

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

redakcja naukowa

Wojciech Chróścielewski, Agnieszka Krawczyk

Jacek Chlebny, Wojciech Chróścielewski, Paweł Dańczak
Agnieszka Krawczyk, Jarosław Sulkowski

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

redakcja naukowa
Wojciech Chróścielewski, Agnieszka Krawczyk

Jacek Chlebny, Wojciech Chróścielewski, Paweł Dańczak
Agnieszka Krawczyk, Jarosław Sułkowski

Stan prawny na 13 lipca 2025 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły przygotowali:

Jacek Chlebny – art.: 6 (współautor – Agnieszka Krawczyk), 73–74a, 106–106a

Wojciech Chróścielewski – art.: 5, 16–27a, 35–37, 57–60, 66a–72, 145–181, 217–220, 260a–267;
wprowadzenie: dział I rozdziały: 3–5, 10; dział II rozdziały: 2, 12–14; dział III; dział V;
dział VI; dział VII; dział VIIIA; dział IX; dział X

Paweł Dańczak – art.: 7a, 12, 75–96, 182–189

Agnieszka Krawczyk – art.: 1–4, 6 (współautor – Jacek Chlebny), 7, 7b–11, 13–15, 28–34, 39–49b,
61–66, 96a–96n, 104, 105, 107–144, 189a–189l; wprowadzenie: dział I, dział I rozdziały: 2, 6–9;
dział II rozdziały: 1, 3–11; dział IV; dział IVA; dział VIII

Jarosław Sułkowski – art.: 38, 50–56, 97–103, 221–259



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

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-379-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	15
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego	
Dział I. Przepisy ogólne	19
Rozdział 1. Zakres obowiązywania (art. 1–5)	19
Rozdział 2. Zasady ogólne (art. 6–16)	93
Rozdział 3. Organy wyższego stopnia i organy naczelne (art. 17–18)	157
Rozdział 4. Właściwość organów (art. 19–23)	172
Rozdział 5. Wyłączenie pracownika oraz organu (art. 24–27a)	194
Rozdział 6. Strona (art. 28–34)	224
Rozdział 7. Załatwianie spraw (art. 35–38)	281
Rozdział 8. Doręczenia (art. 39–49b)	296
Rozdział 9. Wezwania (art. 50–56)	332
Rozdział 10. Terminy (art. 57–60)	349
Dział II. Postępowanie	361
Rozdział 1. Wszczęcie postępowania (art. 61–66)	361
Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje (art. 66a–72)	386
Rozdział 3. Udostępnianie akt (art. 73–74a)	397
Rozdział 4. Dowody (art. 75–88a)	408
Rozdział 5. Rozprawa (art. 89–96)	463
Rozdział 5a. Mediacja (art. 96a–96n)	480
Rozdział 6. Zawieszenie postępowania (art. 97–103)	496
Rozdział 7. Decyzje (art. 104–113)	523
Rozdział 8. Uгода (art. 114–122)	577
Rozdział 8a. Milczące załatwienie sprawy (art. 122a–122h)	592
Rozdział 9. Postanowienia (art. 123–126)	612
Rozdział 10. Odwołania (art. 127–140)	626
Rozdział 11. Zażalenia (art. 141–144)	676
Rozdział 12. Wznowienie postępowania (art. 145–153)	683
Rozdział 13. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji (art. 154–163a)	725
Rozdział 14. Postępowanie uproszczone (art. 163b–163g)	781
Dział III. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 164–181)	791
Dział IV. Udział prokuratora (art. 182–189)	803
Dział IVA. Administracyjne kary pieniężne (art. 189a–189l)	823

Dział V.	(uchylony)	879
Dział VI.	(uchylony)	881
Dział VII.	Wydawanie zaświadczeń (art. 217–220)	883
Dział VIII.	Skargi i wnioski	897
Rozdział 1.	Postanowienia ogólne (art. 221–226a)	900
Rozdział 2.	Skargi (art. 227–240)	908
Rozdział 3.	Wnioski (art. 241–247)	920
Rozdział 4.	Udział prasy i organizacji społecznych (art. 248–252)	925
Rozdział 5.	Przyjmowanie skarg i wniosków (art. 253–256)	928
Rozdział 6.	Nadzór i kontrola (art. 257–260)	930
Dział VIIIA.	Europejska współpraca administracyjna (art. 260a–260g)	933
Dział IX.	Opłaty i koszty postępowania (art. 261–267)	941
Dział X.	Przepisy końcowe (art. 268–269)	957

Wykaz skrótów

Akty prawne

Austria

- AbgEO – Abgabenexekutionsordnung (ustawa o egzekucji podatkowej), BGBl. Nr 104/1949 ze zm.
- AVG – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym), BGBl. Nr 274/1925 ze zm.
- BAO – Bundesabgabenordnung (Ordynacja podatkowa), BGBl. Nr 194/1961 ze zm.
- B-VG – Bundes-Verfassungsgesetz (Konstytucja Republiki Austrii), BGBl. Nr 1/1930, t.j. BGBl. Nr 100/2003 ze zm.
- EGVG – Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (ustawa wprowadzająca ustawy o postępowaniu administracyjnym), BGBl. Nr 273/1925 ze zm.
- FinStG – Finanzstrafgesetz (ustawa karno-skarbowa), BGBl. Nr 129/1958 ze zm.
- VStG – Verwaltungsstrafgesetz (ustawa o postępowaniu karno-administracyjnym), BGBl. Nr 275/1925 ze zm.
- VVG – Verwaltungsvollstreckungsgesetz (ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), BGBl. Nr 276/1925 ze zm.
- ZustG – Bundesgesetz über die Zustellung behördlicher Dokumente; Zustellgesetz (ustawa o doręczeniach dokumentów urzędowych), BGBl. Nr 200/1982 ze zm.
- VwGVG – Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte; Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), BGBl. I Nr 33/2013 ze zm.

Polska

- eIDAS – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257 z 2014 r., s. 73 ze zm.)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 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 2024 r. poz. 1061 ze zm.)

- KDPA – decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE C 285 z 2011 r., s. 3)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2025 r. poz. 911)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konstytucja z 1921 r. – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja z 1935 r. – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. poz. 227)
- Konstytucja z 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. poz. 232 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
- KPP UE – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2025 r. poz. 860)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734)
- nowelizacja k.c. – ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1692 ze zm.)
- nowelizacja k.p.a. – ustawa z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 201)
- nowelizacja k.p.a. – ustawa z 2.03.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. poz. 268)
- nowelizacja k.p.a. – 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.)
- nowelizacja k.p.a. – ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- pr. adw. – ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1564)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)
- pr. farm. – ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.)

- pr. geol. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.)
- pr. konsul. – ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329)
- pr. łow. – ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2025 r. poz. 539)
- pr. not. – ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001)
- pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366)
- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
- pr. stow. – ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
- pr. tel. – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.)
- pr. upad. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 614)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960)
- pr. zgr. – ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389)
- p.s.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)
- 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.pr.prezds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650)
- rekomendacja CM/Rec(2007)7 – rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z 20.07.2007 r.
- 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.k.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.) – akt uchylony
- r.o.p.s.w. – rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. poz. 730)
- rozporz. NTA – rozporządzenia Prezydenta RP z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.) – akt uchylony
- rozporządzenie 910/2014 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Ur. UE L 257 z 2014 r., s. 73 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) – akt uchylony

- r.p.k.a. – rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.) – akt uchylony
- r.p.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.) – akt uchylony
- r.w.w.u.p. – rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 29.04.2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. poz. 545)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.b.i.m. – ustawy z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 616)
 - u.c. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.)
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.)
- u.d.el. – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- u.d.o. – ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671)
- u.d.p. – ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 377 ze zm.)
- u.dr.p. – ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889)
 - u.e.l. – ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274)
 - u.e.r. – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
- u.g.h. – ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 595)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145)
- u.g.n.r. – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.)
- u.i.o.ś. – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 425)
- u.KRS/ustawa o KRS – ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 1186)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)
 - u.l. – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567)
 - u.o. – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 ze zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 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 ze zm.)
- u.o.O. – ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.)

- u.o.p.d.k. – ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87)
- u.o.p.s.w. – uchwała nr 132 Rady Ministrów z 28.11.1980 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (M.P. poz. 162)
- u.o.s. – ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111 ze zm.)
- u.o.w. – ustawa z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. Nr 138, poz. 865 ze zm.)
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
- u.pet. – ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
- u.PIP – ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 97 ze zm.)
- u.p.o.o. – ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 ze zm.) – akt uchylony
- u.pr.sam. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 409 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.) – akt uchylony
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 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.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
- u.s.s.e. – ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1604)
- ustawa o KAS – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 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 – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. poz. 368 ze zm.) – akt uchylony
- ustawa o NTA – ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.) – akt uchylony
- ustawa o SW – ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1542 ze zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.)

- u.ś.u.d.e. – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2024 r. poz. 1513 ze zm.)
- 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 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
- u.u.z. – ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1579 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
- 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.z.s. – ustawa z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (Dz.U. z 2021 r. poz. 170)
- u.z.z.c.z.l. – ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2024 r. poz. 924)
- z.n.u./ustawa z 29.12.1998 r. – ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. poz. 1126 ze zm.)
- z.n.u.RODO – ustawa z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. poz. 730)
- z.u.d.o. – ustawa z 6.12.2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60 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)
- z.u.i.d.p.2014 – ustawa z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183)
- z.u.u.z. – ustawa z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1544)

Periodyki

- Annales UMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- CBOŚA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- CzPKiNP – Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- GAP – Gospodarka – Administracja Państwowa
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP-Prz.Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- 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
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
 - PiM – Prawo i Medycyna
 - PiP – Państwo i Prawo
 - PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
 - PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
 - PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego
 - PPP – Przegląd Prawa Podatkowego
 - PPPubl. – Przegląd Prawa Publicznego
- Pr. Gosp. – Prawo Gospodarcze
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- Prok. i Pr.-wkł. – Prokuratura i Prawo – wkładka
 - PS – Przegląd Sądowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
 - SPE – Studia Prawno-Ekonomiczne
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Zbiory orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – 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)
 - OSNAPU – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)
 - 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.
 - OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa
 - OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy (od 1994 r. do początku 2003 r.)
 - OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
 - OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich od 1991 r.
 - OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych do 1990 r.

Publikatory

- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. MC – Dziennik Urzędowy Ministra Cyfryzacji
- Dz.Urz. MEN – Dziennik Urzędowy Ministra Edukacji Narodowej
- Dz.Urz. MON – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
- Dz.Urz. MRiF – Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów
- Dz.Urz. MRPiPS – Dziennik Urzędowy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- 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
- M.P. – Monitor Polski

Inne

- ADR – Alternative Dispute Resolution, alternatywne rozwiązywanie sporów
- CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- L. rej. – liczba rejestrowa
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- RM – Rada Ministrów
- SA – sąd apelacyjny
- SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TS – Trybunał Sprawiedliwości
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Oddawane do rąk Czytelnika opracowanie jest pierwszym w polskiej literaturze komentarzem do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego uwzględniającym przy analizie zawartych w nim regulacji i rysujących się na ich tle obecnych problemów **kontekst ewolucji instytucji procesowych**, poczynawszy od rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹ oraz jego pierwowzoru w postaci austriackiej ustawy z 21.07.1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* – AVG)². Okazję ku temu stwarza przypadająca w 2025 r. rocznica 100-lecia uchwalenia AVG, która stanowiła wzorzec dla polskiej kodyfikacji, dzięki czemu austriackie instytucje procesowe wniknęły na stałe do naszego porządku prawnego. Mając świadomość tej tradycji, autorzy ukazują **związki polskiej i austriackiej procedury administracyjnej**, odwołując się w wielu miejscach do zbieżnych z polską doktryną ustaleń współczesnej nauki austriackiej. Komentarz, stanowiąc podsumowanie dorobku normatywnego, orzeczniczego i doktrynalnego niemal stuletniego funkcjonowania w Polsce kodyfikacji postępowania administracyjnego, jest wyrazem uznania dla austriackiej myśli prawniczej i krajowych orędowników jej wykorzystania na polskim gruncie. Z poczynionych w tym kontekście ustaleń płynie wniosek o **zdolnościach adaptacyjnych polskiego Kodeksu** do zmieniającej się rzeczywistości i wiążących się z tym wyzwań, dowodząc niezmiennie **wysokiej jego przydatności i funkcjonalności, niezakłóconych przez upływ czasu**, czy też liczne, często nieprzemyślane, nowelizacje. Brak wyobraźni przy tworzeniu największej z nich, dokonanej w 2017 r., i jej niefortunne skutki utwierdzają w przekonaniu, że nie jest ani sensowne, ani celowe dokonywanie dalszych nowelizacji Kodeksu bez głębszej refleksji na temat przystawalności nowych instytucji do rodzimych urządzeń procesowych. Wynikające stąd zakłócenie spójnej dotąd koncepcji kodyfikacji postępowania administracyjnego i wywołane tym jej dysfunkcje nie powinny być traktowane jako uzasadnienie kolejnych zmian Kodeksu, a tym bardziej potrzeby zastąpienia go nowym, lecz jako powód do rewizji zasadności dokonywanych dotąd, często w oderwaniu od polskich realiów i systemowego kontekstu, modyfikacji procedury administracyjnej.

Autorzy komentarza, mimo że w niektórych przypadkach różnią się w ocenie analizowanych rozwiązań, stoją na stanowisku, iż **nie istnieje obecnie potrzeba zastępowania Kodeksu postępowania administracyjnego nową regulacją prawną**. Kodeks stanowi bowiem dobre i wartościowe unormowanie trudnej materii prawnej, będąc przydatnym narzędziem sprawnego administrowania przez powołane do tego organy. Podejmowane niejednokrotnie próby wprowadzania nowych aktów ustawodawczych zastępujących stare i sprawdzone w praktyce rozwiązania trafnie skomentował przed laty J. Łętowski, uznając, że w 1960 r. nie istniała

¹ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

² BGBl. Nr 274/1925 ze zm.

merytoryczna i prawna konieczność uchwalania Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż przepisy wspomnianego rozporządzenia z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym z niewielkimi modyfikacjami mogłyby nadal obowiązywać. Okoliczność ta, w jego ocenie, powinna „stwarzać punkt wyjścia do racjonalnego myślenia w przyszłości”³. Słowa te należy odczytywać jako przestrożę przed pochopnymi zmianami dobrze funkcjonujących unormowań, polegającymi na ich uchylaniu i tworzeniu w to miejsce nowych przepisów, w sytuacji gdy poza względami niegdyś politycznymi, a obecnie – dodatkowo – także ambicioznymi propagatorów takich „rewolucji”, nie istnieją ku temu racjonalne powody. Pewność i stabilność prawa jest wartością samą w sobie, o czym zwłaszcza w ostatnich latach zupełnie zapomniał polski ustawodawca.

Zamiast takich posunięć autorzy proponują kontynuację kierunku rozwoju polskiego postępowania administracyjnego **w nawiązaniu do sprawdzonych wzorców austriackich**. Uzasadniają to nie tylko względy tradycji prawnej, ale także empiryczne dowody jakości austriackiej kodyfikacji funkcjonującej tam z powodzeniem bez żadnych niemal zmian nieprzerwanie od 100 lat⁴.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 13.07.2025 r.

Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski
Prof. dr hab. Agnieszka Krawczyk

Łódź, w lipcu 2025 r.

³ J. Łętowski, *Austria [w:] Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 179.

