do (odpowiedniego) stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 7 ustawy z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. poz. 1955). Obecnie utrzymała się poprawna praktyka legislacyjna polegająca na odsyłaniu przez przepisy szczególne do „ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996, 1579 i 2138)” (zob. np. art. 218 ust. 4 ustawy o SW).
3. Użyte w dalszych przepisach Kodeksu słowo „Kodeks” oznacza podany w załączniku do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ogłoszenia ustawy z 14.06.1960 r.

– Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) jednolity tekst tej ustawy.

4. Użyte w dalszych przepisach Kodeksu pojęcie sądu administracyjnego oznacza sądy administracyjne w rozumieniu art. 2 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1269 ze zm.), tj. Naczelny Sąd Administracyjny albo wojewódzki sąd administracyjny.
5. Przepis art. 5 § 2 pkt 3 zakresem pojęcia organu administracji publicznej obejmuje następujące rodzaje organów:
 - 1) ministrów;
 - 2) centralne organy administracji rządowej;
 - 3) wojewodów;
 - 4) terenowe organy administracji rządowej zespolonej;
 - 5) terenowe organy administracji rządowej niezespolonej;
 - 6) organy jednostek samorządu terytorialnego;
 - 7) organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2.
6. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 4, ilekroć w Kodeksie jest mowa o ministrach, rozumie się przez to:
 - 1) Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej,
 - 2) ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej,
 - 3) przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów,
 - 4) kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra,
 - 5) kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 (zob. komentarz do art. 1).
7. Do osób wymienionych w pkt c należał, do dnia 1.01.2010 r., Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej, który zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. poz. 494 ze zm.) był członkiem Rady Ministrów. Z dniem 1.01.2010 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 2078), zniesiono Komitet Integracji Europejskiej. Obecnie nowo utworzonemu Komitetowi do Spraw Europejskich przewodniczy Przewodniczący Komitetu – minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra. Przewodniczący Komitetu do Spraw Europejskich nie ma statusu przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4.

8. Centralnymi organami administracji publicznej są organy administracji publicznej, dla których obszarem działania jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i które nie wchodzi w skład rządu. Pojęcie centralnych organów administracji publicznej nie jest pojęciem konstytucyjnym, lecz ustawowym. Przy ustalaniu, czy dany organ administracji publicznej jest centralnym organem administracji publicznej, należy uwzględnić przepisy ustawowe, które z reguły określają *expressis verbis* dany organ jako centralny organ administracji publicznej. Kategoria centralnych organów administracji publicznej nie jest jednolita ani pod względem trybu powoływania i odwoływania, podporządkowania, ani struktury tych organów. Z reguły są to organy jednoosobowe, np. Główny Geodeta Kraju (art. 6 ust. 1 p.g.k.). Zgodnie z wyrokiem NSA z 22.08.2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356, Komendant Główny Policji jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.
9. Centralnymi organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 są krajowe organy regulacyjne. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 27.02.2008 r., VI SA/Wa 1679/07: „Na podstawie art. 7 ust. 1, art. 109 ust. 2 i art. 111 ust. 1 ustawy z 21.07.2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.) właściwym w sprawach zezwoleń jest Prezes URTiP, jako centralny organ administracji rządowej, przed którym stosuje się przepisy k.p.a. Przy wydawaniu decyzji ma on kompetencje ministra i uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji należących wcześniej do właściwości Ministra Łączności (art. 5 § 2 pkt 4 i art. 157 § 1 k.p.a.)”. Obecnie do organów tych, przed którymi w sprawach im właściwych stosuje się przepisy Kodeksu, należą: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – art. 21 ust. 2 pr. en., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – art. 190 ust. 3 pr. tel., Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – art. 10 ust. 1 u.t.k. Centralnym organem administracji publicznej jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – art. 29 ust. 1 u.o.k.k. Przed organami regulacyjnymi i Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stosuje się odpowiednio (w zakresie nieuregulowanym w ustawie) przepisy Kodeksu, z tym że od wydanych w tym postępowaniu decyzji i postanowień przysługuje odpowiednio odwołanie i zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów na zasadach i w trybie określonych w dziale IVa, c, d, e i f Kodeksu postępowania cywilnego. Obecny status prawny organów regulacyjnych jako centralnych organów administracji rządowej budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymaganiami prawa unijnego odnośnie do niezależności krajowych organów regulacyjnych oraz bezstronnego i jawnego wykonywania przez nie swoich kompetencji (zob. np. A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 752–753).
10. Zgodnie z postanowieniem WSA w Warszawie z 3.02.2006 r., I SA/Wa 689/05, LEX nr 203717, Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa z racji usytuowania jest zrównana z centralnym organem administracji państwowej i stosuje się do niej przepisy odno-

szące się do orzekania przez ministra (por. art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.; zob. postanowienie NSA w Warszawie z 7.05.2002 r., I SAB 33/02, zgodnie z którym: „Utworzona na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa jest wyłącznie organem odwoławczym, powołanym do rozpatrywania odwołań od decyzji komunalizacyjnych wydawanych przez wojewodów. Nie ma ona natomiast w stosunku do wojewodów uprawnień organu wyższego stopnia. Oznacza to, że zażalenie, o jakim mowa w art. 37 k.p.a., nie może być złożone do Krajowej Komisji Odwoławczej, bo ta nie ma uprawnień do podjęcia działań zmierzających do likwidacji bezczynności Wojewody w trybie administracyjnym. Nie oznacza to jednak, że w sprawach z zakresu komunalizacji mienia ogólnonarodowego nie ma w stosunku do orzekających w tych sprawach wojewodów organu wyższego stopnia. Organem tym jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który uprawniony jest do kontrolowania w trybie nadzoru decyzji komunalizacyjnych wojewodów”. Odnośnie do tego postanowienia zob. częściowo krytyczna glosa K. Bandarzewskiego, Sam. Teryt. 2005/10, s. 65 i n.).

11. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 17.01.2007 r., V SA/Wa 636/06, LEX nr 322427, „jakkolwiek Rada do Spraw Uchodźców, jako organ kolegialny, nie została wprost uwzględniona w powołanej w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. definicji ministra, to jednak, w świetle art. 86 pkt 5 i 6 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym przewodniczący kieruje pracami Rady, w szczególności reprezentuje Radę przed innymi organami i instytucjami oraz reprezentuje Radę w postępowaniu przed sądem administracyjnym lub wyznacza w tym celu innego członka Rady, uznać należy, iż organ ten nie jest pozbawiony stanowiska kierownika”.
12. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 (postanowienie NSA z 14.06.2007 r., II GSK 57/07, LEX nr 339681).
13. W utrwalonym orzecznictwie sądowym odmawia się statusu (centralnych) organów administracji publicznej komisjom regulacyjnym prowadzącym postępowania w przedmiocie przeniesienia na rzecz gmin żydowskich lub kościołów własności nieruchomości lub ich części przejętych przez państwo – Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Komisji Majątkowej Kościoła Katolickiego (zniesionej z dniem 1.03.2011 r. – art. 2 ust. 1 ustawy z 16.12.2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2011 r. poz. 89), Komisji Regulacyjnej do Spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej (wyrok NSA z 20.12.2007 r., II OSK 1570/06,

ONSA WSA 2008/6, poz. 116, z częściowo krytyczną glosą W. Zarzyckiego, „Przegląd Sejmowy” 2009/5, s. 215 i n.). Stanowisko to jest oparte na uchwale TK z 24.06.1992 r., W 11/91, OTK 1992/1, poz. 18, w uzasadnieniu której przyjęto, że: „Postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową – jak to wynika z art. 62 ust. 4 i art. 64 ust. 2 – zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne i przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie quasi-windykacyjne, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności. Jednakże według art. 64 ustawy, gdy zespół orzekający Komisji Majątkowej lub sama Komisja nie uzgodnią orzeczenia, uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą wystąpić, stosownie do art. 62 ust. 4, o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – mogą wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia (art. 64 ust. 2)”. Tymczasem stanowisko to budzi zasadnicze wątpliwości zarówno co do zasadności przyjęcia konstrukcji postępowania „zastępującego postępowanie sądowe lub administracyjne”, która nie ma żadnego oparcia w Konstytucji RP, jak i koncepcji postępowania polubownego, gdy komisje regulacyjne upoważnione są do wydawania wiążących prawnie orzeczeń w sprawach cywilnych. Komisja regulacyjna oraz postępowanie przed nią muszą w tej sytuacji spełniać wymagania określone w art. 45 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 EKPC, zwłaszcza gdyby nadal utrzymywać się miał dyskusyjny pogląd przedstawiony w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały TK, a w konsekwencji stanowisko, że komisje wyżej wymienione nie są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3. Podobnie nietrafne jest stanowisko WSA w Warszawie, który w wyroku z 5.10.2010 r., VI SA/Wa 1420/10, LEX nr 694221, stwierdził, że: „KNF nie jest centralnym organem administracji rządowej, bowiem ustawa nie wskazuje na taką pozycję tego organu. Odwołując się do wykładni systemowej, należy wskazać, że zawsze gdy danemu organowi nadawana jest ranga centralnego organu administracji rządowej, ustawodawca wprost wskazuje to w ustawie. Zatem KNF zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym jedynie wykonuje zadania należące dotychczas do Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, nie ma natomiast pozycji «ministra» w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.” Nie ma bowiem wątpliwości, że brak w przepisach ustawowych określenia danego organu lub urzędu albo kierownika urzędu/institucji jako centralnego organu administracji rządowej, ani tym bardziej ich podległość, podporządkowanie czy nadzór nad nimi przez właściwego ministra, nie wykluczają zakwalifikowania takich organów, urzędów, instytucji czy ich kierowników jako „ministrów” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4. Komisja ta jest niewątpliwie centralnym organem administracji rządowej, przed którym w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu (art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2017 r. poz. 196 ze zm.). Odmienne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011/5, poz. 42, w którym uznał m.in., że Komisja Nadzoru Finansowego nie jest centralnym organem administracji rządowej.

14. Zgodnie z zawartym w art. 5 § 2 pkt 6 wyjaśnieniem organami jednostek samorządu terytorialnego są:
- 1) organy gminy;
 - 2) organy powiatu;
 - 3) organy województwa;
 - 4) organy związków gmin;
 - 5) organy związków powiatów;
 - 6) wójt, burmistrz (prezydent miasta);
 - 7) starosta;
 - 8) marszałek województwa;
 - 9) kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu organów wymienionych w pkt 6–8;
 - 10) samorządowe kolegia odwoławcze.

Ustawa o samorządzie gminnym w rozdziale 3 „Władze gminy” wymieniała w art. 11a *expressis verbis* jedynie dwa organy gminy, tj. radę gminy jako organ stanowiący i kontrolny w gminie (art. 15 u.s.g.) i zarząd gminy jako organ wykonawczy gminy (art. 26 u.s.g.). W doktrynie i orzecznictwie utrwalił się wówczas pogląd, że organem gminy upoważnionym do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) – art. 39 ust. 1 u.s.g. W uzasadnieniu uchwały z 9.12.1992 r., III AZP 29/92, OSNCP 1993/7–8, poz. 121, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym posługujące się mało precyzyjnym określeniem «władze gminy», występującym w tytule rozdziału 3 ustawy [...] rozpatrywane wraz z przepisem [...] art. 71 ust. 4 i art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej pozwalają na usunięcie tych wątpliwości. W świetle przepisów konstytucyjnych to prawniczo niezbyt precyzyjne pojęcie «władz gminy» odnosi się do dwóch rodzajów organów gminy, tzn. organu stanowiącego, którym jest rada gminy, i tych organów wykonawczych, które są przez radę gminy wybierane, a więc będzie to zarząd gminy oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta”. Obecne brzmienie art. 11a u.s.g. uwzględnia postulaty doktryny i orzecznictwa sądowego, bowiem zgodnie z tym przepisem organami gminy są:

- 1) rada gminy;
 - 2) wójt, burmistrz (prezydent miasta).
15. Organami gminy są również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 u.s.g. (wyrok NSA we Wrocławiu z 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21), a zatem w sołectwie – zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys jako organ wykonawczy, w dzielnicy (osiedlu) – rada jako organ uchwałodawczy i zarząd jako organ wykonawczy. Rada sołecka nie jest organem jednostki pomocniczej wyposażonym w prawo do samodzielnego działania (wyrok NSA we Wrocławiu z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9).

16. Komentowany przepis odróżnia „organy gminy” od wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co już nie jest (zob. wyżej pkt 14) uzasadnione postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym i nie uwzględnia przyjętego w piśmiennictwie i orzecznictwie stanowiska, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) są jednoosobowymi organami gminy upoważnionymi do wydawania decyzji administracyjnych. Identyczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do powiatu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 8 ust. 2 u.s.p. organami powiatu są rada powiatu oraz zarząd powiatu; stosownie zaś do przepisu art. 38 ust. 1 u.s.p. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególnie przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Podobnie w województwie, zgodnie z art. 15 u.s.w., organami samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa; decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w., wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zarówno art. 38 ust. 1 u.s.p., jak i art. 46 ust. 1 u.s.w., jako przepisy ustrojowe, nie stanowią podstawy prawnej do wydawania przez wymienione w nich organy jednoosobowe (odpowiednio starostę i marszałka województwa) decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (należących do właściwości odpowiednio powiatu i województwa), bowiem podstawę taką stanowią przepisy materialnego prawa administracyjnego. Przepisy te mają zastosowanie tylko wówczas, gdy przepisy prawa materialnego nie określają *expressis verbis* organu odpowiednio powiatu lub województwa upoważnionego do wydania decyzji w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, ustanawiając w takich wypadkach domniemanie właściwości organu jednoosobowego – por. postanowienie NSA z 15.07.2011 r., II OW 50/11, LEX nr 1083744, zgodnie z którym: „Na tle przepisów Prawa wodnego starosta nie może być traktowany jako organ jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.”
17. Organami jednostek samorządu terytorialnego są organy związku międzygminnego (dobrowolnego) utworzonego przez zainteresowane gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (art. 64 ust. 1 u.s.g.) lub związku komunalnego utworzonego w wykonaniu obowiązku ustawowego (art. 64 ust. 4 u.s.g.). Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku (art. 69 u.s.g.), organem wykonawczym – zarząd związku (art. 73 u.s.g.), z tym że do przewodniczącego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza (por. uchwała NSA (5) w Warszawie z 18.12.2000 r., OPK 19/00, ONSA 2001/3, poz. 103, zgodnie z którą zarząd związku komunalnego gmin nie jest organem właściwym do stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków znajdujących się na tym gruncie, na podstawie art. 200 ust. 1 pkt 2 u.g.n., jeżeli w dniu 5.12.1990 r. grunt stanowił własność Skarbu Państwa). Podobne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do związków powiatów, których organami są zgromadzenie oraz zarząd, z tym że zgodnie z art. 65 ust. 4 u.s.p. do związków powiatów stosuje się odpowiednio art. 38 u.s.p.