⁴ A. Krawczyk, *100 lat ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Rozwój – znaczenie – szanse* (Międzynarodowa konferencja naukowa, Austria, Graz, 23–24.01.2025 r.), *PiP* 2025/6, s. 138–140.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego

(Dz.U. z 2024 r. poz. 572; zm.: Dz.U. z 2025 r. poz. 769)

Dział I. Przepisy ogólne

Rozdział 1. Zakres obowiązywania

Literatura: B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2004 r.*, OSK 547/04, OSP 2006/5, poz. 62; B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 2003 r.*, OSA 1/03, OSP 2003/11, poz. 136; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022; B. Adamiak, *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008; B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5; B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020; B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; B. Adamiak, *Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia*, GSP 2020/2; L.-K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987; *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012; M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933; W. Berka, *Verfassungsrecht*, Wien 2021; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2000; K. Błaszczński, *Postępowanie administracyjne*, Poznań 1928; M. Bogusz, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 15 lipca 2005 r.*, II SAB/Bd 23/04, OSP 2006/3, poz. 30; M. Bogusz, *Postępowanie konsularne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021; E. Bojanowski, *Rozstrzygnięcie w sprawie zwrotu kosztów dojazdu. Glosa do wyroku WSA z dnia 14 kwietnia 2005 r.*, II SA/Gd 1646/03, GSP-Prz.Orz. 2007/2; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1985 r.*, III SA 988/85, OSP 1987/5–6, poz. 116; J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego a sądowa kontrola administracji publicznej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; K. Celińska-Grzegorzczak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 grudnia 2013 r.*, II GPS 2/13, ZNSA 2014/5; A. Chmielarz-Grochal, *Agencja administracyjna* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. XX, *Prawo administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020; A. Chmielarz-Grochal, *Kontrola sądowoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r.*, II GSK 295/20, PiP 2022/4; K. Chorąży, Z.R. Kmiecik, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*, Sam. Teryt. 2000/6; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, ZNSA 2018/1; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; W. Chróścielewski, *Organ prowadzący postępowanie* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018; W. Chróścielewski,

Organ administracji publicznej a sądowa kontrola jego działalności, ZNSA 2023, numer specjalny rok XIX/2023 – *Granice właściwości sądów administracyjnych*; W. Chróścielewski, *Wojewódzkie kolegia administracyjne – nowe organy odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, ATDP 2016/4; W. Chróścielewski, *Wpływ zmiany stanu prawnego na ocenę zarzutów skargi kasacyjnej*, Glosa do wyroku NSA z dnia 10.10.2018 r., II GSK 3254/16, OSP 2019/10; W. Chróścielewski, S. Babiarz, *Postępowanie podatkowe [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021; W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Ordynacja podatkowa a przepisy kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Ordynacja podatkowa. Studia*, red. B. Brzeziński, C. Kosikowski, Łódź–Toruń 1999; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, Sam. Teryt. 2005/11; W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, ZNSA 2011/4; W. Czerwiński, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 grudnia 1998 r.*, FPS 18/98, Prok. i Pr. 2002/11; D. Danecka, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 listopada 2020 r.*, II OSK 865/20, Prok. i Pr. 2022/3; P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983; K. Defecińska-Tomczak, A. Kubiak, *Zakres pojęcia sprawy administracyjnej w związku z trybem zwrotu klaty za kartę pojazdu. Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, PiP 2008/6; S. Detterbeck, *Öffentliches Recht*, München 2013; P. Dobosz, *Model milczącego załatwienia sprawy w ujęciu kodeksowym [w:] Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019; P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; H. Duszka-Jakimko, *Zaufanie do prawa jako wartość i jego ochrona w porządku prawnym państwa*, PiP 2023/3; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022; J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017/6; K. Flisek, *Europejska współpraca administracyjna*, PPP 2020/6; M. Gajda-Durlik, *Dekodfikacja postępowania administracyjnego [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; A. Gorgol, *Dekodfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; W. Gurba, *Bezczynność i przewlekłość postępowania, Milczące załatwianie spraw (art. 14 § 3, art. 36–38, art. 104a–104c) [w:] Raport Zespołu Eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*, PiP 2015/11; J. Hengstschlāger, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), 1. Teilband §§ 1–36 AVG*, Wien 2014; J. Hengstschlāger, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), 14. Lieferung § 56*, Wien 2023; J. Hengstschlāger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2009; T. Hilary, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925; P. Hofmański, *Reforma postępowania karnego skarbowego*, PiP 1994/10; M. Holoubek, M. Lang, *Vorwort [w:] Sonderverfahrensrecht*, Hrsg. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2023; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970; E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937; W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, PPP 2018/9; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006; A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023/2; A. Jakubowski, *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*, PiP 2015/12; K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego [w:] System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987; M. Jaskowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2024; A. Józefowicz, *Problem rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, Prz. Leg. 2004/4; M. Kałduński, *Immunitet państwa. Nowe tendencje i wyzwania [w:] Ewolucja immunitetów mających swoje źródło w prawie międzynarodowym*, red. I. Skomerska-Muchowska, Łódź 2014; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1929; M. Kamiński, *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne na tle procesów konkretyzacji i realizacji norm prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne [w:] System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021; M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne. Zagadnienia ogólne [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021; P. Kardasz, A. Skóra, *Ochrona*

danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, cz. 2, Radca Prawny ZN 2020/3; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; *Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, Biuletyn RPO – Materiały, nr 60, Warszawa 2008; D.R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Instytutu Spraw Publicznych*, Sam. Teryt. 1999/5; A. Kisielewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 czerwca 2002 r.*, SA/Sz 1138/01, OSP 2003/4, poz. 48; R. Klimów, *Postępowanie administracyjne*, Lwów 1928; Z. Kmiecik, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, OSP 2008/5, poz. 51; Z. Kmiecik, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, PiP 2021/3; Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2001/10; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019; Z.R. Kmiecik, *Istota zaświadczenia na tle prawnych form działania administracji*, Annales.UMCS 1995/1; D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2014; A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002; D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, PUG 2021/8; A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, PiP 2013/4; A. Krawczyk, *Sądowa kontrola czynności z zakresu administracji publicznej (na przykładzie czynności w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji oświatowej)* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2024; A. Krawczyk, *Standardy współczesnej regulacji postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020; A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013; A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009/11; A. Kubiak, *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, PiP 2010/5; A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006; J. Lang, *Zaświadczenie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego*, OMT 1988/2; D. Leeb, *Bescheidwirkungen und ihre subjektiven Grenzen nach dem AVG*, Wien 2010; R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004/11; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991; E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 sierpnia 2002 r.*, II SA/Gd 4182/01, OSP 2003/10, poz. 135; J. Łętowski, *Polecanie służbów w administracji*, Warszawa 1972; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990; C. Martysz, *Domniemanie stosowania formy decyzji administracyjnej – problem stale aktualny* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2024; A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien und Berlin 1927; S. Miecke, *Regelmäßigkeiten der Entstehung einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Österreich mit einem Ausblick auf die Europäische Union*, Frankfurt am Main 2008; P. Niessner, *Zespolenie wojewódzkiej administracji rządowej. Zarys problemu* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niznik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001; M. Niezgódka-Medek, M. Szubiakowski, *Przepisy dotyczące kar administracyjnych (art. 260g–260n)* [w:] *Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010; 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. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999; M. Ochwat, *Generalne akty administracyjne regulujące stabilność finansową – perspektywa porównawcza prawa niemieckiego*, PiP 2023/8; R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981; L. Pavlidis, *Verfassungsrechtliche Vorgaben für Abweichungen vom AVG* [w:] *Sonderverfahrensrecht*, Wien 2023; W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017/5; R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, St.Lur. 2008/48; W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020; R. Schnur, *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, Berlin–New York 1985;

A.P. Skoczyła, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 grudnia 2000 r.*, FPS 13/00, OSP 2002/3, poz. 32; A.P. Skoczyła, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, OSP 2008/7–8, poz. 89; A. Skoczyła, *Decyzje generalne (art. 1 pkt 1a, art. 16 § 2, art. 49 i art. 113a–113k)* [w:] *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; E. Smoktunowicz [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005; J. Sułkowski, *Sądowa kontrola prerogatyw Prezydenta RP. Glosa do postanowienia z dnia 9 października 2012 r.*, I OSK 1883/12, PiP 2014/1; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007; J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004; R. Thienel, K. Zeleny, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*, Wien 2021; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006; J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna (art. 8, art. 260a–260f)* [w:] *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego*, EPS 2016/6; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015; A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020; A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy postępowania administracyjnego. Zarys problemu* [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005; A. Wyrozumska, *Rozróżnienie immunitetu państwa oraz immunitetów dyplomatycznych* [w:] *Ewolucja immunitetów mających swoje źródło w prawie międzynarodowym*, red. I. Skomerska-Muchowska, Łódź 2014; J. Zimmermann, *Aksjomat, czy anachronizm* [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczek, Warszawa 2023; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 marca 1998 r.*, II SA 1155/97, OSP 1999/9, poz. 164; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018; L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 marca 1998 r.*, II SA 1247/97, OSP 1999/2, poz. 25.

Agnieszka Krawczyk

Wprowadzenie

1. Skodyfikowane postępowanie administracyjne należy do niekwestionowanych współcześnie standardów prawnych wywodzonych z uniwersalnych wartości leżących u podstaw prawa do dobrej administracji i zasady sprawiedliwości proceduralnej. Ich wspólne źródło stanowi zasada demokratycznego państwa prawnego, uchodząca za element tradycji konstytucyjnej państw europejskich, stwarzająca podstawę do konstruowania wynikającego stąd **prawa jednostki do rzetelnego procesu administracyjnego** i postrzegania go w kategoriach prawa podmiotowego o charakterze podstawowym¹. W zasadzie tej słusznie upatruje się obowiązku ustawodawcy uregulowania podstaw postępowania administracyjnego (*ein Gebot zur Ordnung des Verwaltungsverfahrens*) czy też **źródła nakazu kodyfikacji** (*ein Gebot zur Kodifizierung*²). Ze względu na niekwestionowaną w dogmatyce praw podstawowych wartość tych idei, zwłaszcza w kontekście znaczenia postępowania administracyjnego dla ochrony tychże praw, nie powinno budzić wątpliwości, że **kodyfikacja postępowania administracyjnego i jej zasadnicze cele mają konstytucyjne podłoże i także uzasadnienie**.

¹ A. Krawczyk, *Standardy współczesnej regulacji postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 40.

² Zob. S. Miecke, *Regelmäßigkeiten der Entstehung einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Österreich mit einem Ausblick auf die Europäische Union*, Frankfurt am Main 2008, s. 218.

W polskim porządku prawnym podstawę ku temu stanowi art. 2 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”). Źródła nakazu kodyfikacji należy upatrywać w szczególności w stanowiącej nieodzowny element zasady demokratycznego państwa prawnego **zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa** (*Vertrauensschutz*³). W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowiącego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespołem cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą” (wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00⁴). Dla pełniejszego urzeczywistnienia tych zasad wskazane byłoby ujęcie w konstytucji zasadniczych elementów konstrukcyjnych postępowania administracyjnego⁵, a także gwarancji jednolitości tej procedury (np. tak jak to uczyniono w art. 11 ust. 2 B-VG⁶).

2. Spośród znanych w europejskich systemach prawnych formuł kodyfikacji postępowania administracyjnego, z wyróżnianym tu: 1) modelem tradycyjnym czy też „rozwinętej kodyfikacji”, zakładającym istnienie odpowiednio rozbudowanej, wyczerpującej i spójnej merytorycznie regulacji postępowania administracyjnego; 2) modelem zwięzłej regulacji ramowej, obwarowanej zastrzeżeniami i włączeniami, stosowanej zwykle subsydiarnie w zakresie nieobjętym unormowaniami szczególnymi, oraz 3) modelem regulacji złożonej, obejmującej odmienne rodzajowo unormowania procesowe, zespolone czasem z konstrukcjami prawa ustrojowego i materialnego⁷, polska kodyfikacja odpowiada pierwszej z nich. Przez „postępowanie administracyjne” w jej ujęciu rozumie się **jurysdykcyjne postępowanie administracyjne**, a więc regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej⁸. Taki sam charakter mają postępowania uregulowane poza Kodeksem postępowania administracyjnego jako postępowania odrębne, czyli autonomiczne⁹, a także powiązane z Kodeksem postępowania administracyjnego poprzez system odesłań postępowania szczególne, tzw. nieautonomiczne¹⁰.

³ H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2000, s. 16; H. Duszka-Jakimko, *Zaufanie do prawa jako wartość i jego ochrona w porządku prawnym państwa*, PIP 2023/3, s. 78–79.

⁴ OTK 2000/5, poz. 138.

⁵ A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy postępowania administracyjnego. Zarys problemu* [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 55.

⁶ L. Pavlidis, *Verfassungsrechtliche Vorgaben für Abweichungen vom AVG* [w:] *Sonderverfahrensrecht*, Hrsg. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2023, s. 1 i n.

⁷ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 50–52.

⁸ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 131; B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 4.

⁹ W. Chróścielewski, S. Babiarz, *Postępowanie podatkowe* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 56 i n.; M. Bogusz, *Postępowanie konsularne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 140 i n.

¹⁰ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne. Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 211.

Polska koncepcja postępowania administracyjnego wyrosła z tych samych założeń, na których opiera się mająca charakter pionierski w skali światowej kodyfikacja w postaci austriackiej ustawy z 21.07.1925 r. o postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* – AVG). Wraz z orzecznictwem utworzonego u nas w okresie międzywojennym (również na wzór austriacki) NTA stanowiła ona punkt wyjścia w pracach nad pierwszą polską kodyfikacją postępowania administracyjnego, z wieńczącym je rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹¹. Polskie poczynania legislacyjne tego okresu były dostrzegane i wysoko oceniane również za granicą, jako ogromne, stanowiące powód do dumy na tym polu, sukcesy¹².

Przepisy r.p.a. miały **charakter bazowy** dla innych procedur administracyjnych – zespolono z nimi przez system wspólnych pojęć lub za pomocą odesłań przyjęte w tym samym czasie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej: z 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹³ oraz z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji¹⁴. Wszystkie one stanowiły mniej lub bardziej wierne odpowiedniki austriackich aktów prawnych z 21.07.1925 r. uchwalonych w ramach pakietu obejmującego – obok AVG – ustawę o postępowaniu karno-administracyjnym (*Verwaltungsstrafgesetz* – VStG)¹⁵ i ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz* – VVG)¹⁶, które wraz z ustawą wprowadzającą (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen* – EGVG)¹⁷ weszły w życie 1.01.1926 r.

3. Międzywojenna kodyfikacja z eksponowaną w niej ochroną prawną jednostki przed działaniami administracji **nie przystawała do powojennych warunków państwa socjalistycznego**, w którym nie tylko nie przewidziano sądowej kontroli administracji, ale nawet samo postępowanie administracyjne uznawano za anachronizm. Krytyka tego ostatniego, mająca charakter polityczny, a nie prawniczy, nasiliła się po zniesieniu ustawą z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁸ dotychczasowych systemów administracji rządowej i samorządowej i zastąpieniu ich opartym na wzorach radzieckich modelem rady narodowej jako organu wyposażonego w kompetencje do realizowania całokształtu zadań z zakresu zarówno funkcji przedstawicielskiej, jak i funkcji administracji państwowej na danym terenie. W stworzonym w ten sposób układzie „podwójnego podporządkowania” stosowanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym musiało napotykać poważne trudności, bowiem rozporządzenie nie było doń przystosowane¹⁹. Na tym tle powstała koncepcja „uzupełnienia” tego rozporządzenia, wzorem rozwiązań radzieckich, procedurą normującą stosunki między aparatem państwowym i społeczeństwem. Znalazła ona odzwierciedlenie w uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej²⁰, która wraz z instrukcją do niej ustanowiła – w drodze pozaustawowej – nowe, swoiste postępowanie

¹¹ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.; dalej: r.p.a.

¹² R. Schnur, *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, Berlin–New York 1985, s. 18.

¹³ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.; dalej: r.p.k.a.

¹⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.; dalej: r.p.p.a.

¹⁵ BGBl. Nr 275/1925.

¹⁶ BGBl. Nr 276/1925.

¹⁷ BGBl. Nr 273/1925.

¹⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

¹⁹ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 11.

²⁰ M.P. z 1951 r., Nr A-1, poz. 1.

administracyjne w sprawie „skarg i zażaleń”. Skargi te i zażalenia, dopuszczalne także na decyzje administracyjne, mógł składać każdy obywatel do każdego organu, bez względu na instancję, zarówno w interesie własnym, jak i innej osoby, a także w interesie społecznym, i to bez ograniczenia terminem. Stworzona w ten sposób „dwoistość postępowania” podważała ustaloną w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym zasadę trwałości decyzji, a co za tym idzie, poczucie bezpieczeństwa prawnego²¹. Argumentem za odejściem od międzywojennej kodyfikacji było wówczas i to, że ustawą z 20.07.1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej²² nadzór nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy powierzono prokuratorowi.

Na potrzebę opracowania nowego kodeksu postępowania administracyjnego, w miejsce obowiązującego od 1.07.1928 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym złożyły się więc trzy zasadnicze przyczyny: 1) dążenie do dostosowania postępowania administracyjnego do ustroju administracji państwowej (socjalistyczna idea udziału obywatela w administracji państwem, zamiast oddania w ręce jednostki administrowanej instrumentów ochrony przed działaniami administracji państwowej oraz dopasowanie postępowania administracyjnego do opartej na zasadzie podwójnego podporządkowania struktury rad narodowych); 2) zharmonizowanie z postępowaniem administracyjnym postępowania w sprawie skarg i zażaleń ludności; 3) uwzględnienie w przepisach postępowania administracyjnego udziału prokuratora, powołanego w państwie socjalistycznym do stania na straży praworządności²³. Prace nad nową ustawą rozpoczęto powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów w styczniu 1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym (z S. Rozmarynem jako przewodniczącym, w jej składzie znaleźli się też J. Starościak, E. Iserzon oraz M. Jaroszyński). Komisja opracowała 5 kolejnych redakcji projektu, z których ostatnia została ogłoszona drukiem i poddana pod publiczną dyskusję. Po rozpatrzeniu jej wyników i kolejnych poprawkach powstała ósma wersja projektu, którą Rada Ministrów przyjęła jako rządowy projekt ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Uchwalona ostatecznie przez Sejm w dniu 14.06.1960 r. ustawa – **Kodeks postępowania administracyjnego**²⁵ weszła w życie 1.01.1961 r.

Nowy Kodeks uwzględniał leżące u podstaw jego opracowania postulaty, zachowując w pozostałym zakresie kształt zbliżony do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym. W wersji pierwotnej składał się on z VI działów, obejmujących przepisy ogólne (dział I), postępowanie (dział II), udział prokuratora (dział III), skargi i wnioski (dział IV), opłaty i koszty postępowania (dział V) oraz przepisy wprowadzające i końcowe (dział VI). Oprócz nowości (w postaci udziału prokuratora oraz skarg i wniosków), Kodeks przejął wiele znanych rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym konstrukcji procesowych, takich jak strona, decyzja, odwołanie, wznowienie postępowania, czy uchylenie decyzji ostatecznej²⁶.

²¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987, s. 15.

²² Dz.U. Nr 38, poz. 346.

²³ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 4–5.

²⁴ E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 579–580.

²⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 168; dalej: k.p.a.

²⁶ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 14.

Mające charakter genetyczny związki z austriacką procedurą administracyjną nie zostały zatem w Kodeksie postępowania administracyjnego zerwane²⁷.

4. Od chwili wejścia w życie Kodeksu był on wielokrotnie nowelizowany. Jego przepisy zmieniono dotąd 80-krotnie, a 11-krotnie ogłaszano jego tekst jednolity (ostatnio w 2024 r.). Do bardziej znaczących nowelizacji należały zmiany dokonane na mocy ustawy z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸, nie bez związku z otwierającą pole do **przywrócenia w Polsce sądowej kontroli administracji** ratyfikacją przez Polskę w dniu 3.03.1977 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁹. U podstaw nowelizacji k.p.a., obok powołania sądownictwa administracyjnego, leżały trzy podstawowe cele: pogłębianie praworządności w postępowaniu administracyjnym i kształtowanie w wyniku tego postępowania, w drodze decyzji administracyjnych, uprawnień i obowiązków obywateli; demokratyzacja tego postępowania; podniesienie sprawności działania organów administracji państwowej³⁰. Nastąpiło to przez włączenie do Kodeksu czterech nowych działów: III – przepisy szczególne w sprawach zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych, V – rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami; VI – zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego oraz VII – wydawanie zaświadczeń oraz wprowadzenie wielu nowych rozwiązań, w tym instytucji ugody administracyjnej. Umieszczenie ich wszystkich w ramach Kodeksu, mimo czasem znaczących między nimi różnic, było wyrazem tendencji unifikacyjnych, zmierzających do uczynienia z Kodeksu postępowania administracyjnego aktu prawnego o charakterze kompleksowym³¹.

Kolejny krok w tym kierunku uczyniła ustawa z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³², która włączyła w system pojęć kodeksowych organy samorządu terytorialnego, rozszerzając jednocześnie moc obowiązującą Kodeksu postępowania administracyjnego na postępowanie przed organami administracji wojskowej, w sprawach powszechnego obowiązku obrony, a także na niektóre sprawy dyscyplinarne.

Na mocy ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych³³ zaliczone wcześniej do organów wyższego stopnia w stosunku do organów gmin w sprawach należących do zadań własnych gmin kolegia odwoławcze przy sejmikach zyskały większą niż poprzednio niezależność organizacyjną i osobową, co wraz z przyznanym im wówczas (nieaktualnym dopiero od 1.01.2004 r.) uprawnieniem do wnoszenia pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego pozwoliło na przypisanie im charakteru organów quasi-sądowych³⁴. Jako takie stanowiły one istotny element koncepcji nowego, trójstopniowego modelu sądownictwa

²⁷ A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 81 i n.

²⁸ Dz.U. poz. 8 ze zm.; dalej: ustawa o NSA.

²⁹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

³⁰ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 6.

³¹ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego...*, s. 37.

³² Dz.U. Nr 34, poz. 201; dalej: nowelizacja k.p.a. z 1990 r.

³³ Dz.U. z 2018 r. poz. 570; dalej: u.s.k.o.

³⁴ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, LEX.

administracyjnego³⁵, a także idei niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym³⁶. Żadnego z tych postulatów nie udało się jednak wcielić w życie.

Dość radykalną (choć spodziewaną) zmianę Kodeksu postępowania administracyjnego przyniosła ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁷. W wyniku ujęcia procedury sądowoadministracyjnej w ramy odrębnej ustawy przepisy te usunięto z Kodeksu, skreślając jego dział VI. Łączność z unormowaniami kodeksowymi nie została jednak zerwana za sprawą zawartych w art. 59 ustawy o NSA z 1995 r. licznych odesłań do Kodeksu postępowania administracyjnego. Zerwanie tego związku nastąpiło dopiero w p.w.p.u.s.a. Z dniem wejścia w życie nowych ustaw utraciła moc ustawa o NSA z 1995 r., w związku z czym nieaktualne stało się stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, do których odsyłał jej art. 59. W Kodeksie skreślono nadto dział V, znosząc tym samym podstawę prawną rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. W jego miejsce wprowadzono (nie bez racji określone mianem „paliatywnych”) uregulowania zawarte w art. 199¹ k.p.c., art. 66 § 4 k.p.a. oraz art. 171 § 4 obowiązującej już wówczas Ordynacji podatkowej³⁸.

Kolejne zmiany przyniosła Ordynacja podatkowa. Na jej podstawie skreślono normujące dotąd szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych przepisy art. 164–179 w dziale III k.p.a., nadając w związku z tym temu ostatniemu tytuł „Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych”. Więż procedury podatkowej z Kodeksem nie została jednak zerwana, co przejawiało się w przejęciu w przepisach Ordynacji podatkowej znacznej części unormowań k.p.a., a także zachowaniu stosowania w postępowaniu podatkowym przepisów działów IV, V, VII i VIII k.p.a., dotyczących udziału prokuratora, rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami, wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków³⁹. Mimo to wprowadzone od 1.01.1998 r. zmiany spotkały się w nauce prawa administracyjnego z nadmierną, nie do końca uzasadnioną krytyką⁴⁰, nieuwzględniającą wymagającej uwzględnienia specyfiki spraw podatkowych oraz rodzimych w tym zakresie tradycji⁴¹.

Na mocy ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴² dostosowano przepisy k.p.a. do nowej struktury terenowej organów administracji publicznej wprowadzonej od 1.01.1999 r. (ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy

³⁵ D.R. Kijowski J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Instytutu Spraw Publicznych*, Sam. Teryt. 1999/5, s. 6.

³⁶ Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2001/10, s. 36; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, Sam. Teryt. 2005/11, s. 5 i n.

³⁷ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.; dalej: ustawa o NSA z 1995 r.

³⁸ J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego a sądowa kontrola administracji publicznej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 49; A. Józefowicz, *Problem rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, Prz. Leg. 2004/4, s. 27–34; R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004/11, s. 62–72.

³⁹ W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Ordynacja podatkowa a przepisy kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Ordynacja podatkowa. Studia*, red. B. Brzeziński, C. Kosikowski, Łódź–Toruń 1999, s. 29 i n.

⁴⁰ 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. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999, s. 222; M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 525.

⁴¹ A. Gorgol, *Dekodyfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 189 i n.

⁴² Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.; dalej: z.n.u.

wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁴³). W jej wyniku w terminologii Kodeksu w miejsce dotychczas używanego określenia „organy administracji państwowej” pojawiło się pojęcie „organy administracji publicznej”.

Na podstawie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁴ rozpoczynającej proces tworzenia w Polsce **e-administracji** (*e-government*), wprowadzono do Kodeksu możliwość wnoszenia podań drogą elektroniczną, jak i doręczeń elektronicznych. Proces ten, obfitujący w liczne nowelizacje k.p.a., z zasadniczą w tym kontekście ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴⁵, doprowadził do zmiany zasad doręczenia pism w postępowaniu administracyjnym⁴⁶.

Wiele zmian wprowadzono ustawą z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷. Odtąd w k.p.a. pojawiło się pojęcie przewlekłości postępowania administracyjnego, nowa na jego gruncie konstrukcja w postaci odmowy wszczęcia postępowania, dokonano też wielu innych zmian, m.in. w zakresie uzupełnienia i sprostowania decyzji, zawieszenia i umorzenia postępowania, a także w odniesieniu do niektórych rozstrzygnięć organu odwoławczego⁴⁸.

Niezwykle doniosły w skutkach charakter miała największa – jak dotąd – nowelizacja, dokonana ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁹. Na jej mocy wprowadzono do Kodeksu wiele nowych konstrukcji procesowych (mediacja, milczące załatwienie sprawy, postępowanie uproszczone) i regulacji materialnoprawnych (nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielanie ulg w ich wykonaniu), rozszerzono katalog zasad ogólnych, modyfikując niektóre z nich, dokonano zmian w przepisach o postępowaniu odwoławczym, dopuszczając zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, ograniczając możliwość wydawania decyzji kasacyjnych przez organ odwoławczy, a także czyniąc wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy opcjonalnym środkiem ochrony na drodze administracyjnej przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Nowości te zostały zespolone ze zmianami w ustawie z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁰, w której przewidziano m.in. nowy środek zaskarżenia w postaci sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Jak deklarowano w uzasadnieniu projektu nowelizacji⁵¹, celem zmian było wprowadzenie rozwiązań, które: po pierwsze, pozwolą usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji ich prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej, po drugie, zmniejszą liczbę rozstrzygnięć kasacyjnych, gdyż strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a dodatkowo wprowadzona zostanie przyspieszona

⁴³ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.; dalej: u.i.d.p.

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.; dalej: u.d.el.

⁴⁶ D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, PUG 2021/8, s. 40–47.

⁴⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.; dalej: nowelizacja k.p.a. z 2010 r.

⁴⁸ W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, ZNSA 2011/4, s. 9–25; zob. także opracowania zamieszczone w zbiorze: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyska, G. Sibiga, Warszawa 2012.

⁴⁹ Dz.U. poz. 935; dalej: nowelizacja k.p.a. z 2017 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁵¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183, s. 5.

procedura, w której sąd administracyjny będzie mógł skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej, po trzecie, przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. zasada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (mediacja). Wiele z tych zmian nie spotkało się jednak z aprobatą w nauce⁵². Nie podzielono również optymizmu co do rzeczywistej ich zdolności do realizacji zakładanych celów nowelizacji⁵³.

O trafności ostatniej z tych ocen zdają się świadczyć motywy ostatnich zmian Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanych na mocy ustawy z 7.10.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁵⁴ oraz z ustawy z 26.01.2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych⁵⁵, a także najnowszej, wpisującej się w ten nurt zmian nowelizacji Kodeksu, dokonanej ustawą z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego⁵⁶, która weszła w życie 13.07.2025 r. W uzasadnieniu projektu pierwszej z nich wskazano na zidentyfikowane przez projektodawcę ograniczenia administracyjne i prawne, które niekorzystnie oddziałują na kontakty obywateli z urzędami oraz kępąją działalność gospodarczą, a wśród nich m.in. długie i czasochłonne procedury, nieterminowe rozstrzyganie spraw i przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych, szczątkowe wykorzystanie milczącego załatwienia sprawy, niewielka liczba procedur prowadzonych w trybie uproszczonym, czy stosowanie w sposób sztywny zasady dwuinstancyjności postępowania⁵⁷. W uzasadnieniu projektu drugiej z nich zauważono natomiast, że jednym z najpoważniejszych problemów, z którymi borykają się obywatele, w tym przedsiębiorcy, jest nadmierna regulacja – przejawiająca się nakładaniem na nich zbyt wielu zbędnych obowiązków, a także przesadnym sformalizowaniem różnorodnych procedur. Natomiast drugim istotnym problemem jest wadliwa praktyka stosowania prawa, przejawiająca się w „nadinterpretacji” prawa, polegającej m.in. na wyjątkowo zachowawczym, tj. bezpiecznym, z punktu widzenia urzędników jego interpretowaniu⁵⁸. W uzasadnieniu trzeciej, najnowszej nowelizacji Kodeksu, także wskazano na potrzebę zmniejszenia liczby zbędnych i nadmiernych wymogów regulacyjnych, co w konsekwencji ma się przyczynić do zmniejszenia kosztów przedsiębiorców. Rezultatem mają być szybsze i sprawniejsze procedury administracyjne, co przełoży się również na efektywność pracy administracji publicznej⁵⁹. Jak z tego wynika,

⁵² J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8, s. 3–24; W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, PPP 2018/9, s. 34–57; J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017/6, s. 82–98.