18. Organami samorządu terytorialnego w rozumieniu komentowanego przepisu nie są organy stowarzyszenia gmin utworzonego w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów (art. 84 u.s.g.), stosuje się do nich bowiem przepisy ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 855 ze zm.), a zatem mogą być zaliczone do organów organizacji społecznych. Z treści przepisu art. 5 § 2 pkt 6 wynika, że organami gminy nie są porozumienia zawarte w sprawie powierzenia jednej z gmin wykonywania zadań publicznych (art. 74 u.s.g.). W wyroku NSA w Łodzi z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995/4, poz. 161, z głosem Z. Leońskiego, OSP 1996/3, poz. 52, przyjęto, że: „Porozumienia komunalne, o których mowa w art. 74 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publiczno-prawnymi. W drodze umów cywilnych (art. 9 ust. 1 ustawy) mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować – w ramach współdziałania komunalnego – przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego”. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że odmienną od związku międzygminnego, „szczególną formą współdziałania międzygminnego jest instytucja porozumienia komunalnego. Zgodnie z art. 74 ust. 1 tej ustawy gminy mogą zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 2). Na mocy porozumienia nie tworzy się nowej struktury organizacyjnej, a gmina przejmująca w tym trybie zadania publiczne realizuje je przez swoje organy i jednostki organizacyjne. Charakter prawny związków komunalnych i porozumień komunalnych jest zbliżony w tym sensie, że mogą być one zawierane w celu realizacji tych samych celów, a do porozumień posiłkowo stosuje się przepisy o związkach komunalnych; wybór odpowiedniej formy współdziałania komunalnego pozostawiony jest gminie. Wybór ten jednak nie może prowadzić do zacierania prawnych różnic pomiędzy instytucją związku komunalnego a instytucją porozumienia komunalnego, a także pomiędzy wymienionymi formami współdziałania w formie publicznoprawnej a współdziałaniem w formach cywilnoprawnych (różnego typu umowy). Precyzja w ustalaniu, o jaką formę współdziałania chodzi, jest konieczna ze względu na potrzebę wyraźnego rozgraniczenia zadań pozostających w gestii gminy od zadań przekazywanych na rzecz związku komunalnego czy też na rzecz konkretnej gminy w ramach porozumienia komunalnego. Związki komunalne realizują powierzone im zadania w imieniu własnym, mają osobowość prawną i działają przez swoje organy określone ustawowo. Utworzenie związku i zawarcie porozumienia komunalnego zmienia w konsekwencji strukturę wykonywania zadań publicznych i właściwość organów (także w zakresie stosowania władczych form działania)”. Organami jednostek samorządu terytorialnego nie są organy stowarzyszenia powiatów. Organami jednostek samorządu terytorialnego nie są porozumienia powiatów, bowiem porozumienie

powiatów nie jest jednostką organizacyjną wyposażoną w kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych.

19. Organami samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, których ustrój i kompetencje określa ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych.
20. Pojęcie organizacji społecznej oznacza organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (zob. komentarz do art. 1).
21. W wyroku NSA we Wrocławiu z 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21, stwierdzono, że: „1. Z zakresu pojęcia «organizacja samorządowa» należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.)”.

W postanowieniu NSA w Warszawie z 12.01.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993/3, poz. 75, przyjęto, że: „Fundacja nie jest organizacją społeczną i nie jest możliwe zlecenie jej załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych”. W uzasadnieniu tego postanowienia NSA stwierdził m.in., że: „W kodeksie postępowania administracyjnego nie zamieszczono definicji organizacji społecznej. Wyjaśnienie tego terminu zawarte jest w utrzymanych w mocy przez ustawę konstytucyjną z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) przepisach Konstytucji. Z poświęconego tej kwestii przepisu art. 84 wynika, że organizacją społeczną jest zrzeszenie (korporacja) obywateli, utworzone w celu zapewnienia im czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. W świetle treści tego przepisu oraz przepisów ustawy z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203) fundacja nie jest organizacją społeczną. Nie jest bowiem ona korporacją obywateli, ale swoistą «masą majątkową». Fundacja jest osobą prawną, powołaną do życia przez tak zwany akt fundacyjny, którego mocą fundator przeznaczył pewien majątek na oznaczone cele (np. naukowe, kulturalne, charytatywne itp.). Z faktu, że fundacja nie jest organizacją społeczną wynika – wobec treści art. 1 § 2 k.p.a. – że nie jest możliwe zlecenie jej załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych, a co za tym idzie – wyłączona jest możliwość nakazania fundacji w trybie art. 216 k.p.a. wydania tego rodzaju decyzji”.

22. „Kasy zapomogowo-pożyczkowe nie są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.” (wyrok NSA z 22.08.2007 r., I OSK 1705/06, LEX nr 447355). Podobnie Główny Sąd Łowiecki nie pełni funkcji organu administracji publicznej, o którym mowa w tym przepisie (wyrok WSA w Warszawie z 10.06.2011 r., IV SO/Wa 19/11, ZNSA 2011/6, s. 168–173). Według postanowienia NSA z 27.09.2011 r.,

II GSK 1842/11, LEX nr 969453, organami administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego nie są ani Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, ani Krajowa Izba Odwoławcza, o których mowa w art. 172 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.).

23. „Zarówno komisja egzaminacyjna, jak i Krajowa Rada Rzeczników Patentowych (w zakresie rozpatrywania odwołania od uchwały komisji w sprawie wyniku egzaminu kwalifikacyjnego) są podmiotami, o jakich mowa jest w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., gdyż przepisy ustawy z 2001 r. o rzecznikach patentowych uprawniają je do przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego i wyposażają w uprawnienia władcze w postaci uchwały ustalającej wynik egzaminu. Organy samorządu zawodowego są organami administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym” (postanowienie NSA z 9.07.2013 r., II GSK 1232/13, LEX nr 1344989).

ROZDZIAŁ 2

Zasady ogólne

1. Unormowane w rozdziale 2 zasady ogólne postępowania administracyjnego są zasadami prawa. Pojęcie zasady prawa („ogólna zasada prawa”) jest wysoce wieloznaczne. Należy podzielić pogląd, że: „Ogólne zasady prawa to normy systemu prawa (lub uznane konsekwencje tych norm), które zostają ocenione jako zasadnicze, to znaczy jako szczególnie ważne dla systemu prawa lub jego części”. Normę taką ocenia się jako zasadniczą ze względu na: a) miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, b) stosunek normy do innych norm, c) rolę normy w konstrukcji prawnej, d) inne oceny natury społeczno-polityczno-prawnej” (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399).
2. Zasady ogólne nie są postulatami systemu (części systemu) prawa zdefiniowanymi negatywnie jako „reguły, którym przypisuje się charakter «ogólnych zasad prawa», a które zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie są to normy prawa pozytywnego ani też konsekwencje «quasi-logiczne» tych norm” (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 399).
3. W piśmiennictwie przyjęty jest pogląd, że zasady ogólne to „normy obowiązujące” (E. Iserzon [w:] *Komentarz*, 1970, s. 9) i „nie chodzi tu o deklaracje polityczne czy jakieś inne wskazówki, lecz o normy prawne” (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, 1983, s. 96). Stanowisko to podziela orzecznictwo sądowe: w wyroku NSA w Warszawie z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, trafnie stwierdzono, że: „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza

w art. 7–11 k.p.a. są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury”.

4. Zakres stosowania zasad ogólnych zawartych w rozdziale 2 jest sporny. Niesporne jest jedynie to, że zasady te odnoszą się do ogólnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie (Z. Janowicz, *Komentarz*, 1995, s. 52). Zagadnienie stosowania zasad ogólnych w pozostałych postępowaniach uregulowanych w Kodeksie jest powiązane z zakresem stosowania do tych postępowań przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. Należy przyjąć, że zasady ogólne stosuje się odpowiednio w postępowaniach wymienionych w art. 1 pkt 2 i 4, w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków (dział VIII) oraz w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 181). W związku z tym odnotować wypada pogląd Z. Janowicza (*Komentarz*, 1995, s. 52), że w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń mogą i powinny mieć zastosowanie „oprócz oczywistych zasad praworządności i pismenności [...] zasady: uwzględniania z urzędu interesu państwowego i społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 7), dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7), pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8), pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli (art. 8), udzielania pomocy prawnej (art. 9 zd. 2), szybkości i prostoty (art. 12)”.
5. Zasady ogólne stosuje się w tzw. postępowaniach wyłączonych (art. 3 § 2 i 3), jeżeli przepisy regulujące te postępowania odsyłają do Kodeksu. W przypadku zaś, gdy przepisy normujące postępowania wyłączone nie zawierają odesłania do Kodeksu, dopuszcza się w piśmiennictwie odpowiednie (posiłkowe) stosowanie zasad ogólnych, gdy w powyższych postępowaniach brak odrębnego uregulowania określonych zagadnień (E. Iserzon [w:] *Komentarz*, 1970, s. 333: „Ogólne zasady postępowania sformułowane w k.p.a. mogą mieć znaczenie wytycznych interpretacyjnych również w dziedzinach wyłączonych”).
6. W kwestii stosowania zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni administracyjnego prawa materialnego stanowisko doktryny i orzecznictwa nie jest jednolite. Według J. Borkowskiego „zasady ogólne ustanawiają również szczególnie doniosłe, wiążące dyrektywy w zakresie wykładni prawa materialnego i prawa procesowego. Z treści ich wynika obowiązek organu takiego stosowania prawa materialnego i prawa procesowego, ażeby w rozstrzygnięciu sprawy co do istoty oraz w trybie postępowania zachować wszystkie ustanowione w art. 6–16 zasady ogólne” (*Komentarz*, 1989, s. 58). Bardziej umiarkowane stanowisko zajmuje Z. Janowicz, którego zdaniem „zasady ogólne postępowania administracyjnego odnoszą się po części także do stosowania, w tym wykładni prawa materialnego” (*Komentarz*, 1995, s. 55). Odmienne stanowisko przedstawia W. Dawidowicz, które uzasadnia odrębnością prawa material-

nego i prawa procesowego. Jego zdaniem, „jeżeli staniemy na powszechnie przyjętym stanowisku, że w sferze stosowania prawa przepisy prawa procesowego mają, w stosunku do prawa materialnego, znaczenie instrumentalne – to chyba nie do pomysłenia jest jakiegokolwiek «kształtowanie» prawa administracyjnego przez prawo procesowe” (*Zarys procesu*, 1989, s. 49–50). Z kolei w orzecznictwie sądowym stwierdza się, że: „1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. 2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną. 3. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących «załatwieniu sprawy». 4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków” – wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57, z glosą J. Łętowskiego, OSP 1982/1–2, poz. 22, „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone m.in. w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym treść art. 7 jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organy «do załatwienia sprawy» zgodnie z tą zasadą” – wyrok NSA w Warszawie z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, z glosą E. Ochendowskiego, OSP 1983/6, poz. 137.

7. W kwestii zastosowania zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni administracyjnego prawa materialnego należy opowiedzieć się *prima facie* za niedopuszczalnością nadawania zasadom ogólnym waloru wiążących dyrektyw interpretacyjnych prawa materialnego, a już zwłaszcza przyznawania takiego waloru wszystkim zasadom. Nie ulega bowiem wątpliwości, że spośród zawartych w art. 6–16 zasad ogólnych za dyrektywę wykładni prawa materialnego może służyć jedynie zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu strony, jednakże tylko wtedy, gdy organ administracji publicznej działa na podstawie uznania. W przypadku zaś decyzji związanych uwzględnianie tej zasady wydaje się być niedopuszczalne. W konsekwencji za dyskusyjne należy uznać postulaty poszerzenia zakresu oddziaływania zasad

proceduralnych na proces interpretacji norm prawa materialnego nawet wówczas, gdy ogranicza się liczbę tych zasad do zasad o charakterze „materialnym”: praworządności, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa. Nie ma bowiem potrzeby przenoszenia zasad procesowych do procesu interpretacji prawa materialnego, skoro funkcję omawianych zasad w procesie wykładni prawa materialnego mogą spełniać zasady konstytucyjne, z których można wywieść analogiczne konsekwencje (wskazówki), jakie wynikają z wymienionych wyżej zasad.

8. Zagadnienie stosowania w postępowaniu administracyjnym niektórych podstawowych zasad ustroju państwa wyrażonych w Konstytucji RP jest złożone i wiąże się z zagadnieniem dopuszczalności stosowania przepisów Konstytucji RP przez organy administracji publicznej (zob. komentarz do art. 6). W tym miejscu wypada przytoczyć wyrok NSA w Warszawie z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984/2, poz. 97, z glosą J. Borkowskiego i z glosą A. Jaroszyńskiego, OSP 1986/3, poz. 48, w którym stwierdzono, że: „1. Fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa. Zasada ta wprawdzie nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, wynika jednak ona z art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL i – jak każda zasada konstytucyjna – musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin prawa polskiego, a w sferze prawa administracyjnego oznacza, że w takim samym stanie faktycznym powinny zapadać decyzje administracyjne tej samej treści. 2. Jeżeli strona postępowania administracyjnego twierdzi, że zasada równości wobec prawa jest w jej sprawie naruszona, organ administracji ma obowiązek przeprowadzić wnikliwe postępowanie wyjaśniające dla ustalenia, czy istotnie zarzut taki jest zasadny, to jest – czy w sprawach, na które powołuje się strona, rzeczywiście zapadały decyzje o odmiennej treści i czy rzeczywiście były to sprawy, w których występowała analogiczna sytuacja faktyczna i prawna. W każdym takim wypadku do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa organ administracji powinien się ustosunkować w uzasadnieniu decyzji. Tylko w taki sposób można pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa, co nakazuje organom administracji [...] art. 8 k.p.a. 3. Stwierdzenie przez Naczelną Sąd Administracyjny, że organ administracji wydał zaskarżoną decyzję z naruszeniem zasad ogólnych określonych w art. 7, 8, 9 i 107 § 3 k.p.a., zobowiązuje sąd do uchylenia tej decyzji na podstawie art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.”; por. też wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993/1, poz. 10: „Nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw”. Za pośrednim stosowaniem Konstytucji RP przez organy podatkowe opowiedział się NSA w Poznaniu w wyroku z 14.02.2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003/2, poz. 17, z glosą R. Hausera i A. Kabata oraz glosą J. Mikołajewicza, stwierdzając, że: „1. Sędziowie mają prawo

(a obowiązek wówczas, gdy z powodu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego nie może wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny) na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji o bezpośrednim jej stosowaniu do wydawania wyroków wprost na podstawie Konstytucji. Sędzia sądu administracyjnego może w indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją, oraz pominać sprzeczny z Konstytucją i ustawą akt podstawowy. 2. Organy podatkowe, stosując przepisy prawa podatkowego stosownie do art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Organy podatkowe, mając wątpliwości co do konstytucyjności przepisów wykonawczych i ich zgodności z ustawą podatkową, powinny w trakcie postępowania podatkowego podjąć w tym zakresie stosowne działania prawne, a nie odsyłać podatnika po zakończeniu postępowania administracyjnego na drogę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął NSA w wyroku z 16.05.2006 r., I FSK 816/05, LEX nr 282647, zgodnie z którym „przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej [...], z którego wynika, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, nie oznacza, że każdy organ czy podmiot stosujący prawo może samodzielnie dokonywać oceny zgodności z ustawą zasadniczą przepisów powszechnie obowiązujących i odmawiać ich stosowania, jeśli uzna je za stojące w kolizji z Konstytucją”. Por. też niepublikowany wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2005 r., III SA/Wa 2426/05, LEX nr 198985, w którym stwierdzono, że: „Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa, jako że tryb tej kontroli został jednoznacznie ukształtowany przez samą ustawę zasadniczą”.