⁵³ W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017/5, s. 35–36.

⁵⁴ Dz.U. poz. 2185.

⁵⁵ Dz.U. poz. 803.

⁵⁶ Dz.U. poz. 769.

⁵⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2479, s. 1–2.

⁵⁸ Komisijny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2628, s. 16–17.

⁵⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, Sejm X kadencji, druk sejmowy nr 1108, s. 1.

uproszczenia i formy konsensualne w kształcie wprowadzonym do Kodeksu postępowania administracyjnego nowelizacją z 2017 r. nie przyniosły pożądanych rezultatów. Nie przyniosą ich z pewnością także zmiany dokonane wspomnianymi ustawami z 2022 i 2023 r., sprowadzające się do dodania przepisu przewidującego ostateczność decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, sprecyzowania terminu na zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania oraz wskazania przypadku pozostawienia ponaglenia bez rozpoznania, prób rozszerzenia przypadków uzasadniających prowadzenie mediacji, czy mającej niewielkie praktyczne znaczenie modyfikacji przepisów o postępowaniu odwoławczym i administracyjnych karach pieniężnych.

5. Z przeglądu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że na różnych etapach rozwoju regulacji prawnej w Polsce, zwłaszcza w okresach zdominowanym przez dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony jednostki przed działaniami administracji, odgrywał on istotną, często pierwszoplanową rolę. Świadczy to o jego **zdolnościach adaptacyjnych do różnych warunków ustrojowych i reagowania na zmieniające się potrzeby społeczne**. Nie wolno jednak zapominać, że wykorzystanie jego potencjału jest uzależnione od koherencji z innymi procedurami, a sprawność postępowania, bez szkody dla ochrony interesu indywidualnego, zależy w dużej mierze także od modelu i form sprawowania sądowej kontroli administracji oraz skuteczności procedur wykonawczych. Ostateczne oceny na temat przystawalności Kodeksu do potrzeb współczesności, w tym propozycje jego modyfikacji, można więc formułować dopiero po kompleksowej analizie całości systemu, w jakim Kodeks postępowania administracyjnego obecnie funkcjonuje, identyfikacji słabości tego systemu i diagnozie co do możliwości ich usunięcia drogą wyłącznie zmian Kodeksu postępowania administracyjnego.

Agnieszka Krawczyk

Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]

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 miłcząco;
- 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.

1. **Ewolucja zakresu mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego.** Zakres mocy obowiązującej Kodeksu wyznacza treść jego art. 1 i 2, który należy odczytywać łącznie z jego art. 3 (zob. komentarz do tego przepisu).

W wersji pierwotnej Kodeksu przepis art. 1 przewidywał, że „kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej”. Uzupełniał go przepis art. 2 k.p.a., który stanowił, że Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji państwowej (§ 1), przy czym stosuje się go również w postępowaniu przed organami: 1) przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek

organizacyjnych, 2) organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych – gdy organy te są powołane z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w art. 1 (§ 2). Ilekroć w dalszych przepisach Kodeksu była mowa o organach administracji państwowej, tylekroć należało przez nie rozumieć także organy wymienione w § 2 (§ 3).

Mimo nieco odmiennego sformułowania, przepis art. 1 k.p.a. odpowiadał treści art. 1 r.p.a., który stanowił, że „postanowienia rozporządzenia mają zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków”. Przepis art. 1 r.p.a. był wzorowany na przepisach EGVG, które regulowały stosowanie, zakres i wyłączenia stosowania pakietu ustaw procesowych z 1925 r. Jak stanowił art. II EGVG, ustawy te regulują postępowanie wymienionych w ustawie organów administracji, „o ile wykonują one zadania urzędowe” (*soweit sie behördliche Aufgaben besorgen*). Rozumiano przez nie – i rozumie się nadal – **zadania administracji władczej** (*Hoheitsverwaltung*)⁶⁰. W polskiej literaturze okresu międzywojennego określano je też bądź pozytywnie – mianem „władzy zwierzchniej w zakresie prawa administracyjnego”⁶¹, bądź negatywnie – jako to, co pozostaje po wyłączeniu działalności państwa w sferze jego działalności niemogącej być zrealizowaną przez narzucenie woli państwa jednostkom w drodze przymusu (tzw. *gestio*) i działalności państwa, mogącej być zrealizowaną przez narzucenie jednostkom w drodze przymusu jego woli jako dzierżącego władzę publiczną (*Träger öffentlicher Gewalt*), a zamierzającą prowadzenie stosunków z innymi państwami, wydawanie ustaw i orzekanie w trybie sądowym (tzw. *imperium*); ta pozostałość, należąca do dziedziny *imperium*, to administracja państwowa *sensu stricto*⁶².

Również na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego pojęcie „administracji” utożsamiano z administracją wyłącznie władczą, wiążąc postępowanie administracyjne z systemem norm postępowania „dla jednej postaci działalności administracji – działalności, którą Kodeks postępowania administracyjnego nazywa załatwieniem sprawy przez wydanie decyzji (art. 97), rozumiejąc przez nią postępowanie w sprawach, w których organ administracyjny jest powołany do wydania opartego na prawie władczego orzeczenia (...), ustalającego uprawnienia i obowiązki w stosunku łączącym organ administracyjny i indywidualną jednostkę administrowaną – do wydania aktu administracyjnego”⁶³.

Wyraźne powiązanie zakresu stosowania Kodeksu z aktem administracyjnym nastąpiło w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą o NSA. Użyte w art. 1 k.p.a. w tekście pierwotnym pojęcie „sprawy z zakresu administracji państwowej” zostało wówczas zastąpione sformułowaniem, zgodnie z którym Kodeks normuje postępowanie „przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych” (art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.). Nowa formuła została zatem oparta na dwóch jednoznacznych przesłankach: 1) sprawach indywidualnych należących do właściwości organów administracji państwowej; 2) rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej⁶⁴. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego został w ten sposób określony **metodą klauzuli generalnej** – miał on być stosowany w postępowaniu przed wszystkimi organami administracji

⁶⁰ R. Thienel, K. Zeleny, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*, Wien 2021, s. 15.

⁶¹ R. Klimów, *Postępowanie administracyjne*, Lwów 1928, s. 5.

⁶² E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 2–3.

⁶³ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 12.

⁶⁴ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 38.

państwowej oraz we wszystkich sprawach indywidualnych należących do ich właściwości i rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych⁶⁵.

W wyniku zmiany dokonanej nowelizacją k.p.a. z 1990 r. w art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. obok „organów administracji państwowej” pojawiło w pojęcie „organów samorządu terytorialnego”. Na mocy z.n.u. obie te kategorie zastąpiono określeniem „**organów administracji publicznej**”, co odpowiada administracji o dualistycznej strukturze, obejmującej organy rządowe oraz samorządu terytorialnego jako dwóch komplementarnych wobec siebie części struktury władzy publicznej⁶⁶.

Od wejścia w życie nowelizacji k.p.a. z 2017 r. przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się również do postępowania w sprawach załatwianych milcząco (art. 122a i n. k.p.a. – zob. komentarz do tych przepisów). Z użytego w art. 1 pkt 1 k.p.a. sformułowania: „w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco” wynika, że milczące załatwienie sprawy jest równorzędne względem decyzji i alternatywną wobec niej formą załatwienia sprawy indywidualnej, do którego dochodzi – z mocy przepisu szczególnego – w drodze fikcji prawnej⁶⁷.

Obie przewidziane w art. 1 pkt 1 k.p.a. formy załatwienia sprawy zostały uregulowane w rozdziałach 7 (decyzje) i 8a (milczące załatwienie sprawy) działu II k.p.a.

W okresie od nowelizacji ustawą o NSA do wejścia w życie ustawy o NSA z 1995 r. Kodeks normował również postępowanie w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA z powodu ich niezgodności z prawem (art. 1 § 1 pkt 3 oraz dział VI), a do 1.01.2004 r., kiedy to weszły w życie ustawy reformujące sądownictwo administracyjne – również postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi (art. 1 § 1 pkt 2 oraz dział V), które od tego czasu objęte jest regulacją kodeksową tylko w zakresie rozstrzygania sporów o właściwość między organami należącymi do tego samego pionu organizacyjnego (art. 1 pkt 3 k.p.a.).

Ustawa o NSA wprowadziła też do Kodeksu nieobjęte dotąd regulacją ustawową postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 § 1 pkt 4 – obecnie art. 1 pkt 4 k.p.a. oraz dział VII).

Aktualny kształt przepis art. 1 k.p.a. zyskał na mocy nowelizacji k.p.a. z 2017 r., którą do Kodeksu włączono obok równorzędnej wobec decyzji formy załatwienia sprawy w postaci milczącego jej załatwienia, również przepisy o nakładaniu lub wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych i udzielaniu ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5 oraz dział IVa) oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6 oraz dział VIIIa).

- 2. Pojęcie postępowania – art. 1 pkt 1 k.p.a.** Przez „postępowanie”, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., należy rozumieć uregulowany prawem procesowy ciąg czynności procesowych przed organem administracji publicznej, co identyfikuje je jako postępowanie „administracyjne”. Przy czym chodzi tu o **postępowanie administracyjne jurysdykcyjne**, rozumiane jako tryb załatwiania indywidualnej sprawy administracyjnej w formie zewnętrznego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna⁶⁸. Ze względu na źródło regulacji postępo-

⁶⁵ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 6.

⁶⁶ B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 13.

⁶⁷ A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009/11, s. 32 i n.

⁶⁸ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 131.

wanie to określa się zwykle mianem „ogólnego” postępowania administracyjnego. Jest to zapewne kwestia tradycji, bowiem pojęcie to – w odróżnieniu od systemu austriackiego – nie ma u nas charakteru normatywnego. W Austrii określenia „ogólne” (*Allgemeines...*) użyto w nazwie ustawy regulującej postępowanie administracyjne jurysdykcyjne (...*Verwaltungsverfahrensgesetz*), która wraz z ustawą normującą postępowanie egzekucyjne (VVG) i karno-administracyjne (VStG) tworzy system „postępowania administracyjnego”. Odrębne od nich kodyfikacje stworzono na potrzeby administracji skarbowej. Obejmują one Ordynację podatkową (BAO), ustawę o egzekucji podatków (AbgEO) oraz ustawę karną skarbową (FinStrG). Każdy z tych dwóch systemów proceduralnych stanowi regulację „ogólną” dla właściwych, mających je stosować organów. Jak wynika z art. 1 ust. 1 EGVG, ustawy o postępowaniu administracyjnym regulują postępowanie przed wymienionymi w tej ustawie organami, o ile organy te wykonują zadania urzędowe (*behördliche Aufgaben*), rozumiane jako zadania władcze (nienależące do sfery prawa prywatnego), ukierunkowane na wydanie decyzji (nie zaś innego aktu, takiego jak rozporządzenie, instrukcje czy akt bezpośredniego nakazu lub przymusu)⁶⁹. Unormowanie to dopełnia przewidziane w kolejnych ustępach art. 1 EGVG określenie zakresu zastosowania AVG i innych ustaw procesowych przez organy administracji ogólnej (z zastrzeżeniem wyjątków na rzecz organów podatkowych i karnoskarbowych) i enumeratywnym wyliczeniem wyłączeń stosowania tych ustaw (zob. komentarz do art. 3). Mianem procedur „szczególnych” określa się tam natomiast mające różne natężenie odstępstwa od unormowań podstawowego typu (*Grundtypus*) każdej z procedur jurysdykcyjnych, nie wyłączając postępowania w sprawach cudzoziemców, nadzoru bankowego czy postępowania przed organami regulacyjnymi⁷⁰.

Brak podobnych regulacji w naszym systemie prawnym skłania do poszukiwania kryteriów rozróżnienia postępowania jurysdykcyjnego od innych procedur. Pomocna w tym zakresie może być koncepcja stopniowości zasięgu znaczeniowego pojęcia postępowania administracyjnego⁷¹.

3. **Pojęcie organu administracji publicznej – art. 1 pkt 1 k.p.a. oraz innych organów państwowych oraz innych podmiotów powołanych z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1 – art. 1 pkt 2 k.p.a.** Pojęcie organu administracji publicznej zostało zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. przez wyliczenie obejmujące: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolone i niezespole), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 (inne organy państwowe, jak też inne podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1). Zob. komentarz do art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

Mieszczące się w tej definicji pojęcie **ministra** doprecyzowano z kolei w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., poprzez wyliczenie obejmujące 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

⁶⁹ R. Thienel, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2006, s. 66.

⁷⁰ M. Holoubek, M. Lang, *Vorwort* [w:] *Sonderverfahrensrecht*, Hrsg. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2023, s. V.

⁷¹ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne na tle procesów konkretyzacji i realizacji norm prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 937 i n.

podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4. Zob. komentarz do art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

Ujęte w definicji organu administracji publicznej pojęcie **organów jednostek samorządu terytorialnego** zdefiniowano natomiast w art. 5 § 3 pkt 6 k.p.a. poprzez wyliczenie obejmujące 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 – niebędące w sensie ustrojowym organami jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze. Zob. komentarz do art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

Przepis art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. ustanawia **kompetencję ogólną** organów administracji publicznej, którą odróżnia się od kompetencji szczególnej. Kompetencja ogólna to zdolność prawna organów administracyjnych do załatwiania spraw administracyjnych w danym układzie postępowania, natomiast **kompetencja szczególna** to zdolność prawna organu administracyjnego do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania⁷². Przewidziana w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. koncepcja kompetencji ogólnej organów administracji publicznej ma charakter **otwarty**, bowiem zdolność prawną do prowadzenia postępowania przepisy te przyznają, obok organów administracji publicznej, również innym organom spoza systemu ustrojowego administracji ogólnej (organy państwowe) oraz innym podmiotom⁷³. W związku z tym, że katalog „innych organów państwowych” oraz „innych podmiotów” (powołanych z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1) nie jest zamknięty, konieczne jest ustalenie jej **związku z kompetencją szczególną** – właściwością rzeczową do załatwiania określonego rodzaju spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnej⁷⁴. Do organów administracji państwowej w rozumieniu przepisu art. 1 pkt 2 k.p.a. zaliczyć można w związku z tym organy Państwowej Inspekcji Pracy, działające na podstawie ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁷⁵. Państwowa Inspekcja Pracy podlega Sejmowi, a nadzór nad nią w zakresie określonym w ustawie sprawuje Rada Ochrony Pracy (art. 2 u.PIP). Nie jest ona więc organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., jest natomiast „**innym organem państwowym**”, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., bowiem jej organy zostały powołane do wydawania decyzji administracyjnych (zob. art. 33 u.PIP). Tak samo należy zakwalifikować prezesa sądu okręgowego, który na podstawie art. 157b–157c ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁶ został powołany do wydawania decyzji w sprawie wpisu na listę stałych mediatorów i skreślenia z tej listy.

Ze wskazanych powodów do tej kategorii można też zaliczyć **Prezydenta RP**, o ile wydawane przez niego akty indywidualne będą stanowić decyzje administracyjne w rozumieniu Kodeksu. Nie podzielam formułowanych w nauce poglądów, by za takowe można było uznać wydawane prezeń postanowienia o nadaniu lub odmowie nadania obywatelstwa polskiego

⁷² K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 179.

⁷³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 145.

⁷⁴ B. Adamiak, *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 19.

⁷⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm.; dalej: u.PIP.

⁷⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.; dalej: p.u.s.p.