9. Organy administracji publicznej są obowiązane przestrzegać wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP). Zgodnie z wyrokiem NSA w Łodzi z 26.03.2003 r., I SA/Łd 1707/02, ONSA 2004/1, poz. 37: „Umowa o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską, sporządzona w Warszawie dnia 5.11.1998 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1435), która określała warunki stosowania stawek celnych obniżonych dla towarów sprowadzanych z Estonii, nie należała do czasu jej ogłoszenia do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji). Wobec tego jednak, że strony Umowy postanowiły o jej prowizorycznym stosowaniu od dnia 1.01.1999 r. (art. 38 ust. 2 Umowy), odmowa jej stosowania przed ogłoszeniem i ratyfikacją naruszałaby art. 9 Konstytucji, który zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego”.
10. Zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego nie są zasady ogólne prawa cywilnego. W wyroku NSA we Wrocławiu z 22.09.1983 r., SA/Wr 367/83,

ONSA 1983/2, poz. 75; POP 1994/2, poz. 46, trafnie przyjęto, że: „1. Artykuł 5 k.c. wytycza granice, w jakich osoba uprawniona może czynić użytek z przysługującego jej prawa; ze względu jednak na swą przynależność do systemu prawa cywilnego klauzula zgodności z zasadami współżycia społecznego nie może być stosowana w ocenie uprawnień lub obowiązków powstających w obszarze normowanym przepisami prawa administracyjnego bądź finansowego, w których nie występuje jej odpowiednik. 2. «Zasady współżycia społecznego» mogą być w postępowaniu administracyjnym uwzględnione wówczas, gdy odsyłają do nich szczególne przepisy prawa”; por. także wyrok NSA w Warszawie z 15.12.1987 r., I SA 177/87, ONSA 1987/2, poz. 88, w którym sąd stwierdził, że: „W postępowaniu administracyjnym przepisy kodeksu cywilnego (w tym także art. 5 k.c.) mogą być stosowane tylko wówczas, gdy tak stanowi konkretny przepis materialnego prawa administracyjnego”; w wyroku NSA w Poznaniu z 18.12.1984 r., SA/Po 1028/84, LEX nr 1688552, stwierdzono, że: „1. Podstawą zaskarżenia decyzji administracyjnych, czyli podstawą skargi sądowej, nie może być zarzut naruszenia zasad współżycia społecznego (art. 196 § 1 k.p.a.). 2. Art. 6 i art. 7 k.p.a. wykluczają stosowanie zasad współżycia społecznego w postępowaniu administracyjnym, tym bardziej, że zasady współżycia społecznego nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej i skargi sądowej, nie mogą modernizować i modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa materialnego stosowanych w trybie postępowania administracyjnego”.

11. Kodeks nie wyodrębnia zasad ogólnych w osobnych przepisach ani też nie oznacza tych zasad określonymi nazwami (Z. Janowicz, *Komentarz*, 1995, s. 45). Skłania to doktrynę do oznaczania tych samych treściowo zasad różnymi nazwami i proponowania rozmaitych klasyfikacji i typologii zasad ogólnych. W tym sensie trafne jest spostrzeżenie W. Dawidowicza, że „gdy chodzi o nomenklaturę zasad ogólnych, trzeba stwierdzić, że art. 4–12 [obecnie art. 6–16 – A.W.] zawierają w sobie jedynie treści tych zasad, stąd też można uważać, że sprawa takiego czy innego nazwania poszczególnej zasady pozostaje kwestią otwartą” (*Ogólne postępowanie*, 1962, s. 100). W istocie trudno jest rozstrzygnąć, czy za nazwaniem zasady zawartej w art. 6 zasadą praworządności (Z. Janowicz, *Komentarz*, 1995, s. 52), zasadą legalności i praworządności (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, s. 101, 104) przemawiają głębsze racje filozoficzno-prawne czy też inne względy. W piśmiennictwie prezentowane są rozmaite klasyfikacje zasad ogólnych, np. „zasady dotyczące podmiotów postępowania – zasady dotyczące treści postępowania – zasady dotyczące formy postępowania – zasady dotyczące rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu” (W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 37); typologia zasad – zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Poznań 1989, rozdział V. Praktyczna doniosłość tych klasyfikacji nie jest znaczna, jeżeli weźmie się pod uwagę niejasność lub brak kryteriów wyodrębnienia określonych grup zasad ogólnych. Ponadto z punktu

widzenia teorii praworządnego stosowania prawa i ujęcia zasad ogólnych jako norm prawnych brak podstaw do przyznawania niektórym zasadom ogólnym statusu zasad podstawowych (metazasad) o donioślejszym znaczeniu prawnym i redukowaniu znaczenia pozostałych zasad do zasad techniczno-procesowych czy komplementarnych. Wszystkie zasady ogólne zawarte w art. 6–16 jako normy prawne są prawnie równorzędne i naruszenie którejkolwiek z nich rodzi odpowiednie skutki proceduralne. Odmiennie NSA w wyroku z 30.03.2017 r., II GSK 1953/15, LEX nr 2305568, w którym stwierdził, że: „Realizacja zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. jest wartością wyższą niż przestrzeganie innej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., czyli zasady trwałości rozstrzygnięć administracyjnych”.

12. Piśmiennictwo przypisuje zasadom ogólnym wypełnianie różnorodnych funkcji: „1. ujednolicanie praktyki stosowania prawa administracyjnego, 2. sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, 3. pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, 4. zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, 5. wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz 6. wyznaczenie kierunku pracom legislacyjnym” (J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986, t. 36, s. 63). Znaczenie zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni prawa wynika z istoty tych zasad, które wyróżniają się spośród innych reguł: „(a) miejscem w hierarchicznej strukturze prawa, (b) stosunkiem do innych reguł, (c) rolą w konstrukcji instytucji prawnej oraz (d) innymi ocenami społeczno-politycznymi” (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 137). Z wyróżnienia zasad prawa i reguł prawa wynikają, zdaniem J. Wróblewskiego, dyrektywy interpretacyjne (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 137):
- 1) „w razie sprzeczności przepisu z zasadą systemu prawa należy tak ustalić znaczenie interpretowanego przepisu, by nie był on z tą zasadą sprzeczny” (jako konsekwencja pierwszeństwa zasady prawa przed „zwykłymi” regułami prawa);
 - 2) „jeżeli na gruncie wykładni językowej istnieją wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego, należy wybrać takie ustalenie, które jest zgodne z zasadami części systemu prawa i systemu prawa, do którego interpretowany przepis należy”;
 - 3) „jeżeli interpretator powołuje zasadę systemu prawa (lub jego części), to powinien określić tę zasadę przez wskazanie konkretnego przepisu lub ich grupy zawierającej daną zasadę lub też, z których ta zasada wynika na gruncie przyjętych reguł inferencyjnych”.

Wskazane reguły interpretacyjne należy stosować w sytuacji, gdy:

- 1) organ administracji publicznej stwierdzi sprzeczność przepisu Kodeksu z zasadą wyrażoną w art. 6–16 oraz
- 2) na gruncie wykładni językowej przepisu Kodeksu powstaje wątpliwość co do znaczenia tego przepisu; w każdym przypadku organ administracji publicznej powinien wskazać przepis art. 6–16, zawierających zasadę, na którą się powołuje.

13. Zasady proceduralne obowiązują we wszystkich fazach postępowania administracyjnego i we wszystkich jego instancjach. Organy administracji publicznej są zobowiązane do ich współstosowania z innymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, które pozostają w merytorycznym i funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami. Naruszenie przez organy administracyjne zasad proceduralnych w połączeniu z naruszeniem konkretnego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego zawsze skutkuje wadliwością decyzji administracyjnej. W odniesieniu do przepisów o postępowaniu administracyjnym za rażące ich naruszenie należy uważać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w art. 6–11 k.p.a., w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu (wyrok NSA w Warszawie z 8.06.1983 r., I SA 355/83, ONSA 1983/1, poz. 40). Także naruszenie przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego można w każdym przypadku powiązać z jednoczesnym naruszeniem prawnej zasady proceduralnej, np. naruszenie przepisów o postępowaniu dowodowym jest równoznaczne z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej.
14. Organy administracji publicznej są prawnie związane zasadami ogólnymi prawa unijnego przy załatwianiu spraw unijnych. Ogólne zasady prawa unijnego zostały sformułowane przez Trybunał Sprawiedliwości, który czerpał inspiracje z następujących źródeł:
- 1) tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich;
 - 2) umów międzynarodowych, których stronami są państwa członkowskie, w tym zwłaszcza EKPC;
 - 3) traktatów założycielskich.

Ogólne zasady prawa unijnego wywiedzione z systemów prawnych państw członkowskich mają charakter „zasad konstytucyjnych” i jako takie są wiążące dla Unii oraz państw członkowskich. Zasady te mają charakter zasad prawa publicznego, bowiem odnoszą się do relacji między jednostką a władzą publiczną reprezentowaną bądź przez Unię lub przez państwa członkowskie. Do tej grupy zasad prawa unijnego zalicza się w szczególności zasadę równości, zasadę proporcjonalności, zasadę pewności prawa, zasadę ochrony zaufania, prawo do obrony. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma szczególnie doniosłe znaczenie dla kształtowania się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasad ogólnych, które w istocie są równoznaczne z budowaniem wspólnotowego/unijnego katalogu praw człowieka, których nie przewidywały traktaty założycielskie. Obecnie prawa człowieka są określone pozytywnie w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma moc równą traktatom, jednakże zakres stosowania Karty w polskim porządku prawnym był ograniczony wskutek przyjęcia przez Polskę tzw. polsko-brytyjskiego Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych* [w:] *Karta*

Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 131–151). Znaczenie prawne tego ograniczenia zostało osłabione w rezultacie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10, N.S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. (C-493/10), A.S.M., M.T., K.P., E.H. przeciwko Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2011:865, w którym jednoznacznie stwierdzono, że po pierwsze protokół „nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski”, po drugie – „art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień” (zob. A. Wróbel [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, komentarz do art. 51, s. 1316 i n.).

Ogólne zasady prawa unijnego stanowią wskazówki interpretacyjne dla sądów państw członkowskich w zakresie wykładni przepisów prawa wewnętrznego tych państw wykonujących przepisy prawa wspólnotowego. Naruszenie zasady ogólnej prawa unijnego przez organ administracji publicznej może spowodować wadliwość decyzji administracyjnej.

15. W teorii prawa wyróżnia się zasady (*principles*) i reguły (*rules*), przy czym należy przyjąć, że zarówno zasady, jak i reguły są normami prawnymi, ponieważ nakazują pewne zachowanie. W tym sensie zasady są albo wyrażone wprost w normach prawnych, albo z nich wywiedzione w drodze wykładni. Podstawowa różnica między zasadami a regułami polega na tym, że zasady są normami tego rodzaju, które nakazują, aby coś zostało zrealizowane, w danych warunkach faktycznych i prawnych – w relatywnie najwyższym możliwym rozmiarze; zasady są zatem nakazami optymalizacyjnymi, które cechują się tym, że mogą być zrealizowane w różnym stopniu. Tymczasem reguły są normami, które mogą albo nie mogą być zrealizowane. Gdy reguła obowiązuje, nakazane jest czynienie tego, czego reguła wymaga – ani mniej, ani więcej (R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994, s. 7–76). Powyższe ustalenia teoretyczne mają ograniczone zastosowanie w stosunku do zasad ogólnych postępowania, które w polskim systemie postępowania administracyjnego są bardziej zbliżone do reguł w tym sensie, że w mniejszym stopniu są nakazami optymalizacyjnymi i powinny być w istocie zrealizowane w tym samym lub w zbliżonym stopniu co reguły.

Art. 6. Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

1. Zawarta w art. 6 zasada ogólna jest określana w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym jako zasada praworządności lub jako zasada legalności. Zasada praworządności

(legalności) jest szeroko dyskutowana w piśmiennictwie, gdzie ujmuje się ją bądź jako zasadę systemu prawa (zasada konstytucyjna), bądź jako zasadę części systemu prawa (np. zasada praworządności administracji), samo zaś pojęcie praworządności lub legalności jest wysoce sporne i uwikłane ideologicznie, aksjologicznie i politycznie.

2. Przepis art. 6 statuuje zasadę praworządności w wąskim i właściwym znaczeniu tego słowa jako przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej. Takie rozumienie tej zasady najbardziej odpowiada konstytucyjnemu ujęciu zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa. Należy mieć ponadto na uwadze, że z konstytucyjną zasadą praworządności powiązane są merytorycznie i funkcjonalnie zasada państwa prawnego oraz wynikające z niej niektóre zasady szczegółowe, jak na przykład zasada poprawnej legislacji czy zasada sprawiedliwości proceduralnej (zob. niżej pkt 4). Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze, każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie, przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok TK z 21.04.2009 r., K 50/07, OTK-A 2009/4, poz. 51). Nakaz poprawnej legislacji „jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (wyrok TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007/9, poz. 106).
3. Przepis art. 6 określa zasadę praworządności stosowania prawa przez organy administracji publicznej. W tym ujęciu praworządność oznacza zgodność z normami (przepisami) prawa obowiązującego (J. Wróblewski, *Wartości a decyzje sądowe*, Ossolineum 1973, s. 65). Chodzi tu więc o zakres, w jakim normy prawne regulują procedurę podejmowania decyzji administracyjnej. Do norm tych należą w szczególności normy prawa materialnego stosowane przez organ administracji publicznej (podstawa normatywna decyzji) i normy proceduralne regulujące poszczególne fazy postępowania (podstawa proceduralna decyzji); por. J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 65.

4. W teorii prawa rozróżnia się praworządność formalną i praworządność materialną. Praworządność formalną (sądowego stosowania prawa) ujmuje się jako ocenę tej działalności, o ile jest ona zgodna z prawem obowiązującym. W ocenie tej może chodzić o wartościowanie stosowania prawa ze względu na jego wartości wewnętrzne, tj. wartości, które tkwią immanentnie w stosowanej normie prawnej w tym sensie, że dają się zrekonstruować na podstawie analizy tej normy (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 47, 76). Praworządność materialna (sądowego stosowania prawa) polega na sformułowaniu oceny krytyczno-stosunkowej. W ocenie tej chodzi o wartościowanie stosowanych norm prawnych ze względu na zewnętrzne wartości stosowania prawa, tj. o rezultat oceny prawa obowiązującego z punktu widzenia kryteriów pozaprawnych. Jeżeli normy te nie są uznane za wartościowe, to decyzja (sądowa) nie jest uznana za praworządną materialnie (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 83). W tym miejscu należy przyjąć, że art. 6 wyraża praworządność formalną, która wyklucza wartościowanie stosowanych przez organ administracji publicznej norm prawnych ze względu na wartości pozaprawne, lecz nie zakazuje temu organowi wartościowania stosowanych norm ze względu na wartości wewnętrzne, co ma szczególnie doniosłe znaczenie w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, która według art. 8 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oraz wiążących ją umów międzynarodowych. Do takich wartości wewnętrznych należy w szczególności zasada sprawiedliwości proceduralnej, wywodzona z art. 2, 7 i 31 Konstytucji RP (zob. np. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 63). Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest jednak zasadą ogólną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz wartością wewnętrzną, która znajduje odzwierciedlenie w przepisach Kodeksu (zob. np. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994/10, s. 59). Na tę wartość wewnętrzną składają się „gwarancje procesowe”, w tym prawo do wysłuchania, prawo do równego uczestnictwa, prawo do obrony, prawo do ochrony tajemnicy (przedsiębiorstwa) i innych informacji poufnych, prawo do zaskarżenia i kontroli sądowej (zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna...*, s. 94). Jednakże wartości te i gwarancje mogą być wywiedzione z innych zasad ogólnych Kodeksu niż zasada praworządności, tj. z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu i zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnej (zob. komentarz do art. 10 i 16). Nie wydaje się ponadto, aby sprawiedliwość proceduralna jako wartość wyrażała standard wyższy niż zawarty *explicite* lub *implicite* w zasadach ogólnych Kodeksu. Przeciwnie, biorąc pod uwagę rodowód tej koncepcji i jej cel, a mianowicie sądowe budowanie w systemie *common law* standardu sprawiedliwego postępowania (sądowego) w sytuacji nieuregulowania prawnego zasad postępowania administracyjnego w odnośnym systemie prawa (np. USA, Wielka Brytania), należy przyjąć, że standard przewidziany w polskiej procedurze administracyjnej zdecydowanie przewyższał i nadal przewyższa anglosaski standard ucieleśniany w konstrukcji *procedural fairness* (*justice*). W orzecznictwie sądowym niektóre przepisy Kodeksu są jednakże

interpretowane jako stanowiące element sprawiedliwości proceduralnej, np. instytucja wyłączenia organu lub członka organu orzekającego i zasada dwuinstancyjności postępowania (zob. np. postanowienie NSA (7) z 5.11.2007 r., II OPS 3/07, LEX nr 1012167), gdy tymczasem są one odzwierciedlone w odpowiednich zasadach Kodeksu. Szerokie odwoływanie się do sprawiedliwości proceduralnej zamiast do odnośnych zasad ogólnych Kodeksu, w tym zasady praworządności, uzasadnia obawę, że sprawiedliwość proceduralna jako atrakcyjne i wygodne narzędzie „sprawiedliwościowego” korygowania przepisów o postępowaniu administracyjnym doprowadzi do stopniowego redukcji znaczenia przynajmniej niektórych zasad ogólnych Kodeksu w procesie stosowania i wykładni przepisów Kodeksu, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Ponadto idea sprawiedliwości proceduralnej jest konstruowana w orzecznictwie sądowym jako w zasadzie element prawa do sądu, nie zaś jako element struktury i funkcji postępowania administracyjnego. W ocenie TK pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. „Do podstawowych elementów prawa do sądu w tym zakresie należy: prawo do bycia wysłuchanym (wyrok z 12.03.2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14); rozpoznawanie spraw musi odbywać się w taki sposób, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość wzięcia w nim udziału (wyrok z 17.09.2002 r., sygn.SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60); obowiązek ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności; zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnień procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania” (wyrok TK z 20.11.2007 r., SK 57/05, OTK-A 2007/10, poz. 125).

5. Zgodnie z art. 107 § 1 decyzja administracyjna wydana przez organ administracji publicznej powinna mieć podstawę prawną (podstawa normatywna i podstawa proceduralna). Organ stosujący prawo musi zatem ustalić obowiązywanie przepisów, na które się powołuje, uzasadniając swą decyzję. Pojęcie obowiązywania prawa jest sporne. Zgodnie z pojęciem obowiązywania systemowego, które przyjmuję na użytek tego komentarza, dany przepis obowiązuje, jeżeli spełnione są następujące warunki: „(a) został ustanowiony zgodnie z przepisami obowiązującymi w danym systemie prawa i «wszedł w życie»; (b) lub jest uznaną konsekwencją przepisów należących do systemu; (c) nie został formalnie derogowany; (d) nie jest sprzeczny z żadnym z przepisów obowiązujących w systemie; (e) jeżeli jest sprzeczny z jakimś przepisem obowiązującym, to albo (ea) nie zostaje uznany za obowiązujący na podstawie przyjętych reguł kolizyjnych, albo (eb) zostaje zinterpretowany w taki sposób, że przestaje być sprzeczny z przepisem obowiązującym w systemie prawa” (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 96).
6. Spełnienie warunku (a), że przepis stanowiący podstawę decyzji administracyjnej został ustanowiony zgodnie z przepisami obowiązującymi w systemie prawa i wszedł w życie, wymaga stwierdzenia, czy został wydany zgodnie z przepisami określający-

mi kompetencję prawotwórczą organu oraz z przepisami określającymi zasady i tryb procedury prawotwórczej. Z punktu widzenia przepisu art. 6, który nakazuje organowi administracji publicznej działanie na podstawie przepisów prawa (należycie ustanowionych), wymaga rozważenia, czy formułowanie ocen co do prawidłowości ustanowienia podstawy prawnej decyzji może należeć do organu stosującego ten przepis. Zagadnienie to jest wysoce sporne, bowiem z jednej strony badanie „dochowania trybu wymaganego przepisami dla wydania aktu” należy wprawdzie do właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 68 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072), z drugiej jednak trudno odmówić prawa do takiej oceny sądom, które będąc związane jedynie ustawą, mogą oceniać prawidłowość aktów podustawowych, a sądy administracyjne także prawidłowość aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Należy mieć jednakże na względzie, że tylko Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne (te ostatnie jedynie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego) mogą orzec o niezgodności danego aktu z przepisami prawa wyższego rzędu ze skutkiem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu, podczas gdy sądy powszechne i sąd administracyjny mogą jedynie odmówić stosowania przepisów aktów podustawowych ustanowionych sprzecznie z prawem obowiązującym, co oczywiście nie powoduje utraty mocy obowiązującej tych przepisów (zob. wyrok SN z 29.03.1994 r., III ARN 4/94, OSNP 1994/2, poz. 21: „W sądowej kontroli decyzji administracyjnych mieści się w szczególności kontrola legalności i zgodności z ustawami podustawowych normatywnych aktów wykonawczych. W tych ramach istnieje obowiązek sądu administracyjnego badania, czy przepis stanowiący podstawę rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego znajduje oparcie w upoważnieniu ustawowym i nie wykracza poza jego zakres oraz czy jest zgodny z normami ustawowymi, regulującymi stosunki prawne, stanowiące przedmiot rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”. Por. wyrok NSA z 14.02.2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003/2, poz. 17, a także wcześniejszy wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992/7–8, poz. 150, z glosą Z. Leońskiego, w którym stwierdzono, że: „Dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie zaś wówczas, gdy służy to pełniejszej, szerszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli”). Na tym tle wydaje się wątpliwe przyznanie organom administracyjnym uprawnienia do orzekania o zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa i do odmowy zastosowania przepisu uznanego za nieobowiązujący nawet wówczas, gdy stosowanym przepisem jest przepis podustawowy. Zagadnienie może być sporne, jeżeli uzna się uprawnienie organów administracji publicznej do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, co jednak wydaje się rozwiązaniem zbyt radykalnym, nieuwzględniającym specyficznych zasad ustroju i funkcjonowania administracji publicznej, a także to, że tylko sądy i sędziowie są związani ustawą i konstytucją. Podobnie w wyroku NSA z 13.06.2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347, w którym stwierdzono, że: „Brak jest dostatecznych pod-

staw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podustawowy. Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwieństwie do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości”. Odmienne zob. wyrok NSA z 17.11.2010 r., I OSK 107/10, LEX nr 744924: „Organy administracji stosownie do treści art. 6 k.p.a. działają na podstawie przepisów prawa, zaś art. 8 Konstytucji RP wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej, co oznacza, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą”.

Organy administracji publicznej nie mają kompetencji do dokonywania oceny ważności (prawidłowości) przepisów prawa unijnego. Dotyczy to nie tylko aktów prawa pierwotnego, lecz także prawa pochodnego, tj. aktów prawnych ustanawianych przez instytucje i organy Unii Europejskiej (wyrok ETS z 22.10.1987 r., 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, EU:C:1987:452).

7. Z kwestią wejścia w życie przepisu prawnego wiążą się zagadnienia należytej publikacji aktu zawierającego ten przepis, a także ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*. W wyroku NSA w Warszawie z 16.06.1988 r., IV SA 333/88, ONSA 1989/1, poz. 9/10, przyjęto, że: „Zamieszczenie w wykazie obowiązujących aktów prawa miejscowego (art. 182 ust. 1 ustawy z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 41, poz. 185) aktu nie mającego mocy prawnej ze względu na niespełnienie wymagań formalnoprawnych (brak publikacji w dzienniku urzędowym uchwały o zatwierdzeniu planu zagospodarowania przestrzennego) nie konwaliduje tych uchybień i nie nadaje mocy prawnej aktowi poprzednio nie obowiązującemu”; w wyroku NSA w Gdańsku z 14.11.1984 r., SA/Gd 893/84, ONSA 1984/2, poz. 105, z glosą W. Nykiela i z glosą J.P. Tarno, OSP 1986/11–12, poz. 216, przyjęto, że: „1. Nikt nie może się zaślaniać nieznanomością prawa ogłoszonego we właściwym organie promulgacyjnym. Jednakże przepisy prawa i ustalenia o charakterze ogólnym, wydane przez organy państwowe, lecz nie opublikowane w urzędowych zbiorach, mogą mieć w stosunkach do określonej osoby moc obowiązującą tylko pod warunkiem, że została o ich treści poinformowana”; w uzasadnieniu wyroku NSA w Krakowie z 20.04.1994 r., SA/Kr 1428/93, „Wspólnota” 1994/28, s. 18, sąd przyjął, że: „Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji działają na podstawie przepisów prawa. Decyzje administracyjne mogą być wydawane tylko na podstawie prawa powszechnie obowiązującego”. Stwierdzono m.in., że: „Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy z 8.03.1990 r.

o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) przepisy gminne wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego. Oznacza to, iż uchwała rady gminy ustalająca stawki podatku od nieruchomości staje się prawem powszechnie obowiązującym najwcześniej z dniem ogłoszenia, o ile nie przewiduje wyraźnie terminu późniejszego. W niniejszej sprawie zaskarżoną decyzję oparto na uchwale rady gminy z 2.02.1993 r. Ustalając podatek od nieruchomości za cały 1993 rok według przyjętych stawek w tej uchwale, organ podatkowy naruszył zasadę niedziałania prawa wstecz. Sąd – będąc związany tylko ustawami – nie może przejść do porządku dziennego nad łamaniem jednej z istotnych zasad praworządności – *lex retro non agit*. W polskim systemie prawnym ustawodawca może (z wyjątkiem prawa karnego) dokonać regulacji z przełamaniem powyższej zasady, a także ustalić, iż od pewnego momentu istniejące skutki prawne zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie nowej ustawy będą regulowane (od momentu wejścia jej w życie) przez tę nową ustawę. Trybunał Konstytucyjny uznaje przepisy prawa międzyczasowego za materię ustawową, która może być rozpatrywana tylko w płaszczyźnie uregulowań w aktach o randze ustawy (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5.11.1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1, oraz z 28.05.1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2). Dlatego oceniając legalność zaskarżonej decyzji Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż oparta jest ona na podustawowym akcie normatywnym sprzecznym zarówno z ustawą o samorządzie terytorialnym jak i wynikającą z Konstytucji zasadą państwa prawnego”.

8. Spełnienie warunku (b), że reguła jest uznaną konsekwencją przepisów należących do systemu prawa, wymaga stwierdzenia, czy reguła ta jest wyprowadzona z przepisu przez zastosowanie tez formalnego rachunku logicznego, czy jest regułą, którą zbudowano na podstawie wykładni przepisów prawa lub ich logicznych konsekwencji (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 97).
9. Spełnienie warunku (c) wymaga od organu administracji publicznej ustalenia, że przepisy prawa obowiązującego nie wymieniają danego przepisu jako derogowanego. Uchylenie przepisu może mieć charakter derogacji bezpośredniej w drodze specjalnych przepisów uchylających lub na zasadzie ogólnej klauzuli derogacyjnej. Ustalenie, że dany przepis został uchylony, z reguły zobowiązuje organ administracji publicznej do umorzenia postępowania wszczętego na podstawie tego przepisu, zwłaszcza zaś wtedy, gdy tak stanowią przepisy przejściowe (art. 105). Niekiedy jednak przepisy przejściowe dopuszczają dalsze prowadzenie postępowania wszczętego na podstawie tych przepisów po wejściu w życie nowych przepisów w trybie przepisów dotychczasowych. Dotyczy to najczęściej tzw. postępowań nadzwyczajnych (zob. uchwała SN z 5.07.1996 r., III AZP 4/96, OSNAP 1997/4, poz. 42, w której stwierdzono, że: „Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej o przydziale lokalu, wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy z 2.07.1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509) nie podlega umorzeniu na podstawie art. 63 tej ustawy”;

rok NSA w Warszawie z 4.06.1996 r., I SA 943/95, ONSA 1997/2, poz. 91, w którym przyjęto, że: „Przepis art. 63 ustawy z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509) nie stoi na przeszkodzie uchyleniu decyzji dotychczasowej na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., jednakże uzasadnia umorzenie postępowania w części dotyczącej wydania nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy”).