(art. 25 ustawy z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim⁷⁷), nadania tytułu profesora, a ściślej – odmowy takiego nadania⁷⁸, której – *notabene* – po wystąpieniu o to z wnioskiem przez Radę Doskonałości Naukowej (art. 228 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n.) prawo w ogóle nie przewiduje, podobnie jak nie przewiduje odmowy powołania na stanowisko sędziego (art. 179 Konstytucji RP, art. 55 § 3 p.u.s.p.), jeżeli z wnioskiem o powołanie wystąpi Krajowa Rada Sądownictwa (art. 44a u.k.r.s.). Jak trafnie zauważono w literaturze, „zgodnie z zasadą współdziałania władz Prezydent ma konstytucyjny obowiązek współdziałania z Krajową Radą Sądownictwa i zadośćuczynienia jej wnioskowi. Arbitralna odmowa (...) byłaby sprzeczna nie tylko z zasadą podziału władz, lecz również z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego fundamentem jest «godność ludzka z jednej strony i unikanie arbitralności w działaniu władz z drugiej». Immanentne ryzyko arbitralizmu naruszającego art. 2 Konstytucji w postępowaniu Prezydenta wyklucza więc dopuszczenie interpretacji pozwalającej głowie państwa na dyskrejonalną odmowę wobec wniosku Krajowej Rady Sądownictwa⁷⁹”.

Niedopuszczalność kwalifikacji takich niemających podstaw prawnych odmów Prezydenta jako decyzji administracyjnych nie oznacza – i nie może oznaczać – ich niepodważalności. Podstawę do ich kwestionowania stwarza jednak nie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., lecz art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 p.p.s.a. Skoro bowiem nadanie tytułu profesora czy powołanie na stanowisko sędziego następuje w formie czynności faktycznej, a więc w formie innej niż decyzja lub postanowienie, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a., skoro czynność ta ma charakter władczy (urzędowy), to niewątpliwie jest to czynność z zakresu administracji publicznej⁸⁰. Dotyczy ona uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a więc odmowę jej dokonania należy zakwalifikować jako beczynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Uwzględniając wniesioną na taką beczynność skargę, sąd administracyjny stosuje środki przewidziane w art. 149 p.p.s.a. Dlatego też nie można podzielić poglądu wyrażonego w postanowieniu NSA z 9.10.2012 r., I OSK 1883/12⁸¹, w którym stwierdzono, że nie ma podstaw prawnych do kwalifikacji postanowienia Prezydenta RP jako aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co wynika po pierwsze, z braku podstaw do zakwalifikowania tej strefy działania do działania z zakresu administracji publicznej; po drugie, z tego, że z normy kompetencyjnej art. 179 Konstytucji i art. 55 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie można wyprowadzić normy materialnoprawnej dającej podstawę do stwierdzenia uprawnienia wynikającego z przepisów praw. Brak jest zatem prawa podmiotowego kandydata na stanowisko sędziego, tym samym nie ma podstaw do kwalifikowania działania Prezydenta RP, jako aktu stwierdzającego uprawnienie wynikające z mocy przepisów prawa. Orzeczenie to spotkało się zresztą z trafną krytyką w nauce⁸². W pełni trafny jest natomiast pogląd odmienny, wyrażony w postanowieniu NSA z 11.05.2021 r., III OSK 3265/21⁸³, że wprawdzie „postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.”, jednak „winno zostać zakwalifikowane jako inny akt z zakresu

⁷⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1989.

⁷⁸ Z. Kmiecik, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, PiP 2021/3, s. 9.

⁷⁹ R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, St. Iur. 2008/48, s. 211.

⁸⁰ A. Chmielarz-Grochał, *Kontrola sądownoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r., II GSK 295/20*, PiP 2022/4, s. 167–178.

⁸¹ LEX nr 1269634.

⁸² J. Sułkowski, *Sądowa kontrola prerogatyw Prezydenta RP. Glosa do postanowienia z dnia 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, PiP 2014/1, s. 128–133.

⁸³ LEX nr 3174692.

administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”. Na aprobatę zasługuje więc wyrażony w nauce pogląd, że „postanowienie Prezydenta RP jest w istocie aktem wykonawczym w konsekwencji decyzji administracyjnej RDN”⁸⁴. Szerzej – zob. pkt 6 poniżej.

Do „**innych podmiotów**” w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. należą natomiast rozmaite podmioty **niebędące organami państwowym**, takie jak zarządzający specjalną strefą ekonomiczną⁸⁵, którym może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa, samorząd województwa albo inny zarządzający posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników (art. 6 u.s.s.e.), a któremu starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, właściwy ze względu na położenie strefy może, za zgodą wojewody, powierzyć prowadzenie – w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji – określonych spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy (wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, przenoszenia pozwolenia na budowę na inną osobę, orzekanie o utracie ważności pozwolenia na budowę, przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, udzielanie pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, nakazanie przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego i żądanie przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego), zaś rada gminy właściwej ze względu na położenie strefy może upoważnić go do wydawania decyzji w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenów położonych w strefie (art. 15 ust. 1 i 2 u.s.s.e.).

Organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. jako organy, przed którymi toczy się postępowanie, **nie mogą być jednocześnie stronami takiego postępowania** (postanowienie NSA z 30.12.1981 r., I SA 3020/81⁸⁶; zob. także wyrok NSA z 26.05.1982 r., SA/Gd 165/82⁸⁷, którym stwierdzono, że „stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ, który z mocy przepisów prawa został powołany do wydawania decyzji administracyjnych, nawet wówczas, gdy tym organem nie jest organ administracji państwowej (art. 1 § 2 k.p.a.)”, oraz postanowienie NSA z 1.09.2005 r., I OSK 788/05⁸⁸: „powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy też sądownoadministracyjnego”).

4. Pojęcie właściwości organów – art. 1 pkt 1. Właściwość, wraz z wyłączeniem ze sprawy, wyznacza **kompetencję szczególną** organów administracji publicznej⁸⁹. Zob. komentarz do art. 19–27a.

Użyte w art. 1 pkt 1 k.p.a. pojęcie właściwości organu należy odnosić wyłącznie do właściwości **rzeczowej**, o której mowa w art. 20 k.p.a. Przewidziane w nim – tak samo jak w § 1 AVG – odesłanie do przepisów „o zakresie działania” organu, obejmuje przepisy prawa ustrojowego

⁸⁴ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023/2, s. 21.

⁸⁵ Ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1604; dalej: u.s.s.e.

⁸⁶ OSNPG 1982/12.

⁸⁷ ONSA 1982/1, poz. 49.

⁸⁸ „Casus” 2006/1, poz. 1.

⁸⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 150.

i materialnego⁹⁰. Pełni ono istotną funkcję w zakresie podziału kompetencji między organy administracji publicznej i sądy, których właściwość ma określać ustawa (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP; art. 83 ust. 2 B-VG). Pojęcie właściwości w art. 1 pkt 1 k.p.a. musiało więc mieć na celu wyznaczenie zewnętrznych granic obowiązywania ogólnego postępowania administracyjnego, czy też – innymi słowy – rozgraniczenie właściwości do rozstrzygania spraw indywidualnych między organy administracji publicznej i sądy, czemu służy jedynie właściwość rzeczowa⁹¹.

Kodeksowe pojęcie właściwości organów można i należy utożsamiać – podobnie jak w nauce austriackiej – z **kompetencją** (*Zuständigkeit, Kompetenz*) organu do wydawania aktów administracyjnych w określonych kategoriach spraw⁹². Właściwość rzeczowa organu powiązana została bowiem, tak samo jak w § 1 AVG, z „przepisami o zakresie jego działania” (art. 20 k.p.a.), a więc sprawami, w których organ ma upoważnienie (*Befugnis, Ermächtigung*) do ich załatwienia w formie kodeksem przewidzianej. Organ nie może więc być uznany za właściwy tam, gdzie nie ma kompetencji do wydania aktu administracyjnego.

Z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organy władzy publicznej działają **na podstawie i w granicach prawa** (art. 7 Konstytucji RP). Pojęcie „prawa” należy odnosić do prawa powszechnie obowiązującego, którego źródła wyczerpująco wymieniono w przepisie art. 87 Konstytucji RP (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego). Uszczegółowienie tych przepisów w odniesieniu do działań władczych organów administracji publicznej zaproponowano w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁹³. W jego art. 3 przewidziano, że podstawę prawną działań władczych organów administracji publicznej stanowią przepisy powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu Konstytucji RP, wraz z prawem Unii Europejskiej. Organy te mogą podejmować działania władcze w granicach swojej kompetencji i właściwości na podstawie przepisów prawa materialnego oraz z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Ujęcie to jest zbliżone do ustanowionej w art. 18 ust. 1 B-VG zasady legalizmu (*Legalitätsprinzip*), zgodnie z którą administracja publiczna może być wykonywana wyłącznie na podstawie ustawy. Wywodzi się z niej zasadę prymatu ustawy (*Vorrang des Gesetzes*), rozumianą jako zakaz podejmowania przez władzę publiczną czynności sprzecznych z ustawą oraz zastrzeżenie upoważnienia do działania w drodze ustawy (*Vorbehalt des Gesetzes*), a więc niedopuszczalność podejmowania działań władczych bez wyraźnej ustawowej podstawy⁹⁴.

Zasada legalizmu wymaga, by podstawa właściwości została określona w sposób precyzyjny. Znane praktyce problemy powstałe na tym tle, dotyczące zwłaszcza ustalenia organu właściwego do weryfikacji w trybach nadzwyczajnych decyzji wydanej przez organ zniesiony, należy rozstrzygać w drodze wykładni, uwzględniając stan prawny z daty obowiązywania

⁹⁰ W. Chróścielewski, *Organ prowadzący postępowanie* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Maćan, t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 148; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 75.

⁹¹ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 13.

⁹² K. Błaszczyński, *Postępowanie administracyjne*, Poznań 1928, s. 8; E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 8; J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2009, s. 73; D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 53.

⁹³ *Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, Biuletyn RPO – Materiały, nr 60, Warszawa 2008, s. 73.

⁹⁴ W. Berka, *Verfassungsrecht*, Wien 2021, s. 56 i 157.

decyzji wydanej w trybie zwykłym i poszukując organu, który przejął kompetencje nieistniejącego już organu, będącego autorem decyzji⁹⁵. W demokratycznym państwie prawa niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, gdy żaden organ nie jest właściwy w sprawie aktów wydanych przez zniesiony organ administracji publicznej⁹⁶.

Z zasady legalizmu wyprowadza się nadto wniosek o nieprzenoszalności właściwości na inny podmiot bez wyraźnej ku temu ustawowej podstawy⁹⁷. W nauce wyróżnia się następujące **formy przeniesienia właściwości**: delegację (*Delegation*), czyli przeniesienie właściwości aktem woli organu właściwego na inny organ, który odtąd orzeka we własnym imieniu; mandat czy też umocowanie (*Mandat*), co oznacza upoważnienie określonego organu do orzekania w imieniu innego organu; arrogację (*Arrogation*), która zachodzi w razie przejęcia właściwości w danej sprawie przez inny, najczęściej nadrzędny organ; oraz dewolucję (*Devolution*), a więc przejście właściwości na inny organ bez aktu woli organu dotąd właściwego⁹⁸. Przypadki takie w prawie polskim są nieliczne. Podstawę delegacji przewidziano np. w art. 26 § 2 zdanie drugie k.p.a. (organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ), mandatu – w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe⁹⁹ – 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); arrogacji – w art. 161 k.p.a. (minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa), zaś dewolucji – w art. 26 § 2 pkt 1 i 2 k.p.a. (w przypadku wyłączenia organu sprawę załatwia: 1) w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 1 – organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę; 2) w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 2 – organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze). Z zasady legalizmu wynika nadto ustanowiony wprost w § 6 ust. 2 AVG zakaz ustalania podstaw lub zmiany właściwości organu mocą porozumienia stron postępowania administracyjnego (*keine „prorogatio fori”*¹⁰⁰), który – podobnie jak zakaz zawierania układów w tym zakresie między stroną a organem¹⁰¹ – należy uznać za w pełni aktualny również na naszym gruncie, mimo braku w tym względzie wyraźnego przepisu w k.p.a.

- 5. Pojęcie sprawy indywidualnej – art. 1 pkt 1.** W art. 1 pkt 1 k.p.a. posłużono się pojęciem „sprawy indywidualnej”, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, odmiennie niż czynił to art. 1 r.p.a., w którym użyto określenia „**sprawy z zakresu prawa administracyjnego**”. Dawało to podstawę do odróżnienia tych spraw od spraw cywilnych i karnych, ale nie wyjaśniało wszystkich rysujących się na tym tle wątpliwości z uwagi na wieloznaczność terminu

⁹⁵ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 70–71.

⁹⁶ A. Jakubowski, *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*, PiP 2015/12, s. 73.

⁹⁷ J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 73; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2024, art. 1.

⁹⁸ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 34.

⁹⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.

¹⁰⁰ R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 73.

¹⁰¹ J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 73.

„prawo administracyjne”¹⁰². Jak podkreślano w literaturze, nie ma „sprawy administracyjnej” z „istoty” rzeczy – zagadnienie staje się administracyjnym lub cywilnoprawnym w wyniku rozwiązań ustawowych. W związku z tym za zawodne uznano kryteria materialne i wynikające stąd praktyki poszukiwania „natury stosunku”, proponując w jego miejsce kryterium formalne i przyjęcie, że jeżeli do wydania orzeczenia powołany jest organ administracji, wtedy mamy do czynienia ze stosunkiem administracyjnym¹⁰³. Wyraz temu dawał przepis art. 1 pkt 1 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu, z użytym w nim określeniem „w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej”.

W wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej na mocy ustawy o NSA sformułowanie to zastąpiono wyrażeniem „**przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych**”. W nowym ujęciu pominięto zatem uchodzące nadal za nie dość ostre (i przez to budzące wątpliwości) określenie „sprawa z zakresu administracji państwowej”, wiążąc pojęcie sprawy indywidualnej z rozstrzygnięciem w formie decyzji administracyjnych, a więc indywidualnym aktem administracyjnym¹⁰⁴.

Ujęcie to nadal nie wyjaśniało wszystkich wątpliwości. Jak wskazywano w literaturze, powiązanie pojęcia sprawy z jej rozstrzygnięciem decyzją administracyjną wymagało ustalenia, jakie przepisy prawne stanowią podstawę tej decyzji. Dało to asumpt do stworzenia **teoretycznego modelu normy prawa administracyjnego**, z wyróżnionym tu obszarem norm regulujących stosunki społeczne w sposób „bezpośredni” (wynikające z tych norm prawa i obowiązki wiążą ich adresatów „z mocy prawa”) oraz obszarem norm regulujących stosunki społeczne „pośrednio” – w drodze decyzji ich stosowania przez organy państwa. Do tych drugich zaliczono normy prawne, które: 1) mają charakter norm generalnych i abstrakcyjnych; 2) są stosowane przez określoną kategorię organów państwa (organy administracji); 3) w stosunku do podmiotów organizacyjnie im niepodporządkowanych; 4) w celu ustalenia sytuacji prawnej określonego podmiotu przez wyznaczenie wiążących konsekwencji normy prawnej (w postaci: a) odmowy udzielenia żadanego uprawnienia; b) udzielenia żadanego uprawnienia; c) udzieleniu uprawnienia przy jednoczesnym obciążeniu obowiązkiem; d) obciążenia tylko określonym obowiązkiem). Tak rozumianą normę prawa administracyjnego odróżnia – w płaszczyźnie stosowania prawa – od normy prawa cywilnego to, że normę prawa administracyjnego stosuje się nie celem rozstrzygnięcia „sporu o prawo”, lecz celem „niespornego” ustalenia sytuacji prawnej określonego podmiotu. Natomiast od normy prawa karnego odróżnia normę prawa administracyjnego to, że nie jest ona stosowana w celu rozstrzygnięcia „sporu o popełnienie czynu zakazanego przez ustawę”. Norma prawa administracyjnego urzeczywistnia się w życiu społecznym w drodze procesu administracyjnego, co oznacza, że wiążące konsekwencje normy prawa administracyjnego ustala się w stosunku do określonego podmiotu ze względu na określone fakty. Ów niepowtarzalny spłot elementów „indywidualnych” i „konkretnych” tworzy „sprawę administracyjną”, która ma być rozstrzygnięta przez ustalenie wiążących konsekwencji normy prawa administracyjnego¹⁰⁵. Pogląd ten jest obecnie nadal aktualny, o czym świadczą prezentowane w literaturze poglądy, z eksponowaną w nich

¹⁰² E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 2–3.