10. Spełnienie warunku (d) wymaga stwierdzenia niesprzeczności norm jako koniecznego kryterium obowiązywania systemowego. Ze względu na różne rodzaje sprzeczności w systemie prawa i zawłości zagadnienia negacji norm należy tu jedynie podkreślić, że gdy niesprzeczność przepisu nie budzi wątpliwości, organ administracji publicznej nie musi uzasadniać tej niesprzeczności. Usuwanie sprzeczności następuje przy pomocy reguł kolizyjnych lub przez wykładnię, w szczególności poprzez wykładnię zgodną z Konstytucją RP lub/i wykładnię zgodną z prawem unijnym (zob. np. A. Wróbel, „As far as possible” – granice aktywizmu sędziowskiego czy alibi dla pasywizmu sędziowskiego, czyli o niektórych problemach wykładni prawa krajowego zgodnie z dyrektywami [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Miedzeszyn k. Warszawy, 22–24 września 2008 r.*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawewski, Warszawa 2010, s. 105–128).
11. Zagadnienia usuwania sprzeczności w systemie prawa są złożone. W teorii i praktyce wyróżniono wiele reguł kolizyjnych, przy użyciu których usuwa się te sprzeczności. Posłużenie się regułami kolizyjnymi ma prowadzić do ustalenia, która z norm *prima facie* sprzecznych nie obowiązuje. Do reguł kolizyjnych należą reguły kolizyjne pierwszego stopnia, wyrażające się w zasadach *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali* czy *lex inferior non derogat legi superiori*, oraz tzw. reguły kolizyjne drugiego stopnia, służące usuwaniu konfliktów wynikających z zastosowania reguł kolizyjnych pierwszego stopnia, np. *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis* (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 404). W wyroku SN z 13.12.1990 r., III ARN 31/90, OSP 1991/7–8, poz. 173, przyjęto, iż: „Reguła interpretacyjna, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisami o charakterze ogólnym, powinna być w zasadzie stosowana w wypadku kolizji aktów prawnych tego samego stopnia z punktu widzenia konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Akt wykonawczy do ustawy, nawet jeżeli wydany został w granicach jej upoważnienia, nie może być oczywiście sprzeczny z przepisami innej ustawy, zwłaszcza jeżeli przepisy tej ustawy proklamują pewne zasady naczelne ustroju politycznego państwa lub kształtującego się w nim ładu gospodarczego”.
12. Z wyrażoną w art. 6 zasadą praworządności wiąże się kwestia zupełności systemu prawa, a zwłaszcza tzw. zupełności proceduralnej. System prawa jest zupełny w tym znaczeniu, jeżeli kompetentne organy stosujące prawo powinny i mogą rozstrzyg-

nać każdą należycie wniesioną sprawę (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 406). Zagadnienie zupełności systemu prawa, luk w prawie i sposobów ich wypełniania jest wysoce sporne. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz orzecznictwie sądowym przeważa pogląd, że wypełnienie luki w prawie w drodze analogii jest niedopuszczalne. Na przykład w wyroku NSA w Warszawie z 3.05.1985 r., II SA 112/85, ONSA 1985/1, poz. 27, z glosą E. Smoktunowicza, OSP 1987/11–12, poz. 213, przyjęto, że: „W wypadku gdy przepis szczególny przewiduje w określonych sytuacjach i warunkach możliwość ograniczenia praw obywatela (np. § 120 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 3.07.1980 r. – w kwestii dopuszczalności oświetlenia sztuczne w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi) niedopuszczalne jest stosowanie w drodze analogii tego przepisu do sytuacji innych niż w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone. W razie braku unormowań szczegółowych należy stosować przepisy ogólne”; wyrok NSA w Katowicach z 10.03.1994 r., SA/Ka 1857/93, „Glosa” 1997/3, s. 10, z glosą E. Smoktunowicza, w którym przyjęto, że: „W prawie podatkowym niedopuszczalne jest stosowanie analogii; obowiązki oraz ulgi podatkowe muszą wynikać wprost z przepisów ustawowych”. Należy przyjąć, że stosowanie analogii w procesie wykładni prawa administracyjnego materialnego jest niedopuszczalne zarówno ze względu na wymóg wykazania przez organ administracji publicznej istnienia wyraźnej podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej, jak i ze względu na uzasadniający to wymaganie warunków ustawowej ochrony praw i wolności obywatelskich. Organ administracji publicznej nie może nałożyć na obywatela obowiązku wynikającego z rozumowania *per analogiam*, ale też nie może w drodze tego rozumowania przyznać mu żadnych uprawnień (zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 22.11.1983 r., SA/Wr 510/83, RNGA 1983/22, s. 46, w którym trafnie stwierdzono, że: „W prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją PRL ogólna zasada, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Ta podstawowa zasada działania administracji państwowej w praworządnym państwie oznacza, iż organ wydający decyzję nie może nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnień, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne normy materialnego prawa administracyjnego”). Z tych względów wyrażony w glosie do powołanego wyżej wyroku NSA w Katowicach z 10.03.1994 r., SA/Ka 1857/93, odmienny pogląd E. Smoktunowicza, że jedynym ograniczeniem stosowania analogii w prawie administracyjnym jest to, iż tą drogą nie mogą być nakładane na jednostki obowiązki ani ograniczane jej prawa oraz nie sprzeciwia się to interesowi publicznemu, nie zasługuje na aprobatę. Nie ma natomiast przeszkód, aby organy administracji publicznej stosowały analogię przy wypełnianiu luk proceduralnych.

13. Z zawartą w art. 6 zasadą praworządności wiąże się kwestia hierarchicznej struktury systemu prawa, w którym powiązania między normami prawa mają charakter for-

malny (norma hierarchicznie wyższa stanowi podstawę obowiązywania normy hierarchicznie niższej) i treściowy (norma hierarchicznie wyższa wyznacza treść normy hierarchicznie niższej); zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 39–393. Kwestia powiązań formalnych i treściowych norm systemu prawa jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także w węższym zakresie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który ocenia te powiązania w odniesieniu do norm stanowiących podstawę decyzji administracyjnej. W orzecznictwie tego sądu utrwalił się pogląd, że podstawą decyzji administracyjnej nie może być przepis zawarty w akcie (podstawowym) wydanym bez upoważnienia ustawowego lub z naruszeniem granic i warunków upoważnienia ustawowego. Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981/1, poz. 6, z głosami H. Starczewskiego, *Prob. Praw.* 1981/7, s. 67, A. Jaroszyńskiego, OMT 1981/8–9, oraz W. Zakrzewskiego PiP 1982/8, s. 152, w którym stwierdzono, że: „1. Tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekrete z mocą ustawy, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie; nie może również stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej obowiązki na osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. 2. Podstawą prawną do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być – z uwagi na fakt, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich – jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu z mocą ustawy) albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. 3. Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego – mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt. 4. Nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej. 5. Nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej postanowienie wojewody”; wyrok NSA w Krakowie z 30.07.1981 r., SA/Kr 3/81, OSP 1982/7–8, poz. 109, z głosem M. Kuleszy, w którym stwierdzono, że: „Wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia Ministra, nie mającego źródła w przepisach ustawy ani wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, nie mogą być podstawą prawną decyzji administracyjnej”; wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 805/81, ONSA 1981/2, poz. 70, z głosami H. Starczewskiego, *Prob. Praw.* 1982/2, s. 61, oraz J. Łętowskiego, PiP 1984/5, s. 148, w którym przyjęto, że: „Uchwała Rady Ministrów wydana bez ustawowego upoważnienia (tzw. uchwała samoistna) nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Uchwałą taką jest uchwała nr 107 Rady Ministrów z 4.08.1978 r. w sprawie

specjalizacji indywidualnych gospodarstw rolnych i zespołów rolników oraz kooperacji w rolnictwie (M.P. Nr 30, poz. 108). O obowiązkach obywateli i ich organizacji mogą decydować wyłącznie przepisy ustawowe, to jest przepisy zawarte w aktach o randze ustawy lub w aktach wydanych na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Powyższa zasada ma odpowiednie zastosowanie do decyzji administracyjnych przyznających uprawnienia, albowiem uprawnienie administracyjne ma charakter relatywny i wtórny w tym znaczeniu, że jest pochodną uprzedniego poddania danej dziedziny życia reglamentacji prawnej”.

14. Pojęcie przepisów prawa jest sporne. Przepisy te powinny być zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawodawca, chcąc unormować sytuację prawną obywateli, musi uczynić to w drodze aktu normatywnego, stanowiącego źródło prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami tymi są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – także akty prawa miejscowego. Ponadto są nimi również rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego (art. 234 Konstytucji RP). Konstytucja nie przewiduje możliwości wydawania decyzji wobec podmiotów indywidualnych na podstawie przepisów zarządzenia – zob. np. wyrok TK z 28.10.2014 r., K 8/14, OTK-A 2014/9, poz. 105).
15. Podstawy prawnej decyzji administracyjnej, w szczególności wyłącznej podstawy prawnej, nie mogą stanowić inne – niż powszechnie obowiązujące – akty prawne, nawet jeśli zawierają normy ogólne i abstrakcyjne. Podstawy takiej nie stanowią na mocy wyraźnego postanowienia Konstytucji RP (art. 93 ust. 1), że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Natomiast zgodnie z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „przepisy te odnoszą się do szczególnego rodzaju aktów prawa, tzw. aktów prawa o charakterze wewnętrznym, zwanych też w doktrynie «aktami wewnątrznie obowiązującymi» albo «aktami kierownictwa wewnętrznego», które stanowią uzupełnienie aktów prawa powszechnie obowiązującego (*erga omnes*). Zgodnie z Konstytucją, akty te mają ograniczoną sferę oddziaływania, ponieważ mogą być nimi związane tylko i wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt [...] akty te w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu organowi” – zob. wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010/8, poz. 77.
16. Artykuł 7 wiąże zasadę praworządności z obowiązkiem kontroli przez organ administracji przestrzegania prawa przez strony i innych uczestników postępowania, co

należy łączyć z faktem, iż konsekwencje naruszenia zasady praworządności obarczają wyłącznie organ administracji publicznej nawet wtedy, gdy przyczyną wadliwości postępowania lub decyzji są zachowania uczestników postępowania. Z tego względu organ administracji powinien nie tylko sam przestrzegać prawa, lecz zapobiegać naruszeniom prawa przez strony i innych uczestników postępowania. Artykuł 7 wiąże zasadę praworządności z obowiązkiem kontroli przez organ administracji przestrzegania prawa przez strony i innych uczestników postępowania, co należy łączyć z faktem, iż konsekwencje naruszenia zasady praworządności obarczają wyłącznie organ administracji publicznej nawet wtedy, gdy przyczyną wadliwości postępowania lub decyzji są zachowania uczestników postępowania. Z tego względu organ administracji powinien nie tylko sam przestrzegać prawa, lecz zapobiegać naruszeniom prawa przez strony i innych uczestników postępowania.

17. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że nie mogą być podstawą działania organów administracji publicznej następujące rodzaje aktów normatywnych:
- 1) instrukcja ministra – wyrok NSA w Warszawie z 21.01.1981 r., SA 806/80, LEX nr 11270;
 - 2) tzw. samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekrete z mocą ustawy – np. wyrok NSA w Warszawie z 24.01.1992 r., I SA 1268/91, ONSA 1993,3, poz. 57;
 - 3) akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej – wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981/1, poz. 6;
 - 4) postanowienie wojewody – wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981/1, poz. 6, z glosami H. Starczewskiego, *Prob. Praw.* 1981/7, s. 67, A. Jaroszyńskiego, *OMT* 1981/8–9, oraz W. Zakrzewskiego *PiP* 1982/8, s. 152;
 - 5) wytyczne, chociażby były wydane na podstawie upoważnienia ustawowego – wyrok NSA w Warszawie z 25.03.1981 r., SA 353/81, ONSA 1981/1, poz. 26, z glosą S. Rakowskiego, *OSP* 1982/1–2, poz. 21;
 - 6) wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia ministra, niemającego źródła w przepisach ustawy ani wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych – wyrok NSA w Krakowie z 30.07.1981 r., SA/Kr 3/81, *OSP* 1982/7–8, poz. 109, z glosą M. Kuleszy;
 - 7) zarządzenie ministra wydane na podstawie „samoistnej” uchwały Rady Ministrów – wyrok NSA w Gdańsku z 8.09.1981 r., SA/Gd 41/81, niepubl.;
 - 8) pismo okólne wojewody – wyrok NSA w Gdańsku z 7.10.1981 r., SA/Gd 12/81, *OMT* 1982/6;
 - 9) porozumienia zawierane pomiędzy organem administracji publicznej a organizacjami społecznymi, jak również zamiar realizacji postulatów i wniosków obywateli lub organizacji społecznych reprezentujących ich interesy nie mogą stanowić przesłanki wydania decyzji administracyjnych, jeśli nie mają oparcia w przepi-

sach prawa – wyrok NSA w Warszawie z 18.05.1981 r., SA 825/81, ONSA 1981/1, poz. 41;

- 10) Europejski Kodeks Dobrej Administracji – wyrok NSA z 27.05.2008 r., I OSK 867/07, LEX nr 471503;
- 11) systemy realizacji, o których mowa w uchylonym już art. 5 pkt 11 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.), ponieważ „dopuszczają uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa” (wyrok TK z 12.12.2011 r., P 1/11, OTK-A 2011/10, poz. 115, z glosami G. Wierczyńskiego, „Przegląd Sejmowy” 2012/5, s. 167–176, oraz Ł. Wyszomirskiego, „Forum Prawnicze”, październik 2012, s. 52–60);
- 12) Kodeks Prawa Kanonicznego jako autonomiczne prawodawstwa Kościoła rzymskokatolickiego „nie mieści się w katalogu powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. [...] Błędne jest stanowisko [...] organów administracji, które dla dokonania legalnej wykładni aktu prawa miejscowego sięgnęły tylko do aktów niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce” (wyrok NSA z 8.01.2008 r., II GSK 286/07, „Casus” 2008/1, poz. 1).

18. Przepisami prawa w rozumieniu art. 6 są przepisy prawa materialnego unijnego, które organy administracji publicznej są obowiązane stosować celem zapewnienia ochrony praw obywateli Unii Europejskiej, oraz przepisy prawa proceduralnego unijnego, które regulują postępowanie przed krajowymi organami administracji publicznej. Do przepisów pierwotnego prawa unijnego zalicza się następujące akty prawne:

- 1) traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej – od dnia 1.12.2009 r. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- 2) Traktat o Unii Europejskiej (wszedł w życie z dniem 1.11.1993 r.);
- 3) traktaty zmieniające i uzupełniające traktaty założycielskie oraz Traktat o Unii Europejskiej;
- 4) aneksy i protokoły do traktatów;
- 5) umowy akcesyjne;
- 6) ogólne zasady prawa wspólnotowego (*general principles of law*), a także Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.

Do pochodnego prawa unijnego, zwanego także wtórnym, zalicza się akty prawne wymienione w art. 288 TFUE, a mianowicie:

- 1) rozporządzenie;
- 2) dyrektywę;
- 3) decyzję;
- 4) zalecenie;
- 5) opinię.

Akty Unii można podzielić na:

- 1) akty ustawodawcze;
- 2) akty o charakterze nieustawodawczym.

Z kolei do aktów o charakterze nieustawodawczym należą:

- 1) akty delegowane;
- 2) akty wykonawcze;
- 3) inne akty.

Do tej ostatniej grupy aktów o nieustawodawczym charakterze zalicza się:

- 1) akty prawne Rady przyjmowane na podstawie traktatów, tj. TUE i TFUE, bez udziału Parlamentu Europejskiego (np. art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE);
- 2) akty przyjmowane przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego na podstawie przepisów o traktatach, niestanowione „zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą” (np. art. 103 TFUE);
- 3) decyzje Rady i Rady Europejskiej przyjmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- 4) decyzje wewnątrzorganizacyjne Rady i Rady Europejskiej (np. art. 236 TFUE);
- 5) decyzje Rady Europejskiej podejmowane w ramach uproszczonych procedur rewizji traktatów (art. 218 ust. 6–7 TFUE);
- 6) decyzje przyjmowane przez Komisję na podstawie przepisów traktatów, niebędące decyzjami delegowanymi ani decyzjami wykonawczymi (np. art. 105 ust. 2 TFUE);
- 7) akty o ogólnej mocy obowiązującej, ustanawiane przez Komisję Europejską na podstawie przepisów traktatów (np. art. 106 TFUE);
- 8) rozporządzenia i decyzje Europejskiego Banku Centralnego (art. 132 TFUE).

19. Organ administracji publicznej jest obowiązany w ramach podejmowania decyzji walidacyjnej do określenia relacji między przepisami prawa unijnego a przepisami prawa polskiego. Relacje te są przesądzone przez prawo Unii Europejskiej, a w szczególności przez cztery zasady ogólne:

- 1) bezpośredniego skutku;
- 2) pierwszeństwa (nadrzędności);
- 3) autonomii proceduralnej;
- 4) efektywności (efektywnej ochrony prawnej).