¹⁰³ J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 11.

¹⁰⁴ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 38.

¹⁰⁵ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 28–30.

podwójną konkretnością sprawy indywidualnej, podlegającej rozstrzygnięciu w określonej formie prawnej – decyzji administracyjnej¹⁰⁶.

Użycie w art. 1 pkt 1 k.p.a. pojęcia „sprawy indywidualnej” należy odczytywać jako wyraz intencji ustawodawcy ograniczenia zakresu mocy obowiązującej Kodeksu tylko do aktów administracyjnych indywidualnych, których ów indywidualny charakter stanowi nieodłączną cechę. Oznacza to, że zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego nie obejmuje – i *de lege lata* obejmować nie może – **aktów administracyjnych generalnych**, rozumianych jako wydany przez organ administracji publicznej akt o charakterze ogólnym i władczym, który najczęściej zawiera w swej treści nowe normy prawne lub dokonuje interpretacji norm już wcześniej ustanowionych, mający charakter abstrakcyjny, niekonsumujący się poprzez jednorazowe zastosowanie¹⁰⁷. W odróżnieniu od indywidualnego aktu administracyjnego określa on adresata w sposób ogólny, jednak tak samo jak akt indywidualny konkretnie określa sytuację lub zachowanie¹⁰⁸. Jak zauważa się w literaturze, niektóre z nich ustawodawca nazywa decyzjami lub decyzjami administracyjnymi, mimo że nie mają charakteru indywidualnego (np. decyzja o wstrzymaniu obrotu określonych serii produktu leczniczego – art. 121 pr. farm.; decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia – art. 20 pr. zgrom.; decyzja administracyjna o przerwaniu imprezy masowej – art. 34a u.b.i.m.), w związku z czym w pewnym (zazwyczaj niewystarczającym) zakresie mają do nich zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego; inne zaś – z uwagi na ich charakter aktów prawa miejscowego czy rozporządzeń – wyłączone są z zakresu zastosowania tego Kodeksu (np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – art. 14 ust. 8 u.p.z.p.; rozporządzenie wojewody o ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na obszarze województwa lub jego części – art. 46 ust. 1 u.z.z.c.z.l.); zaś jeszcze inne niepoddane są żadnej prawnej regulacji (np. okresowy zakaz wstępu do lasu – art. 26 ust. 3 u.l.¹⁰⁹).

Akt administracyjny generalny jest konstrukcją niemieckiego prawa procesowego, z przyjętą tam szeroką koncepcją aktu administracyjnego (*Verwaltungsakt* – § 35 VwVfG), który dzięki temu mieści w sobie różne – również nienazwane lub mające niejednoznaczną naturę – akty administracyjne, łącznie z jego odmianą w postaci zarządzenia ogólnego (*Allgemeinverfügung*¹¹⁰). Ten podtyp aktu administracyjnego nie jest natomiast znany austriackiemu prawu procesowemu. W austriackim prawie administracyjnym akty generalne występują w postaci rozporządzeń (*Verordnungen*), które – podobnie jak u nas – kwalifikuje się jako wydawane poza postępowaniem administracyjnym akty normatywne, podlegające zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego (art. 139 ust. 1 B-VG). Problemy ich rozgraniczenia od aktów indywidualnych rozstrzyga się na trzech płaszczyznach przy użyciu następujących pytań: czy uregulowanie określonej sprawy przez ustawodawcę zostało zastrzeżone w konstytucji dla aktu o charakterze ogólnym (w szczególności rozporządzenia), czy też aktu indywidualnego (w szczególności decyzji administracyjnej); a następnie – czy wykonanie ustawy wymaga posłużenia się tym lub innym aktem administracyjnym; i wreszcie – czy dany akt administracyjny można zakwalifikować jako akt generalny albo indywidualny. Rozstrzygnięcie występujących na tym tle wątpliwości zastrzega się dla ustawodawcy i praktyki stosowania prawa, postulując dokonywanie oceny niejasnych aktów administracyjnych w kategoriach

¹⁰⁶ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 13–14.

¹⁰⁷ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 105.

¹⁰⁸ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 105.

¹⁰⁹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt...*, s. 187–205.

¹¹⁰ S. Detterbeck, *Öffentliches Recht*, München 2013, s. 326–327.

„albo-albo” z uwagi na niedopuszczalność funkcjonowania w obrocie prawnym „**janusowych aktów administracyjnych**” (*janusköpfiger Verwaltungsakt*), będących kombinacją cech aktów indywidualnych i generalnych¹¹¹. W nowszej literaturze wskazuje się, że z ich istnieniem trzeba się liczyć, czego dowodzą obecne w ustawodawstwie przykłady aktów, które wobec określonych osób podlegają kwalifikacji jako decyzje administracyjne, w odniesieniu zaś do innych, określonych generalnie, wywołują skutki typowe dla rozporządzeń i jako takie podlegają zażalenie nie skargą do sądu administracyjnego, lecz do sądu konstytucyjnego¹¹².

Zapewne nie bez związku z istnieniem różnic między niemiecką a austriacką (a za nią – polską) koncepcją aktu administracyjnego – i co istotne, odmienności w zakresie powiązanej z tym ochrony sądowej – polski ustawodawca nie zdecydował się na objęcie regulacją kodeksową wydawania i weryfikacji aktów generalnych, mimo formułowanych w nauce postulatów¹¹³.

Obecne brzmienie art. 1 pkt 1 k.p.a., z eksponowanym w nim indywidualnym charakterem i formą jej rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej, stanowi dostateczne – jak należy uznać – kryterium odróżnienia spraw indywidualnych od generalnych. Biorąc je pod uwagę, w orzecznictwie sądowym za mające charakter generalny uznano m.in. sprawy organizacji ruchu drogowego, wskazując, że „sprawy dotyczące ustawiania znaków drogowych nie są sprawami indywidualnymi z zakresu administracji państwowej i nie są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej” (postanowienie NSA z 21.12.1987 r., SAB/Wr 26/87¹¹⁴), że „znak drogowy stanowi przykład aktu generalnego, adresowanego do nieskonkretyzowanego adresata”, przy czym „nie budzi wątpliwości, że ustawienia znaku drogowego nie można rozpatrywać w płaszczyźnie uregulowań dotyczących wydania decyzji lub postanowień” (postanowienie NSA z 19.05.2010 r., I OSK 735/10¹¹⁵), czy też, że „ustalenie przez organ zarządzający ruchem na drogach publicznych (...) ograniczeń w korzystaniu z drogi /ulicy/ nie jest decyzją administracyjną /rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego/ lecz ustanowieniem powszechnie obowiązującej normy określonego zachowania się dla wszystkich użytkowników drogi – nieokreślonego kręgu potencjalnych jej użytkowników (wyrok NSA z 11.03.1992 r., SA/Ka 117/92¹¹⁶, przy czym „brak jest normy prawa materialnego upoważniającej organ administracji publicznej do wydania decyzji w kwestii zatwierdzenia lub zmiany organizacji ruchu” (wyrok WSA w Kielcach z 16.12.2009 r., II SA/Ke 668/09¹¹⁷). Pogląd ten powtórzono w uchwale NSA z 26.06.2014 r., I OPS 14/13¹¹⁸, w której przyjęto, że „Zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729), jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia

¹¹¹ L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 264–265.

¹¹² J. Hengstschlager, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, 14. Lieferung § 56, Wien 2023, s. 28.

¹¹³ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt...*, s. 206 i n.; A. Skoczyła, *Decyzje generalne* (art. 1 pkt 1a, art. 16 § 2, art. 49 i art. 113a–113k) [w:] *Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 105–115; M. Ochwat, *Generalne akty administracyjne regulujące stabilność finansową – perspektywa porównawcza prawa niemieckiego*, PiP 2023/8, s. 114.

¹¹⁴ ONSA 1987/2, poz. 92.

¹¹⁵ LEX nr 658620.

¹¹⁶ OSP 1994/7–8, poz. 128.

¹¹⁷ LEX nr 582989.

¹¹⁸ ONSAiWSA 2015/1, poz. 2.

30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)”. Taki sam charakter przypisano sprawom ustalenia granicy między obwodami łowieckim uznając, 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 dnia 17 czerwca 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 o akt korygujący terenowy akt normatywny w sprawie utworzenia obwodów łowieckich (...)» (postanowienie NSA z 21.04.1982 r., II SA 590/82¹¹⁹). Znane praktyce przypadki dowodzą jednak, że nie da się uniknąć mieszanych – mieszczących w sobie cechy generalnych i indywidualnych – aktów administracyjnych (zob. uchwała NSA z 4.12.2000 r., FPS 12/00¹²⁰, w której przyjęto, że „skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Gospodarki w przedmiocie wprowadzenia środka ochronnego w postaci opłaty celnej dodatkowej, przewidzianego w ustawie z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz.U. Nr 157, poz. 1027), jest dopuszczalna w świetle art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)”).

Użycie kryterium rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej pozwoliło także sądom administracyjnym na odróżnienie spraw administracyjnych od cywilnych i karnych bądź quasi-karnych. W nawiązaniu do tego elementu przyjęto m.in., że „sfera ustalenia zasad gospodarki mieniem (w tym możliwości sprzedaży drewna uzyskiwanego z zasobów leśnych) przez Skarb Państwa – jako osoby prawnej – należy do zakresu dominium, a nie imperium. Nie może być zatem postrzegana w kategoriach sprawy administracyjnej, której nieodłączną cechą jest ponadto «indywidualny» charakter (*vide* art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.)” (postanowienie NSA z 19.05.2009 r., II GSK 959/08¹²¹), a także że „roszczenie wywłaszczanego wieczystego użytkownika o zwrot nadpłaconej (niezamortyzowanej) opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter roszczenia cywilnoprawnego, co wyłącza możliwość dochodzenia go w postępowaniu administracyjnym” (wyrok NSA z 18.10.1982 r., I SA 736/82¹²²), że „spór w przedmiocie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest sprawą o charakterze cywilnoprawnym” (wyrok NSA z 12.05.2006 r., I OSK 843/05¹²³), w związku z czym „aktów wydawanych przez samorządowe kolegia odwoławcze nie można utożsamiać z decyzjami administracyjnymi. Rozstrzygają one bowiem kontradyktoryjny spór o charakterze cywilnoprawnym zainicjowany złożeniem oświadczenia woli w postaci wypowiedzenia. Są to sprawy o charakterze cywilnym, a zatem wszelkie akty właściwych organów są wyłączone z kognicji sądów administracyjnych” (wyrok NSA z 25.05.2011 r., I OSK 1130/10¹²⁴). W innych orzeczeniach przyjęto, że „sprawa odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest sprawą indywidualną rozstrzyganą w formie decyzji administracyjnej. Zarówno zatem z uwagi na przedmiot postępowania dyscyplinarnego, jak i regulację szczególną w powołanej ustawie o Policji, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania dyscyplinarnego policjantów” (wyrok NSA z 5.12.2006 r., I OSK 472/06¹²⁵; postanowienie NSA z 31.05.2012 r.,

¹¹⁹ ONSA 1982/1, poz. 37.

¹²⁰ ONSA 2001/2, poz. 57.

¹²¹ LEX nr 564194.

¹²² ONSA 1982/2, poz. 97.

¹²³ LEX nr 236557.

¹²⁴ LEX nr 1080883.

¹²⁵ LEX nr 290653.

I OSK 1067/12¹²⁶). Podobnie „postępowanie w sprawie wymierzenia organowi kary pieniężnej za zwłokę, o którym mowa w art. 35 ust. 6 p.b., jest postępowaniem odrębnym, szczególnym, do którego nie mają zastosowania przepisy k.p.a., o czym świadczy chociażby analiza art. 1 pkt 1 k.p.a. Sprawą indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej jest niewątpliwie postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę, ale postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej organowi nie jest sprawą indywidualną w rozumieniu ww. przepisu, ani też nie jest rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej” (wyrok NSA z 10.07.2009 r., II OSK 1118/08¹²⁷).

6. Pojęcie rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej – art. 1 pkt 1 k.p.a. Pojęcie „decyzji administracyjnej” wywodzi się z prawa austriackiego. W tekście pierwotnym AVG użyto go w tytule części III ustawy (*Bescheide*), wyszczególniając w § 56 AVG dwie odmiany decyzji: orzeczenia i zarządzenia (*Entscheidungen und Verfügungen*). W pojęciu „orzeczeń” (*Entscheidungen*) mieściły się decyzje deklaratoryjne, natomiast termin „zarządzenia” (*Verfügungen*) obejmował decyzje konstytutywne. Zabieg powiązania pojęcia decyzji z tymi dwiema odmianami rozstrzygnięć miał na celu ujednolicenie używanych dotąd w prawie materialnym na oznaczenie decyzji administracyjnych rozmaitych określeń, takich jak orzeczenia zarządzenia, koncesje, pozwolenia, dyspensy (*Entscheidungen, Verfügungen, Konzessionen, Erlaubnissen, Dispensen*). Jednolitym pojęciem „decyzja” w znaczeniu użytym w AVG posłużono się następnie w austriackiej konstytucji (B-VG Novelle)¹²⁸. Odtąd pojęcie to ma charakter nie tylko ustawowy, ale także konstytucyjny (zob. art. 130 ust. 1 pkt 1 B-VG, który wyznacza zakres kognicji sądów administracyjnych), stanowiąc centralny element porządku prawnego¹²⁹. Z uwagi na funkcje decyzji jako środka indywidualnej ochrony prawnej konieczne okazało się wypracowanie kryteriów odróżnienia decyzji od innych indywidualnych i generalnych, władczych i niewładczych form działania administracji. W celu ustalenia, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z decyzją czy też nie, w orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto, że decyzją w rozumieniu przepisów B-VG jest każde rozstrzygnięcie organu administracji, w którym został ukształtowany lub stwierdzony indywidualny stosunek prawny, i to bez względu na to, czy została zachowana forma decyzji zgodnie z § 56 AVG, czy też – innymi słowy – która reguluje normatywnie sprawę indywidualnie oznaczonej osoby w formie zdolnej do uzyskania prawomocności, a więc której treścią jest wiążące ukształtowanie stosunku prawnego w indywidualnej sprawie¹³⁰. Rozumienie tego terminu nie uległo zmianie po wejściu w życie z dniem 1.01.2014 r. reformy sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeits- Novelle 2012*)¹³¹. Na gruncie AVG wypracowano zbliżoną definicję decyzji, przyjmując, że jest nią każde władcze rozstrzygnięcie organu administracji, przez które w określonej sprawie indywidualnej administracja orzeka wobec indywidualnie oznaczonej osoby w sformalizowany sposób (zdolny do osiągnięcia stanu prawomocności) o stosunku prawnym o charakterze materialnym lub formalnym (procesowym), poprzez stwierdzenie istniejącego stosunku prawnego (treść deklaratywna), albo ukształtowaniu nowego stosunku prawnego (treść konstytutywna), przy czym o ile mamy do czynienia ze stosunkiem prawnym materialnego rodzaju, decyzja

¹²⁶ LEX nr 1336294.

¹²⁷ LEX nr 552820.

¹²⁸ BGBl. 1925/168.

¹²⁹ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 232.

¹³⁰ D. Leeb, *Bescheidwirkungen und ihre subjektiven Grenzen nach dem AVG*, Wien 2010, s. 19.

¹³¹ BGBl. Nr 96/2013.

ma charakter merytoryczny, a jeśli chodzi o stosunek prawny formalnej (procesowej) natury, mówimy o decyzjach procesowych¹³².

Austriacką koncepcję decyzji administracyjnej recypowano na grunt polski w przepisach rozdziału XIII r.p.a., zatytułowanego „decyzje”. W art. 72 r.p.a. posłużono się, tak samo jak w AVG, sformulowaniem: „**decyzje (orzeczenia i zarządzenia)**”. W okresie międzywojennym nie było jednolitości terminologicznej na poziomie konstytucyjnym i ustawowym – w art. 73 Konstytucji z 1921 r.¹³³ i art. 70 Konstytucji z 1935 r.¹³⁴ dla wyznaczenia kognicji sądownictwa administracyjnego użyto określenia „aktów administracyjnych”, natomiast w art. 1 ustawy o NTA posłużono się pojęciem „orzeczeń i zarządzeń”, podobnie jak w art. 3 rozporz. NTA. Jeszcze w okresie przed wejściem w życie r.p.a. w nauce nie budziło wątpliwości, że do aktów administracyjnych w konstytucyjnym rozumieniu należały znane już wcześniej w naszym ustawodawstwie „orzeczenia i zarządzenia” (art. 1 ustawy z 1.08.1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych¹³⁵), zastanawiano się natomiast, „czy niema jeszcze jakiejś reszty, która by podpadała pod pojęcie aktu administracyjnego, a nie była zarządzeniem lub orzeczeniem”, co wymagało ustalenia cech „orzeczeń i zarządzeń” i zakresienia kręgu aktów, które można by im przeciwstawić. Do cech orzeczenia i zarządzenia administracyjnego, w przeciwieństwie do innych aktów administracyjnych, zaliczono dwie: „a) odnoszą się one do wypadku konkretnego, a więc mają za przedmiot oznaczoną jednostkę (osobę fizyczną lub prawną); b) są aktami, które wyszły poza sferę wewnętrznej organizacji władzy”, w związku z czym nie są nimi akty administracyjne, które: „a) nie odnoszą się do wypadku konkretnego, nie mają za przedmiot oznaczonej jednostki (osoby fizycznej lub prawnej), lecz zawierają postanowienia ogólne, b) nie wyszły poza sferę wewnętrznej organizacji władzy, lecz mają tylko charakter wewnętrznych poleceń służbowych”¹³⁶. Z grupy orzeczeń i zarządzeń, prócz aktów generalnych i wewnętrznych, wykluczono nadto akty prywatnoprawne i czynności faktyczne, co ostatecznie doprowadziło do wniosku, że są nimi akty administracyjne w znaczeniu najściślejszym, czyli: 1) pochodzące od władz rządowych i samorządowych (a nie od władzy ustawodawczej lub sądów), 2) indywidualne i konkretne (niebędące normami ogólnymi) oraz zewnętrzne (niemające charakteru wewnętrznych aktów służbowych); 3) skierowanych na wywołanie skutków prawnych¹³⁷. Orzeczenia i zarządzenia były więc ścisłymi odpowiednikami analogicznych konstrukcji prawa austriackiego i w takim znaczeniu przyjęto je zarówno w ustawie o NTA, jak i w art. 72 r.p.a.¹³⁸

W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego nie powrócono już do pojęcia „orzeczeń i zarządzeń”, poprzestając na określeniu „**decyzja**” (art. 97 tekstu pierwotnego k.p.a.). Nadal jednak miało ono **zbiorczy charakter**, obejmujący akty indywidualne, w których organ „zezwała”, „dopuszcza”, „ustala”, „rozstrzyga”, czy „zarządza”, dlatego też nie budziło wątpliwości, że o tym, czy mamy do czynienia z decyzją, decyduje nie nazwa aktu, lecz jego treść¹³⁹. Poczynio-

¹³² L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 268.

¹³³ Ustawa z 17.03.2021 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

¹³⁴ Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.

¹³⁵ Dz.U. Nr 91, poz. 712.

¹³⁶ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 89.

¹³⁷ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 106.

¹³⁸ M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 19.

¹³⁹ J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 197.

ne dotąd ustalenia w kwestii kwalifikacji aktu jako decyzji i kryteriów jej odróżnienia od innych aktów władzy publicznej zachowały więc pełną aktualność.

Zyskały one na znaczeniu wraz z przywróceniem sądownictwa administracyjnego i zakreśleniem (a z czasem rozbudową) form działania administracji poddanych jego kontroli. Nastąpiło to na mocy ustawy o NSA, którą – po pierwsze, określenie „decyzja administracyjna” ujęto w art. 1 pkt 1 k.p.a., przesądzając tym samym jednoznacznie, że Kodeks stosuje się jedynie do aktów indywidualnych jednego rodzaju, co wcześniej można było odczytać dopiero z treści art. 1 i art. 97 k.p.a.¹⁴⁰ Po drugie zaś, wyłącznie decyzje administracyjne objęto kontrolą przywróconego tym samym aktem prawnym sądownictwa administracyjnego – jak wynikało z art. 196 § 2 k.p.a., do NSA można było zaskarżyć wyłącznie enumeratywnie wymienione w przepisie decyzje, tłumacząc to istotną na ów czas potrzebą komunikatywności¹⁴¹. W rzeczywistości jednak chodziło o to, aby kontrolą sądową nie obejmować drażliwych wtedy spraw, takich jak dotyczące paszportów, zrzeszania się obywateli, czy obronności i bezpieczeństwa publicznego. Od metody tej odstąpiono w nowelizacji k.p.a. z 1990 r., wprowadzając klauzulę generalną zaskarżalności do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych (art. 196 § 1 k.p.a.) oraz enumeratywnie wymienionych postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym (art. 196 § 3 k.p.a.). Zakres sądowej kontroli rozszerzono ustawą o NSA z 1995 r., obejmując nią, obok decyzji administracyjnych (art. 16 ust. 1 pkt 1), także inne akty indywidualne: postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 16 ust. 1 pkt 2), postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (art. 16 ust. 1 pkt 3) oraz inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 16 ust. 1 pkt 4). Stworzony w ten sposób normatywny katalog prawnych form działania administracji poddanych sądowej kontroli administracji obejmuje aktualnie wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a. akty indywidualne: decyzje administracyjne (pkt 1); postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (pkt 2); postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie (pkt 3); inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (pkt 4), a także beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 (pkt 8) oraz beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego (pkt 9).

Użyte w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. pojęcie „decyzja administracyjna” jest pojęciem szerszym niż przewidziane w art. 1 pkt 1 k.p.a., bo obejmuje także **decyzje wydawane w innych reżimach procesowych** (zob. np. postanowienie SN z 5.06.1997 r., III RN 30/97¹⁴², czy uchwała NSA z 17.06.1997 r., FPS 1/97¹⁴³). Wszystkie one jednak podlegają sądowej kontroli, jeżeli nie są wyłączone spod jurysdykcji sądów administracyjnych, o ile stanowią **decyzje w ujęciu materialnym**. Koncepcja materialnego pojęcia decyzji została wypracowana w nauce

¹⁴⁰ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 38–39.

¹⁴¹ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 96.

¹⁴² OSNP 1997/24, poz. 484.

¹⁴³ ONSA 1997/4, poz. 146.

austriackiej w związku z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o sankcje wadliwości decyzji. Przyjmując za punkt wyjścia merklowską koncepcję „kalkulacji błędu” (*Fehlerkalkül*)¹⁴⁴, uznano, że istnieją pewne minimalne, treściowe kryteria kwalifikacji aktu administracyjnego jako decyzji (*Mindestvoraussetzungen*), do których zalicza się: 1) wydanie jej przez organ administracji publicznej z wyraźnym jego oznaczeniem i podpisem osoby, która ma upoważnienie do działania w charakterze organu (*Approbationsbefugnis*), przy czym musi z niej wynikać, kto decyzję wydał; 2) normatywna treść, ujawniająca wolę organu wydania aktu władczego; 3) skierowanie jej do indywidualnie oznaczonego adresata oraz ogłoszenie lub doręczenie osobie zdolnej do czynności prawnych lub jej przedstawicielowi ustawowemu; 4) dochowanie prawem przewidzianej formy (pisemnej lub ustnej) oraz wydanie jej w języku urzędowym¹⁴⁵. Do koncepcji tej odwołuje się orzecznictwo sądowe **w przypadkach wątpliwości co do tego, czy mamy do czynienia z decyzją**, a zwłaszcza w razie nienadania aktowi indywidualnemu nazwy „decyzja”, co w przypadkach, w których prawo materialne taki rodzaj rozstrzygnięcia przewiduje jest – zgodnie z § 58 ust. 1 AVG – obligatoryjne. W takich sytuacjach przyjmuje się, że decydujące znaczenie ma uzewnętrzniona wola organu, wyrażona w treści decyzji, której wówczas nie można odmówić takiego charakteru tylko z tego powodu, że nie jest ona oznaczona jako decyzja¹⁴⁶. Jak się jednocześnie podkreśla, przepisy o formie i treści decyzji nie są celem samym w sobie – należy je wyklądać w nawiązaniu do prawem przewidzianej ochrony na drodze administracyjnej oraz sądowej; nie można ich zatem rozumieć w izolacji¹⁴⁷.

Do koncepcji decyzji w ujęciu materialnym w tym właśnie kontekście, określanym u nas jako „ucieczka od formy decyzji”¹⁴⁸, odwołuje się polska judykatura. Przykładowo, jak wskazano w wyroku NSA w z 20.07.1981 r., SA 1163/81¹⁴⁹: „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 dla 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”. Analogiczny pogląd wyrażono w wyroku NSA z 22.09.1983 r., SA/Wr 367/83¹⁵⁰, wskazując, że: „Decyzją administracyjną jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z 5.02.1988 r., III AZP 1/88¹⁵¹, przyjmując, że „z tej materialno-prawnej definicji decyzji administracyjnej wynikają jednoznacznie te cechy, których istnienie warunkuje uznanie danej czynności organu administracji państwowej – jako decyzji. Chodzi w szczególności o następujące cechy: – po pierwsze, decyzja jest przejawem woli organu administracyjnego, co oznacza, iż organ ten rozstrzygając sprawę narzuca władczo swoje stanowisko; – po wtóre, decyzja musi wyraźnie wskazywać podstawę prawną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego lub finansowego; chodzi tu zatem o ustawy, dekrety, akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnienia ustawowego; – po trzecie,

¹⁴⁴ Zob. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien und Berlin 1927, s. 196.

¹⁴⁵ R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 239–240.

¹⁴⁶ L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 271.

¹⁴⁷ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, 14. Lieferung § 56, Wien 2023, s. 9.

¹⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 301.

¹⁴⁹ OSP 1982/9–10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego.

¹⁵⁰ ONSA 1983/2, poz. 75.

¹⁵¹ OSPiKA 1989/3, poz. 59.

decyzja rozstrzyga konkretną sprawę konkretnej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne; decyzja wyposażona jest w atrybut ważności, jej adresat może się odwołać tylko za pomocą środków przewidzianych w prawie, a w razie niewykonania decyzji stosuje się przymus państwowy. Określenie tych cech decyzji administracyjnej jest istotne m.in. z tego względu, że z jednej strony terminologia spotykana w prawie materialnym nie jest jednolita dla określenia aktu administracyjnego, który merytorycznie jest decyzją (np. spotyka się takie określenie: zezwolenie, koncesja, orzeczenie, pozwolenie, nakaz płatniczy, przydział lokalu itp.), z drugiej zaś w wielu przypadkach ustawodawca nie precyzuje wyraźnie formy prawnej załatwiania indywidualnych spraw”. Jak podkreślono, „w tym względzie powszechnie uznana dyrektywa interpretacyjna przyjmuje, że o kwalifikowaniu danego aktu prawnego, jako decyzji nie decyduje nazwa występująca w przepisie prawnym czy w nagłówku pisma, lecz wyłącznie jego treść i wynikający z niej merytoryczny charakter aktu. Kryterium kwalifikującym dany akt organu jako decyzję jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie kształtujące indywidualną sytuację prawną jednostki, niepodporządkowanej organowi bądź poprzez przyznanie lub odmowę przyznania jej uprawnień, bądź nałożenie obowiązków bądź stwierdzenie istnienia prawnego uprawnienia lub obowiązku w sferze prawa administracyjnego czy finansowego”. Również w wyroku NSA z 21.02.1994 r., I SAB 54/93¹⁵², stwierdzono, że: „1. O istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma. 2. Pismo nie mające formy decyzji jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych osób (fizycznych lub prawnych) w sprawie indywidualnej, choćby dla rozstrzygnięcia takiego brak było podstawy prawnej”. Zbliżone stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny wyroku 27.01.2016 r., I OSK 1438/15¹⁵³, podkreślając, że „w sprawach, które przepis nakazuje rozstrzygać w drodze decyzji uznaje się za decyzje pisma nie spełniające w całości formy przewidzianej art. 107 k.p.a., ale zawierające przynajmniej: oznaczenie organu, który je wydał, wskazanie adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy (choćaby dorozumiane) oraz podpis osoby reprezentującej organ administracyjny”.

Ten pragmatyczny, mający solidne podstawy teoretyczne pogląd jest powszechnie aprobowany w nauce¹⁵⁴. Do materialnego znaczenia decyzji odwołano się także w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, definiując decyzję administracyjną zgodnie z powszechnym jej rozumieniem jako „jednostronny, władczy aktu organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi” (art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu¹⁵⁵).

W orzecnictwie sądowym za decyzje w ujęciu materialnym uznano m.in.:

- wyrażoną przez prezesa sądu wojewódzkiego w formie pisma odmowę ustanowienia tłumaczem przysięgłym osoby ubiegającej się o wykonywanie tego zawodu (postanowienie NSA z 18.10.1991 r., II SA 392/91¹⁵⁶; zob. także uchwałę SN z 29.04.1992 r., III AZP

¹⁵² LEX nr 23979, z głosa B. Adamiak i J. Borkowskiego, OSP 1995/11, poz. 222.

¹⁵³ LEX nr 2032716.

¹⁵⁴ J. Jendrośka [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 197; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987, s. 80; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 134; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 37.

¹⁵⁵ *Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, Biuletyn RPO – Materiały, nr 60, Warszawa 2008, s. 54.

¹⁵⁶ ONSA 1992/3–4, poz. 67, z głosa J. Borkowskiego, OSP 1992/6, poz. 124.