Ad 1. Pojęcie bezpośredniego skutku nie jest jednoznaczne. W doktrynie prawa unijnego wyróżnia się pojęcie bezpośredniego skutku w znaczeniu subiektywnym i bezpośredniego skutku w znaczeniu obiektywnym. Według pierwszego z tych ujęć bezpośredni skutek oznacza, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, cechę przepisów prawa unijnego polegającą na tym, iż przepisy te przyznają obywatelom Unii Europejskiej prawa (podmiotowe), które powinny być chronione przez sądy państw

członkowskich. Według drugiego rozumienia przepisy wywołują skutek bezpośredni, gdy jednostka może powołać się na te przepisy w postępowaniu przed sądem krajowym. W piśmiennictwie przyjmuje się dosyć powszechnie, że bezpośredni skutek wywołują te przepisy prawa unijnego, które:

- 1) są jasne i precyzyjne;
- 2) są bezwarunkowe;
- 3) jeżeli nie podlegają wykonaniu przez państwa członkowskie lub instytucje Unii lub nie przyznają tym podmiotom kompetencji do działania na zasadzie uznania lub władzy dyskrecjonalnej.

Ocena, czy przepis prawa unijnego wywołuje skutek bezpośredni, należy do organu stosującego prawo, związanego jednakże orzeczeniami sądów unijnych, w których uznano, że dany przepis unijny jest bezpośrednio skuteczny.

Ad 2. Rozstrzygnięcie kolizji między prawem polskim a prawem unijnym należy do kompetencji organów stosujących prawo, które powinny brać pod rozwagę z urzędu niezgodność prawa polskiego z prawem unijnym. Zasadniczą regułą kolizyjną jest unijna zasada pierwszeństwa, która staje się prawnie relewantna wówczas, gdy w toku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej stwierdzi sprzeczność stosowanego przezeń przepisu materialnego prawa polskiego z (bezpośrednio skutecznym) przepisem prawa unijnego. Kwestia pierwszeństwa nie jest więc abstrakcyjnym zagadnieniem prawnym, lecz konkretną kwestią procesową, której rozstrzygnięcie należy do organu państwa członkowskiego stosującego prawo.

Zasadę pierwszeństwa wyjaśnił ETS w wyroku z 9.03.1978 r., *C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, EU:C:1978:49. Zgodnie z tezą tego wyroku „sąd państwa członkowskiego, który w ramach swojej właściwości ma zastosować przepisy prawa wspólnotowego, ma obowiązek zapewnić im pełną skuteczność, nie stosując z własnej inicjatywy jakiegokolwiek sprzecznego z nimi przepisu krajowego, nawet jeżeli został on wydany później. Sąd państwa członkowskiego nie ma obowiązku występować z wnioskiem o ich uchylenie lub oczekiwać uchylenia takich przepisów przez ustawodawcę lub inny kompetentny organ”. Z wyroku tego wynika, że sprzeczny z przepisami unijnymi przepis państwa członkowskiego nie traci mocy obowiązującej, lecz jedynie nie może być stosowany w danej sprawie (zob. P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, *passim*). Z tego względu przyjmuje się w doktrynie, że zasada pierwszeństwa jest zasadą pierwszeństwa stosowania, nie zaś zasadą pierwszeństwa obowiązywania.

Ad 3. W procesie stosowania i wykładni przepisów postępowania administracyjnego, w kontekście proceduralnych przepisów unijnych lub w razie ich braku, podstawowo-

we znaczenie ma zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich. Autonomia proceduralna państw członkowskich jest rozumiana jako kompetencja państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur sądowych służących rozpoznawaniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym – ochronie praw wynikających z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego (wyrok ETS z 16.12.1976 r., C-33/76, Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland, EU:C:1976:188; wyrok ETS z 16.12.1976 r., C-45/76, Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen, EU:C:1976:191). Autonomia proceduralna państw członkowskich wyraża się najogólniej w tym, że państwo członkowskie ma pewną z założenia dużą swobodę w ustawowym kształtowaniu właściwości sądów (ustroju sądów) i procedur (sądowych i pozasądowych) służących ochronie praw opartych na prawie unijnym. W węższym znaczeniu autonomia proceduralna może być ujmowana jako swoboda sądów państw członkowskich w zakresie stosowania krajowych przepisów procesowych podczas rozpoznawania spraw opartych na prawie unijnym (wyrok z 7.07.1981 r., C-158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen przeciwko Hauptzollamt Kiel, EU:C:1981:163). Autonomię proceduralną państw członkowskich ograniczały – w świetle formuły Rewe/Comet – dwie zasady, a mianowicie: zasada ekwiwalentności, zgodnie z którą krajowe reguły proceduralne nie mogą być mniej korzystne względem roszczeń (spraw) opartych na prawie unijnym niż względem podobnych roszczeń (spraw) opartych na prawie krajowym, i zasada efektywności, zgodnie z którą krajowe reguły proceduralne nie mogą w praktyce czynić niemożliwym wykonywanie uprawnień (dochodzenia roszczeń) opartych na prawie unijnym. Ponadto sądy są obowiązane zapewniać ochronę roszczeń opartych na prawie unijnym nie od daty ogłoszenia wyroku TS stwierdzającego, że dany przepis prawa unijnego wywołuje skutek bezpośredni, lecz od daty wejścia w życie tego przepisu (wyrok ETS z 9.03.1978 r., C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, EU:C:1978:49). Autonomię proceduralną państw członkowskich ograniczają niewątpliwie także zasady ogólne prawa unijnego, w tym zwłaszcza zasady o procesowym charakterze, jak np. prawo do efektywnej ochrony sądowej, prawo do wysłuchania.

Ad 4. Zgodnie z zasadą ekwiwalentności roszczenia oparte na prawie unijnym nie mogą być procesowo traktowane gorzej niż podobne roszczenia oparte na prawie krajowym. Zasada ekwiwalentności nie wymaga natomiast, aby państwo członkowskie zastosowało najbardziej korzystne reguły (procesowe) dotyczące zwrotu opłat według prawa krajowego do wszystkich roszczeń o zwrot tych opłat, pobranych (nałożonych) niezgodnie z prawem unijnym (wyrok ETS z 15.09.1998 r., sprawy połączone C-279/96 do C-281/96, Ansaldo Energia SpA przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Marine Insurance Consultants Srl, GMB Srl i in. przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato, EU:C:1998:403; wyrok ETS z 15.09.1998 r., C-231/96, Edilizia Industriale Siderurgica

Srl (Edis) przeciwko Ministero delle Finanze, EU:C:1998:401). Zasada efektywności w prawie unijnym może być rozumiana jako idea przewodnia systemu prawa (unijnego i krajowego), zgodnie z którą przepisy prawa unijnego powinny być skutecznie urzeczywistniane, czyli że należy im zapewnić praktyczną skuteczność. W tym (szerokim) znaczeniu zasada ta stanowi swoistego rodzaju metazasadę o niesprecyzowanym prawnie charakterze, bo albo jest podstawą wielu innych zasad, w tym zasad ogólnych prawa unijnego, albo zasady te są z niej wywodzone lub stanowią jej przejawy (por. teza 22 wyroku w sprawie Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA). Zasada efektywności w szerokim znaczeniu obejmuje zarówno stanowienie prawa, jak i jego stosowanie (wyrok ETS z 2.10.2003 r., C-147/01, Weber's Wine World Handels-GmbH i inni przeciwko Abgabenberufungskommission Wien, EU:C:2003:533, pkt 117 uzasadnienia). Zasada efektywności w węższym znaczeniu jest ujmowana jako wymaganie, aby przepisy (proceduralne i ustrojowe) prawa krajowego nie czyniły rzeczywiście niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywanie praw (dochodzenie roszczeń) przyznanych przez prawo unijne. Zasada ta jest skierowana do wszystkich organów państwa członkowskiego, które stanowią lub stosują krajowe przepisy proceduralne albo zapewniają ich wykonywanie, a zatem jej zakres podmiotowy jest taki sam jak w wypadku zasady efektywności w szerszym znaczeniu. Istotną funkcją tej zasady jest zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej urzeczywistnienia ich praw podmiotowych (uprawnień, roszczeń) określonych w bezpośrednio skutecznych przepisach prawa unijnego, jednakże w trybie i na zasadach przewidzianych w prawie (proceduralnym) państw członkowskich. Okazało się bowiem, że wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa nie stanowią same w sobie skutecznej gwarancji urzeczywistnienia roszczeń opartych na prawie unijnym, nie odnoszą się one bowiem do norm proceduralnych, które mogą uniemożliwiać bądź utrudniać dochodzenie tych roszczeń przed organami państw członkowskich. W szczególności krajowe przepisy prawa określające terminy procesowe i materialnoprawne terminy przedawnienia roszczeń, dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia lub odsetek, ograniczają w dużym stopniu lub wręcz uniemożliwiają np. dochodzenie zwrotu opłat (podatków, ceł) poniesionych niezgodnie z prawem unijnym lub kwot z tytułu naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na płeć w sprawach z zakresu prawa pracy albo ubezpieczenia społecznego. W wyroku z 15.05.1986 r., C-222/84, Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, EU:C:1986:206, ETS nadał regule efektywnej ochrony sądowej rangę zasady wspólnej w tradycji konstytucyjnej państw członkowskich i wynikającej z art. 6 i 13 EKPC, co sytuuje tę zasadę na poziomie unijnego prawa pierwotnego. Trybunał przyjął też, iż przepis art. 6 EKPC należy interpretować w ten sposób, że wszystkie osoby, które uważają się za poszkodowane dyskryminacyjnym traktowaniem ze względu na płeć, muszą mieć zapewniony efektywny środek prawny (*an effective judicial remedy*), który może być wykorzystany przez te osoby przeciwko państwu członkowskiemu, które nie zapewniło jego pełnej implementacji do swojego wewnętrznego

porządku prawnego (szerzej na temat ogólnych zasad prawa unijnego zob. A. Wróbel [w:] *Stosowanie prawa Unii przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 89–153).

20. Organy administracji publicznej są obowiązane do interpretacji prawa w zgodzie z przepisami Konstytucji RP i wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Por. wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993/1, poz. 10, w którym stwierdzono, że: „Nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw”. Szczególny obowiązek interpretacyjny dotyczy prawa polskiego ustanowionego celem wykonania prawodawstwa unijnego. Obowiązek stosowania i wykładni ustawodawstwa przyjętego celem wykonania dyrektywy w zgodzie z wymaganiami prawa unijnego jest jednak obowiązkiem ograniczonym, ciąży bowiem na organie państwa członkowskiego tylko o tyle, o ile ustawodawstwo upoważnia ten organ do działania na zasadzie uznania. Powyższa zasada została następnie rozciągnięta również na przypadki zastosowania przez sąd przepisów prawa krajowego, które nie zostały wydane w celu wykonania dyrektywy, w tym przepisów wydanych przed wejściem w życie dyrektywy; por. wyrok ETS z 13.11.1990 r., C-106/89, *Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, Zb. Orz. 1990, s. 4135 (szerzej na temat wykładni zgodnej zob. A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewniania efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, *passim*).
21. Z zasady praworządności (legalizmu) wywodzi się obowiązek organu administracji publicznej stosowania przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji do stanu faktycznego obowiązującego w dniu wydania decyzji; od tej reguły mogą zostać wprowadzone odstępstwa przepisami przejściowymi (wyrok NSA z 16.05.2007 r., I OSK 1080/06, LEX nr 342503) oraz obowiązek jednolitej i spójnej interpretacji przepisów prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z 29.06.2005 r., III SA/Gd 257/04, LEX nr 203455).
22. Z zasady praworządności wymagającej od organu administracji publicznej legitymowania się podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej wynika, że podstawa ta musi istnieć w dniu wydania decyzji. W związku z tym organ administracji publicznej nie ma kompetencji do wydania decyzji w sytuacji, gdy przepis wskazany w uzasadnieniu decyzji jako stanowiący jej podstawę prawną lub faktycznie zastosowany przez ten organ:
- 1) utracił moc obowiązującą przed dniem wydania decyzji (zob. np. wyrok NSA z 31.03.2008 r., II OSK 313/07, LEX nr 468749: „Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest to, że organ wydaje decyzję na podstawie prze-

pisów prawa materialnego obowiązującego w dacie orzekania. Na podstawie tych przepisów następuje też ocena interesu prawnego stron postępowania”; wyrok NSA z 18.09.2008 r., II OSK 138/07, LEX nr 508498: „Jeśli w dacie orzekania obowiązują już inne przepisy, to organ odwoławczy musi orzekać biorąc pod rozwagę stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydawania ostatecznego rozstrzygnięcia”);

- 2) został wydany na podstawie aktu normatywnego uznanego za niezgodny z Konstytucją RP (wyrok NSA z 18.02.2009 r., II OSK 1369/08, M. Praw. 2009/6, s. 300: „Organy administracji publicznej pozbawione są możliwości wydania decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, jeśli przepis prawa materialnego, który mógłby stanowić materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia, został uznany za niezgodny z Konstytucją i utracił moc obowiązującą”; wyrok WSA w Gdańsku z 11.10.2007 r., III SA/Gd 291/07, LEX nr 438659: „Nie mogą stanowić prawidłowej podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia administracyjnego przepisy, które z uwagi na swoją niekonstytucyjność zostały zakwestionowane. W istocie owa niekonstytucyjność stwierdzona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego istnieje bowiem od momentu wejścia w życie zakwestionowanych przepisów”);
- 3) został wydany na podstawie aktu prawnego niezgodnego z prawem unijnym;
- 4) został wydany na podstawie aktu Unii Europejskiej uznanego za nieważny (wyrok ETS z 26.04.1988 r., sprawy połączone 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, Asteris i in. przeciwko Komisji, EU:C:1988:199, pkt 30; wyroki sądu: z 13.12.1995 r., sprawy połączone T-481/93 i T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens i in. przeciwko Komisji, pkt 46, EU:T:1995:209; z 10.10.2001 r., T-171/99, Corus UK Ltd przeciwko Komisji, EU:T:2001:249, pkt 50).

23. Z zasady praworządności wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane. Związanie organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznacza w szczególności, że nie są upoważnione – inaczej niż sądy i trybunały – do samodzielnego kwestionowania obowiązywania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących (należycie ogłoszonych) i odmowy zastosowania tych przepisów jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Wprawdzie organy administracji publicznej, podobnie jak wszystkie organy stosujące prawo, mają obowiązek ustalenia prawidłowej podstawy decyzji administracyjnej, w tym obowiązek rozstrzygnięcia ewentualnych sprzeczności i kolizji między wchodzącymi w rachubę przepisami powszechnie obowiązującymi różnej rangi, to jednak rozstrzygnięcie tych kolizji może nastąpić wyłącznie poprzez odpowiednie zabiegi interpretacyjne, w tym stosowanie powszechnie uznanych reguł kolizyjnych. W związku z tym organ administracji publicznej może wprawdzie nie zastosować przepisu rozporządzenia, który w rezultacie dokonanej wykładni i zastosowanych reguł kolizyjnych został uznany przez organ za sprzeczny z przepisem ustawy, lecz nie może tego uczynić na tej podstawie, że przepis rozporządzenia został wydany bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub

z przekroczeniem tego upoważnienia albo że przepis upoważniający został skonstruowany niewłaściwie, albo że rozporządzenie nie ma charakteru wykonawczego do ustawy. Innymi słowy organ administracji nie powinien stosować w takich wypadkach argumentacji, która podważa legalność regulacji rozporządzeniowej, tj. zasady i tryb stanowienia rozporządzeń (w tym sensie trafny jest pogląd NSA, że „brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podstawowy. Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwieństwie do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości” (wyrok z 13.06.2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347).

Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

1. Artykuł 7 *in fine*, który wprowadza zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, nie określa hierarchii tych wartości ani też zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów. W wyroku SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, LEX nr 9595, stwierdzono, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”. Ogólnie można stwierdzić, iż powyższy przepis nakłada na organy prowadzące postępowanie obowiązek harmonizowania interesu publicznego i interesu indywidualnego, jeżeli są one w konkretnym przypadku ze sobą sprzeczne. W orzecznictwie sądowym wypowiedziano się na temat relacji między interesem społecznym a słusznym interesem strony w ten sposób, że uznawano w istocie dominację interesu społecznego nad słusznym interesem stro-

ny, np. w wyroku NSA z 18.01.1995 r., SA/Wr 1386/94, POP 1996/6, s. 181, w którym stwierdzono, że: „Granica uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.) jest zaistnienie kolizji z interesem społecznym”. Por. teza 2 wyroku NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57, z głosem J. Łętowskiego, OSP 1982/1–2, poz. 22, zgodnie z którym: „1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. 2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną. 3. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących «załatwieniu sprawy». 4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”. Zgodnie z wyrokiem NSA z 25.01.2007 r., I OSK 1800/06, LEX nr 320931, w razie wydania negatywnej dla strony decyzji opartej na uznaniu administracyjnym za udzieleniem ochrony interesowi społecznemu muszą przemawiać istotne przesłanki, wykluczające przyznanie tej ochrony stronie postępowania. Zob. także wyrok NSA z 1.12.2016 r., II OSK 1097/16, LEX nr 2175812, w którym stwierdzono, że: „Zasada określona w art. 7 *in fine* k.p.a. nakazuje organom uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli, nie dając prymatu żadnej z powyższych wartości. Wyważenie słusznego interesu w sprawie jest kwestią niezmiernie trudną, opartą na elementach ocennych”.

2. Powstaje jednak problem zakresu stosowania tej zasady w odniesieniu do interpretacji norm proceduralnych, które *expressis verbis* określają warunek podejmowania pewnych czynności procesowych przez organ administracyjny przez odwołanie się do interesu strony (np. art. 61 § 2) lub interesu społecznego (np. art. 105 § 2), albo do obu interesów łącznie (np. art. 154 § 1). Wydaje się, że w razie gdy normy proceduralne przyznają priorytet interesowi strony bądź uzależniają podjęcie pewnych czynności procesowych jedynie od tego interesu, jak w wypadku art. 61 § 2, interes społeczny nie może być brany pod uwagę przez organ administracji w kształtowaniu treści tych czynności. Inaczej jest w wypadku interpretacji norm proceduralnych, które uzależniają pozytywne załatwienie wniosków procesowych stron od niesprzeciwiania się temu przez interes społeczny. W takich przypadkach omawiana zasada znajduje peł-

ne zastosowanie, gdyż chodzi tu w istocie o ustalenie relacji między interesem strony wyrażonym w konkretnym wniosku i określonym w przepisie interesem społecznym, jako przesłanką podejmowania czynności (rozstrzygnięć) procesowych przez organ administracji.

3. Pojęcie interesu społecznego jest pojęciem niedookreślonym, które powinno być skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa proceduralnego, w szczególności zaś organ jest obowiązany wyjaśnić treść tego pojęcia w konkretnym przypadku i udowodnić, że taki interes przemawia przeciwko rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem strony. Nie można bowiem powoływać się na abstrakcyjnie ujęty interes społeczny przy podejmowaniu negatywnych dla strony rozstrzygnięć procesowych bez udowodnienia i wyczerpującego uzasadnienia, na czym ten interes w konkretnym przypadku polega i dlaczego przemawia przeciwko załatwieniu sprawy proceduralnej zgodnie z wnioskiem strony (por. wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57). Powyższa reguła ma pełne zastosowanie w odniesieniu do tzw. decyzji uznaniowych. Zob. wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57; zob. zwłaszcza wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994/9, s. 111, zgodnie z którym: „1. Respektowanie zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym należy uznać za jedną z fundamentalnych zasad prawa procesowego w demokratycznym państwie prawa. Posługiwanie się przez administrację art. 139 k.p.a. musi być zawsze poddawane niezwykle wnikliwej kontroli sądu. 2. W razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa właściwe jest stosowanie takiej wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji. 3. W demokratycznym i praworządnym państwie administracja opiera wszelkie swe działania przede wszystkim na zasadzie praworządności. Gdyby zaś jej rygory miały zostać rozluźnione i zastąpione uprawnieniem do posługiwania się przez administrację zasadami komercjalizmu i fiskalizmu, prowadziłoby to wprost do zagrożenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Szczególnie zaś pojęcie «interesu społecznego» nie może być identyfikowane z interesem ekonomicznym lub fiskalnym. 4. Z uznaniowymi decyzjami administracji musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola społeczna. Oznacza to między innymi, że istnienie wszelkich okoliczności uzasadniających rozstrzygnięcie negatywne dla strony musi zostać przez organ administracji w sposób bezsporny udowodnione, a prawidłowość tego dowodzenia zarówno co do faktu, jak i co do prawa – podlega kontroli sądowej. 5. W świetle art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nadmierna długość toczącego się postępowania może być uznana za naruszenie służącego każdemu prawa do rozstrzygnięcia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły sąd. Szczególnie zaś może to dotyczyć spraw, gdy przeciągające się postępowanie – w sytuacjach inflacyjnych – może prowadzić do zmniejszenia wartości przyznanego stronie odszkodowania. Oczywiście byłoby w takim wypadku, że «myślący ekonomicznie» urzędnik działałby wówczas tak, by uzyskiwać

dla administracyjnej kasy największą z możliwych korzyść ekonomiczną, nawet wówczas, gdy wiązałoby się to z naruszeniem prawa”.

4. Zagadnienie stosunku między interesem społecznym a słusznym interesem obywatela wymaga rozważenia, w jakim znaczeniu używane jest to ostatnie sformułowanie. W orzecznictwie NSA wyrażono trafny, jak się wydaje, pogląd, że w odniesieniu do decyzji uznaniowych „pewną wskazówkę interpretacyjną stanowi art. 7 k.p.a. dotyczący uznania administracyjnego, w myśl którego organy administracji uprawnione są do własnej oceny interesu społecznego i słuszności interesu obywatela i każdorazowo o treści podejmowanego rozstrzygnięcia decydują okoliczności konkretnego przypadku. Interes obywatela winien być przy tym «słuszny» w rozumieniu obiektywnym, nie może być natomiast wyprowadzany z własnego tylko jego przekonania opartego na poczuciu krzywdy i nierówności” (wyrok NSA w Katowicach z 20.05.1998 r., I SA/Ka 1744/96, LEX nr 33416; por. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1995 r., II SA 1835/93, ONSA 1996/1, poz. 36, zgodnie z którym: „1. Koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia (art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej – Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.) nie upoważnia ani do świadczenia pomocy prawnej w ściąganiu długów, ani do prowadzenia egzekucji długów przez podmiot koncesjonowany. 2. Podmiot koncesjonowany nie może przenieść swoich uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej na osobę trzecią w całości ani w części. 3. W aspekcie art. 7 k.p.a., to jest zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony, należy mieć na względzie, że korzystanie z uprawnień w sposób niezgodny z prawem, przez prawo zabroniony, w tym zwłaszcza zagrażający konstytucyjnie chronionym dobrom innych obywateli, zarówno narusza interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny”; wyrok NSA w Warszawie z 5.08.1994 r., II SA 837/93, „Wokanda” 1995/2, poz. 29, w którym stwierdzono, że: „Realizacja prawa do wykonywania zawodu przez osobę posiadającą, stwierdzone przez uprawnione do tego organy, warunki jest «słusznym interesem obywatela» w rozumieniu art. 7 k.p.a.”).

W piśmiennictwie przyjmuje się, że termin „słuszny interes obywatela” zawarty w komentowanym przepisie to interes, który chociaż nie jest oparty na prawie, to „zasługuje jednak na ocenę jako słuszny i dlatego organ administracji państwowej powinien wziąć go pod uwagę przy decydowaniu w indywidualnej sprawie z zakresu administracji państwowej” (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*, 1962, s. 110). Z kolei B. Adamiak (*Komentarz*, 1996, s. 56) jest zdania, że „przy ustalaniu zakresu pojęcia «słuszny interes obywateli» należy uwzględnić nie tylko słuszny interes strony (stron) postępowania, ale również jednostek, które mają w sprawie słuszny interes faktyczny – czyli również interes zainteresowanego”. Pogląd ten uzasadnia się tym, że „decyzja może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz również jej skutki mogą rozciągać się i na inne osoby. Zwłaszcza jest to ważne z tych względów, że prawo materialne nie obejmuje

ochroną wszystkich osób, które mogą być objęte skutkami działań prawnych organów administracji państwowej, nie przyznając ich interesom rangi interesu prawnego”. Odnośnie do tych kwestii należy stwierdzić przede wszystkim, że funkcją przepisu art. 7 nie jest umożliwienie organom administracji publicznej dokonywania korekt, uzupełnień czy modyfikacji przepisów prawnych stanowiących podstawę decyzji administracyjnej w tym sensie, iż w toku rozpatrywania sprawy administracyjnej powinny być uwzględniane interesy faktyczne osób, które nie są stronami postępowania administracyjnego. W wypadku bowiem, gdy przesłanki wydania decyzji administracyjnej są sprecyzowane w przepisach prawa materialnego, przepis art. 7 w ogóle nie wchodzi w rachubę, a zatem bezprzedmiotowe jest wówczas rozważanie znaczenia pojęcia słusznego interesu obywateli. Należy natomiast przyjąć, że przepis ten może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do podejmowania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnych na podstawie tzw. uznania administracyjnego. W wypadku gdy prawo materialne upoważnia organ administracji publicznej do działania na zasadzie uznania, to przyznaje temu organowi sferę tzw. luzu decyzyjnego, który może być częściowo determinowany zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli; orzecznictwo sądowe jest w tej mierze zgodne. Zob. np. wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1995 r., SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111, zgodnie z którym: „W sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej (§ 7 ust. 5 rozporządzenia z 18.05.1990 r. w sprawie zwolnienia od podatków obrotowego i dochodowego..., Dz.U. Nr 35, poz. 203) nie ma podstaw do stosowania art. 7 k.p.a., który dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu”; wyrok NSA w Wrocławiu z 23.06.1995 r., SA/Wr 2744/94, LEX nr 26845, w którym przyjęto, że: „Reguła wyrażona w art. 7 k.p.a. ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy. Do takich norm prawnych należy art. 8 ust. 2 ustawy z 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych. W art. 7 k.p.a. zawarty jest obowiązek wyważenia przez organ, przy załatwianiu sprawy, interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Nie jest oczywiście w interesie społecznym preferowanie nieznanomości prawa wśród podatników, jako okoliczności umożliwiającej zaniechanie ustalenia lub poboru podatku. Przyjęcie takiego rozumowania jako prawnie poprawnego prowadziłyby przecież do wykluczenia możliwości ustalania lub poboru podatków w ogóle. W konkluzji zatem należy przyjąć, że nie można uznać, iż interes podatnika jest słuszny, jeżeli godzi on zarazem w interes społeczny”; wyrok NSA w Warszawie z 20.06.1994 r., II SA 105/94, ONSA 1995/2, poz. 86, w którym stwierdzono, że: „Rozstrzygnięcie Krajowej Rady Sądownictwa co do tego, czy wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 lat życia, ma charakter uznaniowy. Ani przepisy ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1990 r. Nr 23, poz. 138), ani przepisy ustawy

z 20.12.1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.) nie zawierają w tej materii żadnych bezpośrednich wskazówek. Natomiast ma tu zastosowanie zasada wyrażona w art. 7 k.p.a., zobowiązująca organ państwowy do uwzględnienia wniosku obywatela, jeśli nie jest on sprzeczny z interesem społecznym”. Jednakże nawet wówczas, gdy organ administracji publicznej podejmuje decyzję w ramach uznania administracyjnego, powstaje wątpliwość, czy interesowi prawnemu strony postępowania administracyjnego może być skutecznie przeciwstawiony faktyczny interes innej osoby, który nie doznaje ochrony w przedmiotowym porządku prawnym. Odpowiedź na to pytanie musi być przecząca, zwłaszcza jeśli się zważy, że komentowany przepis odsyła także do kategorii interesu społecznego, co w konsekwencji prowadziło do przyjęcia, że interes prawny strony byłby ograniczany zarówno interesem społecznym, jak i słusznym interesem obywateli. Należy opowiedzieć się zdecydowanie przeciwko takim koncepcjom i konstrukcjom, które z blankietowej normy proceduralnej czynią instrument ograniczający prawnie chronione interesy stron postępowania administracyjnego, zwłaszcza jeśli się zważy, że objęcie ochroną prawną pewnych interesów należy niepodzielnie do ustawodawcy, który przy wyznaczaniu zakresu tej ochrony kieruje się niewątpliwie interesem publicznym. Wydaje się, że zakres zastosowania tego przepisu powinien być ograniczony do wypadków, w których istnieje zbieżność interesów strony postępowania administracyjnego i interesu społecznego (państwowego, publicznego itp.), a przepisy prawa materialnego stanowiącego podstawę decyzji administracyjnej nie precyzują przesłanek jej wydania (decyzje uznaniowe). W tym duchu, jak się wydaje, jest interpretowany ten przepis w orzecznictwie sądowym; np. wyrok NSA w Warszawie z 13.01.1995 r., II SA 1691/93, Prok. i Pr. 1995/9, s. 44, w którym przyjęto, że: „1. W sprawach należących do sfery uznania administracyjnego, zwłaszcza gdy występować może kolizja interesów, sądowa kontrola legalności uchwał organów samorządu adwokackiego, będących uznaniowymi decyzjami administracyjnymi, musi być ukierunkowana przede wszystkim na badanie, czy przy wydawaniu zaskarżonej uchwały-decyzji spełniona została zawarta w art. 7 k.p.a. powinność uwzględnienia słusznego interesu strony, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, wiążąca się z Konstytucją zasada równości wobec prawa. 2. Samo powołanie się na plan rozmieszczenia adwokatów i zakres zapotrzebowania na pomoc prawną, nie mogą być zatem wystarczającą przyczyną odmowy przeniesienia siedziby adwokatów, jeśli w okresie jego starań w tym przedmiocie uwzględniono wnioski innych adwokatów na wykonywanie zawodu w tej samej miejscowości”. W konsekwencji należy przyjąć, że przepis art. 7 nie może być samoistną podstawą nabycia przez stronę postępowania jakichkolwiek uprawnień materialnoprawnych. Tym bardziej nie może stanowić podstawy do nabycia takich uprawnień przez osoby niebędące stronami postępowania administracyjnego. Należy zatem podzielić pogląd wyrażony w wyroku NSA w Poznaniu z 3.06.1993 r., SA/Po 561/93, ONSA 1995/1, poz. 4, że: „Podstawą przyznania przywilejów podatkowych nie może być przepis proceduralny, jakim jest art. 7 k.p.a.”

5. Zgodnie z unormowaną w art. 7 (w brzmieniu do dnia 11.04.2011 r.) zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej „podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Zgodnie z tą zasadą organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA w Warszawie z 26.05.1981 r., SA 810/81, ONSA 1981/1, poz. 45). Zgodnie z wyrokiem SN z 23.11.1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995/7, poz. 83: „jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnej wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.
6. Obowiązki organu prowadzącego postępowanie, które wynikają z omawianej zasady, odnoszą się w pełnym zakresie do tzw. decyzji uznaniowych, gdyż uprawnienie organu do wydawania takich decyzji nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonywającej pod względem prawnym i faktycznym (zob. wyrok NSA w Warszawie z 19.03.1981 r., SA 234/81, ONSA 1981/1, poz. 23). Trafnie wskazuje się w orzecznictwie sądowym, że: „1. Granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 k.p.a. Oznacza to, że organ administracyjny podejmując rozstrzygnięcie powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela. 2. Organ administracji, działając w ramach uznania administracyjnego, powinien wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy art. 77 k.p.a.” (wyrok NSA w Warszawie z 21.07.1998 r., II SA 506/98, LEX nr 41383).
7. Z przepisu art. 7 nie da się wywieść domniemania załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem strony, gdy decyzja oparta jest na uznaniu organu administracji publicznej. Przeczy to bowiem istocie uznania administracyjnego. Odmienne w orzecznictwie NSA, gdzie jednak domniemanie to obwarowane jest różnymi ograniczeniami i zastrzeżeniami, które podważają sens tej konstrukcji; por. np. wyrok NSA w Warszawie z 30.06.2000 r., V SA 2880/99, LEX nr 79239, w którym stwierdzono, że: „Jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy to więc domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba że pozytywnemu roz-

strzygnięciu stoi na przeszkodzie niebudzący wątpliwości interes ogólny”; wyrok NSA w Warszawie z 20.03.2002 r., V SA 2036/01, LEX nr 82004, w którym sformułowano następujący pogląd: „Jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się w ten sposób domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba że brak jest realnych możliwości, pozytywne rozstrzygnięcie bowiem niemożliwe jest z przyczyn faktycznych albo gdy pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie nie budzący wątpliwości interes ogólny. W związku z powyższym stwierdzić należy, że uznanie to – będące pewną ściśle określoną sferą swobody pozostawionej przez ustawę – nie oznacza w żadnym razie prawa organu do jakiegokolwiek dowolnego działania”.

8. W orzecznictwie NSA z omawianą zasadą wiąże się kwestię rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Na przykład w wyroku NSA w Warszawie z 4.07.2001 r., I SA 301/00, LEX nr 53964, przyjęto, że: „Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy”. Odmiennie wyrok NSA w Poznaniu z 11.07.2002 r., I SA/Po 788/00, Biul. Skarb. 2002/6, poz. 25, w którym stwierdzono, że: „Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.) nie jest regulatorem ciężaru dowodu”. Por. teza zawarta w wyroku NSA w Warszawie z 23.09.1998 r., III SA 2792/97, LEX nr 44742: „Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej w sprawach, w których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe lub lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski”. Por. w kwestii ciężaru dowodu wyrok NSA w Gdańsku z 26.08.1998 r., I SA/Gd 1675/96, LEX nr 34761: „Regułą obowiązującą w procedurze administracyjnej, różną od obowiązującej w sprawach cywilnych (art. 6 k.c.), jest to, że ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie spoczywa na organie administracyjnym. Wiąże się to z istotą postępowania administracyjnego, na etapie którego organ administracyjny nie jest stroną, lecz organem władczym. Reguła ta jednak nie może obowiązywać bez ograniczenia”. Zob. też teza kompromisowa zawarta w wyroku

WSA w Warszawie z 23.02.2007 r., VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057: „Obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i art. 77 k.p.a. Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie dowodowe oparte jest bowiem na zasadzie oficjalności, a rola organu jest ograniczona tylko do oceny faktów, które przedstawił wnioskodawca”.

9. W wyroku NSA w Warszawie z 25.02.2002 r., II SA 3126/00, LEX nr 81779, stwierdzono, że zasada uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, wyrażona w art. 7 k.p.a., nie może powodować naruszenia przepisów prawa materialnego, gdyż przepisy prawa materialnego wyznaczają treść rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.
10. Dochodzenie do ustalenia prawdy obiektywnej, tj. do określenia rzeczywistego stanu stosunków faktycznych, powinno odbywać się według reguł postępowania dowodowego określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. komentarz do przepisów rozdziału 4 działu II), a także nie powinno naruszać znajdujących zastosowanie w konkretnej sprawie innych szczególnych przepisów prawa wypowiedzianych się co do niektórych dowodów.
11. Zmiana, z dniem 11.04.2011 r., brzmienia komentowanego przepisu dokonana art. 1 pkt 1 z.k.p.a.2010 poprzez użycie sformułowania, że organy administracji publicznej „z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”, uwzględniła dotychczasowe rozbieżne orzecznictwo sądowe w przedmiocie rozłożenia inicjatywy w zakresie podejmowania przez organ niezbędnych czynności celem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. Z komentowanego przepisu w nowym brzmieniu nie wynika wprost, w jakich sprawach lub okolicznościach organ podejmuje wskazane czynności z urzędu albo na wniosek strony, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii orzecznictwu. Przepis ten może natomiast stanowić podstawę do zakwestionowania tej linii orzecznictwa sądowego, która z powyższą zasadą wiąże obowiązek podejmowania przez organ administracji publicznej wyłącznie z urzędu czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (VI kadencja, druk sejm. nr 2987) wynika, że celem tej nowelizacji było „zaktywizowanie stron”, w tym jednak sensie, aby „nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony [nowelizacja – A.W.] przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycz-

nego sprawy”. Aktywne wpływianie na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy należy jednak wiązać z inną zasadą postępowania administracyjnego, a mianowicie zasadą udziału stron w postępowaniu (zob. komentarz do art. 9).

Art. 7a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

1. Komentowany przepis określa przesłanki zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (§ 1) oraz przesłanki niestosowania tej zasady (§ 2).

Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma zastosowanie, gdy spełnione są kumulatywnie dwie przesłanki pozytywne i jednocześnie nie zachodzi przesłanka negatywna. Przesłanki pozytywne są następujące:

- 1) przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku albo ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia;
- 2) w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej.

Przesłanką negatywną jest to, że rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony sprzeciwiają się interesy stron albo osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Zasady rozstrzygania na korzyść strony nie stosuje się wtedy, gdy wymaga tego interes publiczny oraz gdy przedmiotem postępowania administracyjnego są sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

2. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma przedmiotowo wąski zakres zastosowania, ponieważ dotyczy wyłącznie spraw administracyjnych, których przedmiotem jest „nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”. Z zakresu zastosowania tej zasady wyłączone są *a contrario* sprawy administracyjne dotyczące interesu prawnego lub obowiązku strony postępowania, których przedmiotem nie jest „nałożenie na stronę obowiązku” albo „ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”. O przedmiotowym zakresie tej zasady nie przesądza potencjalny wynik postępowania administracyjnego, lecz charakter sprawy administracyjnej ocenianej w świetle prawa administracyjnego materialnego stanowią-

cego podstawę prawną lub prawny kontekst decyzji administracyjnej. Postępowanie administracyjne w sprawach nałożenia obowiązku bądź pozbawienia lub ograniczenia praw/uprawnień wszczyna się w tego typu sprawach z urzędu. Jeżeli zatem strona domaga się od organu administracji publicznej zniesienia ciężącego na niej obowiązku albo przyznania prawa/uprawnienia, które zostało określone w przepisach prawa materialnego, zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony nie ma zastosowania.

3. Do ustalenia przedmiotowego zakresu zastosowania zasady rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony konieczne jest wyjaśnienie znaczenia pojęć uprawnienia i obowiązku.

W dyskursie teoretycznoprawnym przyjmuje się, że pojęcia uprawnienia oraz obowiązku nie dadzą się zdefiniować, lecz możliwe jest podanie reguł posługiwania się nimi poprzez semantyczną charakterystykę zwrotów, w których występują, a także merytoryczną charakterystykę ich rozumienia w różnych kontekstach. Według W. Langa „z punktu widzenia sytuacji adresata normy prawnej oraz możliwych sposobów zachowania się adresata” obowiązek prawny, po pierwsze, „ogranicza swobodę wyboru adresata normy – ogranicza ilość alternatyw postępowania, spośród których podmiot może dokonywać wyboru postępowania”; po drugie – „psychologicznie obowiązek odczuwany jest jako pewien swoisty «nacisk» lub «ciężar»”; po trzecie – „w kontekście społecznym funkcjonowania norm prawnych obowiązek wiąże się przeważnie z sankcją, która polega na ujemnej dla podmiotu reakcji środowiska społecznego, grupy społecznej lub aparatu państwowego na niedopełnienie przez podmiot ciężącego na nim obowiązku” (W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 357). Obowiązki mogą być obowiązkami pozytywnymi, a zatem obowiązkami działania, zrelatywizowanymi do normy nakazującej (nakazu), lub obowiązkami negatywnymi, a zatem obowiązkami zaniechania, zrelatywizowanymi do normy zakazującej (zakazu) (W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 357).

W dogmatyce prawa administracyjnego utrwalony jest podział na obowiązki *ex lege* oraz obowiązki podlegające konkretyzacji w drodze aktu administracyjnego. Te ostatnie są przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązki *ex lege* nie podlegają konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej; ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie podlega egzekucji administracyjnej. Ten dychotomiczny podział obowiązków ulega, jak zauważa E. Bojanowski, „zakłóceniu na skutek wprowadzania przez ustawodawcę rozwiązań łączących w sobie niektóre elementy obu wskazanych sposobów” (E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej* [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*,

red. I. Skrzydło-Niżnik [i in.], Kraków 2001, s. 63). Chodzi tu o te przepisy prawa administracyjnego, które zobowiązują organy kontroli lub nadzoru w razie stwierdzenia naruszenia ustawowo określonych obowiązków (wymagań) do nakazywania w drodze decyzji usunięcia stwierdzonych uchybień (naruszeń) w określonym w decyzji terminie. Niewykonanie ustawowego, aktualizującego się *ex lege* obowiązku nie stanowi w tych przypadkach przedmiotu postępowania egzekucyjnego w administracji, lecz przedmiot sprawy administracyjnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (por. np. art. 120 pr. farm.).

Komentowany przepis posługuje się pojęciem uprawnienia. W dyskursie teoretyczno-prawnym uprawnienia dzieli się na uprawnienia proste oraz uprawnienia złożone, a także uprawnienia do własnych zachowań i uprawnienia do zachowań cudzych. Według Langa (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 359) paradygmatem prostego uprawnienia do własnych zachowań (działań i zaniechań) jest uprawnienie rozumiane jako „wolność wyboru w sferze nienakazanej i niezakazanej przez przepisy prawne”, przy czym wolność ta może być określona pozytywnie w przepisach prawa lub negatywnie jako konsekwencja milczenia prawodawcy. Uprawnienie jako wolność pozytywna może być uprawnieniem preferencyjnym, a zatem uprawnieniem „do własnych, normatywnie preferowanych zachowań”, lub uprawnieniem niepreferencyjnym, np. stanowiącym konieczny składnik różnego rodzaju praw wolnościowych (W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 361).

4. Przesłanka pozostawania w sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej ogranicza zakres zastosowania zasady do wątpliwości prawnych. Inaczej niż w prawie karnym, nie ma ona zastosowania do pozostawania w sprawie wątpliwości co do stanu faktycznego (zob. jednak komentarz do art. 81a). Wydaje się, że chodzi tu raczej o wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego stanowiącego podstawę prawną decyzji o „nałożeniu obowiązku” bądź „ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia” niż o wątpliwości co do treści normy prawnej. W praktyce wykładni i stosowania prawa administracyjnego wątpliwości organów administracji publicznej nie dotyczą bowiem „treści normy prawnej”, zrekonstruowanej ze stanowiącego podstawę prawną decyzji przepisu prawa materialnego, lecz raczej znaczenia użytych w tym przepisie słów, określeń, zwrotów itd.
5. Pozostawanie w sprawie wątpliwości prawnych jest niewątpliwie relatywizowane do procesu wykładni przepisu prawa stanowiącego podstawę prawną decyzji, nie zaś do procesu stosowania tego przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Nie chodzi tu zatem o jakiegokolwiek wątpliwości „co do treści normy prawnej” czy raczej co do znaczenia przepisu prawa, lecz o tylko te wątpliwości, które „pozostają”, a zatem te, których nie dało się usunąć w drodze uznanych lub nakazanych metod (reguł, dyrektyw, wskazówek) wykładni. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany wykazać, że

po pierwsze – w sprawie istnieją wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego, po drugie – wykorzystał odnośne metody (reguły, dyrektywy, wskazówki) wykładni prawa w celu usunięcia tych wątpliwości, po trzecie – wykorzystane metody nie doprowadziły do usunięcia wątpliwości co do znaczenia odnośnego przepisu prawnego. Organ administracji publicznej nie może zatem poprzestać na jednej preferowanej metodzie wykładni, zwłaszcza językowej, i uznać, że mimo jej zastosowania pozostają wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego, lecz powinien skonfrontować rezultat tej wykładni z wykładnią funkcjonalną i systemową, a także innymi metodami wykładni, które uznaje za normatywnie nakazane, np. wykładnią celowościową, aksjologiczną, zgodną z prawem unijnym, zgodną z Konstytucją RP.

6. Organ administracji publicznej nie może zastosować tej zasady zwłaszcza wtedy, gdy przepisowi prawnemu stanowiącemu podstawę prawną decyzji nadano jednoznaczne znaczenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych. Należy bowiem przyjąć, że wówczas nie występują wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego. *A contrario* rozbieżność w orzecznictwie sądowym odnośnie do znaczenia przepisu prawnego przemawia za istnieniem wątpliwości co do jego znaczenia.
7. Podstawowym celem wykładni jest usunięcie wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego. Ponieważ istnieje wiele metod (reguł, dyrektyw, wskazówek) wykładni prawa, organ administracji publicznej jest obowiązany wykazać, że wykorzystał te z nich, które były niezbędne – ze względu na dany przepis i jego kontekst – do usunięcia wątpliwości, przy założeniu, że nie ma preferowanych *in abstracto* metod wykładni, w szczególności ich hierarchii lub pierwszeństwa. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 4.07.2014 r., I OSK 1025/13, LEX nr 2123656, trafnie podnosi, że: „W praktyce dominuje wykładnia stanowiąca kompilację różnych sposobów, niesprzecznych ze sobą, wśród których wykładnia językowa jest wzmocniona pozostałymi. W wypadku gdy wykładnia gramatyczna nie daje pożądanego rezultatu, należy sięgać do jednego z rodzajów wykładni subsydiarnej, a mianowicie wykładni systemowej, funkcjonalnej (celowościowej), które najogólniej mówiąc służą do usuwania wątpliwości powstających przy zastosowaniu wykładni językowej. W sytuacji uzyskania w drodze wykładni językowej norm o nienależyтым uzasadnieniu aksjologicznym, zastosowanie znajdują dyrektywy interpretacyjne drugiego stopnia, określone mianem funkcjonalnych lub celowościowych. Skoro bowiem wykładnia prawa musi opierać się na założeniu racjonalności ustawodawcy, wewnętrznej spójności aktu prawnego, ale i całego systemu prawa, to pominięcie wykładni językowej w niektórych wypadkach usprawiedliwia konieczność nadania interpretowanym przepisom znaczenia, które uczyni je rozwiązaniami najtrafniejszymi prakseologicznie. Wykładnia celowościowa w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej uznawana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowania intencji i celów ustawodawcy (por. wyrok SN z 8 stycznia 1993 r.,