- 3/92¹⁵⁷, w której przyjęto, że: „Sprawę o ustanowienie tłumacza przysięgłego prezes sądu wojewódzkiego rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej”);
- przyznanie lub odmowę przyznania zasiłku osobie czasowo pozostającej bez pracy (na podstawie § 25 ust. 1 zarządzenia nr 8 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 8.02.1982 r. w sprawie zakresu działalności i świadczeń finansowych ze środków funduszu aktywizacji zawodowej (Dz.Urz. MPPiSS Nr 2, poz. 7), wydanego w porozumieniu z Ministrem Finansów, zgodnie z którym osobie takiej, jeżeli pozostaje bez pracy z powodu braku propozycji odpowiedniej pracy lub propozycji przygotowania zawodowego, przysługują świadczenia pieniężne zwane zasiłkami, przy czym zasiłki przyznają organy administracji (wyrok NSA z 8.02.1983 r., SA/Wr 559/82¹⁵⁸);
 - odmowę mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem na prośbę osoby zainteresowanej złożoną w trybie art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (postanowienie NSA z 16.01.1991 r., II SA 807/90¹⁵⁹);
 - orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej (wyrok NSA z 28.09.1994 r., III SA 56/94¹⁶⁰);
 - orzeczenia wojskowych komisji lekarskich, powołanych na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygające o związku chorób i ułomności żołnierzy oraz śmierci ze służą wojskową, jak również o stopniu trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej lub choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami tej służby (wyrok NSA z 16.11.1995 r., SA/Gd 1655/95¹⁶¹; wyrok NSA z 22.05.1998 r., II SA/Wr 1257/97¹⁶²);
 - decyzję Komisji Rekrutacyjnej rozstrzygającą o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (postanowienie SN z 5.06.1997 r., III RN 30/97¹⁶³);
 - orzeczenia wojskowych komisji lekarskich, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała NSA z 19.01.1998 r., OPS 8/97¹⁶⁴);
 - rejestrację pojazdu na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.); wniosek taki wyprowadzono z użytych w ustawie sformułowań: „rejestracji pojazdu dokonuje (...) starosta” i „rejestracji dokonuje się (...)”, co zdaniem Sądu oznacza, że „uzyskanie przewidzianych w tych przepisach uprawnień przez dany podmiot nie następuje z mocy samego prawa, lecz dopiero w wyniku konkretyzacji normy prawnej. W art. 73 ust. 1 ustawy jest mowa o dwóch czynnościach organu rejestracyjnego: o dokonaniu rejestracji oraz o wydaniu dowodu rejestracyjnego i tablic (tablicy) rejestracyjnych. Samo wydanie dowodu rejestracyjnego jest tylko czynnością materialno-techniczną. Sama ta czynność jednak nie wyznacza sytuacji prawnej jednostki, gdyż zawsze musi być ona poprzedzona rozstrzygnięciem przez dany organ, czy w konkretnej sytuacji osoba ubiegająca się o rejestrację danego pojazdu spełnia wszystkie określone wymagania ustawowe. Takie działania organu autorytatywnie konkretyzują

¹⁵⁷ OSNC 1992/10, poz. 172.

¹⁵⁸ ONSA 1983/1, poz. 3.

¹⁵⁹ LEX nr 951690, z głosem J. Szreniawskiego i A. Wróbla, OSP 1992/4, poz. 93.

¹⁶⁰ FK 1995/1, poz. 62, z głosem Z. Kmiecika, OSP 1995/7–8, poz. 158.

¹⁶¹ Z głosem J. Borkowskiego, OSP 1997/7–8, poz. 135.

¹⁶² LEX nr 656201.

¹⁶³ OSNP 1997/24, poz. 484.

¹⁶⁴ ONSA 1998/2, poz. 39.

sytuację prawną podmiotu i noszą wszelkie znamiona procesu wydawania decyzji. Akt rejestracji pojazdu zatem ma cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialno-prawnym” (uchwała NSA z 15.11.1999 r., OPK 24/99¹⁶⁵);

- akt odmowy przyjęcia na studia akademickie ujęty w formie pisma prorektora uniwersytetu (wyrok NSA z 16.12.1999 r., I SA 1374/99¹⁶⁶);
- rozstrzygnięcie o wyniku konkursu na tzw. wyższe stanowisko w służbie cywilnej (wyrok NSA z 14.02.2001 r., II SA 2908/00¹⁶⁷);
- pismo Prezesa ARiMR o odmowie przyznania dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektu zgłoszonego do realizacji w ramach sektorowego programu operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, co wywiedziono z użytego przez ustawodawcę określenia „przynajmniej” dofinansowanie, które – zdaniem Sądu – należy interpretować jako stworzenie podstawy prawnej do wydania przez ARiMR decyzji administracyjnej, stanowiącej warunek dopuszczalności zawarcia umowy o dofinansowanie (wyrok NSA z 8.06.2006 r., II GSK 63/06¹⁶⁸);
- orzeczenie Centralnej Komisji Lekarskiej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przedmiocie ustalenia funkcjonariuszowi ABW kategorii zdolności do służby (wyrok NSA z 29.10.2008 r., I OSK 1683/07¹⁶⁹) oraz orzeczenia komisji lekarskich o zdolności do służby w ABW osoby ubiegającej się o przyjęcie do służby (wyrok NSA z 30.04.2010 r., I OSK 93/10¹⁷⁰);
- odmowę zwrotu nienależnie pobranej opłaty z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej (art. 12 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (postanowienie NSA z 1.09.2010 r., II OSK 1127/10¹⁷¹);
- odmowę przyznania funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagrody rocznej (uchwała NSA z 9.12.2013 r., I OPS 4/13¹⁷²);
- negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.) w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17.10.2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz.U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.), które powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej (uchwała NSA z 24.05.2012 r., II GPS 1/12¹⁷³);

¹⁶⁵ ONSA 2000/2, poz. 54.

¹⁶⁶ LEX nr 46274.

¹⁶⁷ Pr.Pracy 2001/4, poz. 42.

¹⁶⁸ LEX nr 188514, z glosą Ł. Wosika, *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06, EPS 2006/12, s. 51 i n.*

¹⁶⁹ LEX nr 1016137.

¹⁷⁰ LEX nr 595620.

¹⁷¹ LEX nr 743245.

¹⁷² ONSAiWSA 2014/3, poz. 35, z glosą J. Chmielewskiego, *Postępowanie administracyjne – odmowa przyznania funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagrody rocznej – decyzja administracyjna. Glosa do uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 4/13, OSP 2014/7–8, poz. 70.*

¹⁷³ ONSAiWSA 2012/4, poz. 62, z glosą M. Romańskiej, *Procedura rozpatrzenia wniosku o udzielenie niepełnosprawnemu środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej*

- indywidualne rozstrzygnięcie Prezesa NFZ wydane na podstawie art. 95n ust. 9 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.) w dwuinstancyjnej procedurze szczególnej, uzupełnionej w określonym ustawą zakresie przepisami k.p.a., co wynika z ust. 16 pkt 2 art. 95n tej ustawy; jak uznał Sąd, rozstrzygnięcie takie jest decyzją administracyjną podlegającą kognicji sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 29.05.2018 r., II GSK 919/18¹⁷⁴);
 - pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o odmowie przyznania nagrody za odkrycie lub przypadkowe znalezienie zabytku archeologicznego; zdaniem Sądu, art. 34 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z 1.04.2004 r. w sprawie nagród za odkrycie lub znalezienie zabytków archeologicznych stanowi podstawę do przyjęcia, że sprawa dotycząca przyznania nagrody za odkrycie lub przypadkowe znalezienie zabytku archeologicznego jest sprawą indywidualną (sprawą administracyjną), o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. (wyrok NSA z 13.02.2019 r., II OSK 731/17¹⁷⁵);
 - czynność określoną w przepisach prawa jako „przyznanie dofinansowania” ze środków PFRON do pobytu osoby niepełnosprawnej na turnusie rehabilitacyjnym (m.in. art. 10d ust. 8 pkt 2, art. 10e ust. 4 ustawy z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz § 5 ust. 15 pkt 2 i 4 rozporządzenia z 15.11.2007 w sprawie turnusów rehabilitacyjnych), uznaną przez Sąd za formę władczej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, której adresatem jest jednostka. Zdaniem Sądu, „akt taki powinien przybrać formę decyzji administracyjnej” (wyrok NSA z 28.11.2019 r., I GSK 1479/18¹⁷⁶; zob. także wyrok NSA z 8.11.2013 r., II GSK 941/12¹⁷⁷);
 - pismo Sekretarz Państwowej Komisji Egzaminacyjnej do Spraw Doradztwa Podatkowego o odmowie zwrotu opłaty egzaminacyjnej (wyrok NSA z 7.09.2021 r., II GSK 294/21¹⁷⁸).
- Nie uznano natomiast za decyzję z uwagi na brak przynajmniej jednej z jej materialnych cech:
- decyzji w sprawie zmiany w sieci przedszkoli (§ 8 ust. 3 załącznika nr 1 do zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania z 8.01.1982 r. w sprawie organizacji placówek wychowania przedszkolnego¹⁷⁹), jak przyjął Sąd, „w takim postępowaniu bowiem organy te nie rozstrzygają o prawach lub obowiązkach indywidualnie określonych podmiotów w konkretnej sprawie, lecz realizują swoje zadania organizatorskie w zakresie zarządzania działalnością państwową na polu oświaty i wychowania” (postanowienie NSA z 28.10.1983 r., SA/Wr 625/83¹⁸⁰);
 - decyzji stwierdzającej – na wniosek osoby trzeciej lub z urzędu – obowiązek meldunkowy indywidualnie określonego podmiotu; jak podkreślił Sąd, podstaw do wydania decyzji nie stwarza ani przepis kompetencyjny dla organu administracji państwowej do rozstrzygnięcia o zameldowaniu (lub wymeldowaniu) osoby, ale tylko wtedy, gdy zgłoszone przez nią dane budzą wątpliwości, ani przepis ustanawiający obowiązek wymeldowania się

– negatywne rozpatrzenie wniosku – decyzja administracyjna. Glosa do uchwały NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, OSP 2013/2, poz. 12.

¹⁷⁴ ONSAiWSA 2019/6, poz. 93.

¹⁷⁵ ONSAiWSA 2020/2, poz. 20.

¹⁷⁶ LEX nr 2768493.

¹⁷⁷ LEX nr 1559068.

¹⁷⁸ LEX nr 3241246.

¹⁷⁹ Dz.Urz. MOiW Nr 1, poz. 1.

¹⁸⁰ ONSA 1983/2, poz. 94.

osoby, która opuszcza miejsce pobytu stałego lub czasowego; zdaniem Sądu, obowiązek meldunkowy, obejmujący zameldowanie i wymeldowanie się z pobytu stałego lub czasowego, wynika wprost z przepisów prawa, natomiast wymuszenie wykonania obowiązku meldunkowego następuje w trybie egzekucji administracyjnej, którą w myśl art. 3 u.p.e.a. stosuje się także wówczas, gdy obowiązek wynika bezpośrednio z przepisu prawa i mieści się w zakresie administracji państwowej (wyrok NSA z 15.12.1987 r., SA/Wr 730/87¹⁸¹);

- pisma o treści: „Wyjaśniamy, iż zgodnie z ust. 3 Komunikatu Nr 16/95 Ministerstwa Finansów z 6.07.1995 r. dla osób ubiegających się o świadectwo kwalifikacyjne lub przystępujących do egzaminu w celu otrzymania świadectwa kwalifikacyjnego uprawniającego do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz.Urz. Min. Fin. 1995 r. Nr 11 poz. 43) nie spełnia Pan (i) warunków wykształcenia, o którym mowa w § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 28.12.1994 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 140, poz. 790, z 1995 r. Nr 71 poz. 356). Zgodnie z § 6 decyzji nr 1 Ministra Finansów z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie powoływania oraz zasad i trybu działania Komisji egzaminacyjnej sprawdzającej kwalifikacje wymagane od osób usługowo prowadzących księgi rachunkowe (Dz.Urz. Min. Fin. 1995 r. Nr 11 poz. 42) – informacja określająca termin i miejsce egzaminu oraz wysokość opłaty za uczestnictwo w sesji egzaminacyjnej ogłaszana jest w Dz.Urz. Min. Fin. w formie komunikatu oraz zamieszczana w Rzeczypospolitej. Ponadto osoby zakwalifikowane do egzaminu otrzymują powyższe informacje odrębnymi pismami”; zdaniem Sądu, zaskarżone pismo nie zawiera minimum elementów, pozwalających potraktować je jako decyzję. W szczególności nie zawiera stanowczego rozstrzygnięcia i nie pochodzi od uprawnionego organu, lecz jest pismem wyjaśniającym – informacyjnym, podpisanym przez Dyrektora Departamentu Rachunkowości Ministerstwa Finansów (postanowienie NSA z 18.12.1996 r., II SA 2877/95¹⁸²);
- ustalenia i nałożenia korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.); zdaniem Sądu, nie wymaga się tu wydania decyzji administracyjnej, bowiem „ustalenie i nałożenie korekty finansowej przez instytucję zarządzającą (pośredniczącą lub wdrażającą) jest jedynie etapem dochodzenia zwrotu kwoty ustalonej korektą, poprzedzającym postępowanie administracyjne w tej sprawie, wszczęte na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. W postępowaniu administracyjnym o zwrot należności nieprawidłowo pobranych ustalenia dotyczące korekty podjęte w toku postępowania kontrolnego nie wiążą organu orzekającego o zwrocie. Stanowią element stanu faktycznego tej sprawy. W konsekwencji korekta podlega również kontroli sądu rozpatrującego skargę na decyzję zobowiązującą do zwrotu, w ramach oceny ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia o zwrocie (uchwała NSA z 27.10.2014 r., II GPS 2/14¹⁸³);
- wezwania prowadzącego instalację do usunięcia w oznaczonym terminie naruszeń – będącego etapem procedury zmierzającej do wydania decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia; jako takie nie może ono przybrać formy decyzji administracyjnej (wyrok NSA z 14.10.2016 r., II OSK 3367/14¹⁸⁴);

¹⁸¹ ONSA 1988/1, poz. 18.

¹⁸² LEX nr 1691393.

¹⁸³ ONSAiWSA 2015/2, poz. 17.

¹⁸⁴ LEX nr 2169156.

- rozstrzygnąć kół łowieckich, dotyczących w szczególności członkostwa w tych kołach; jak uznał Sąd, „orzeczenia te mają charakter wewnętrzny, bowiem koła łowieckie w zakresie własnych kompetencji mogą decydować o członkostwie poszczególnych kandydatów” (postanowienie NSA z 9.02.2017 r., II OSK 123/17¹⁸⁵).

Użyteczność koncepcji decyzji materialnej przejawia się także w tym, że pozwala ona odróżnić decyzję administracyjną, o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., od innych prawnych form działania administracji, wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Problem granic między nimi jest niezwykle istotny z uwagi na kwestię dostępu do sądu administracyjnego i zakres udzielanej przez sąd w tych przypadkach ochrony (zob. art. 52–53 i 145–146 p.p.s.a.), rodzi jednak w praktyce wiele istotnych problemów.

Dotyczy to w szczególności wyznaczenia granic między decyzją administracyjną (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) a **innym niż decyzja lub postanowienie aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa** (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹⁸⁶). Dwie zasadnicze między nimi różnice wynikają z zestawienia art. 3 § 2 pkt 4 i pkt 1–2 p.p.s.a. Po pierwsze, skoro mamy tu do czynienia z „innym aktem” niż decyzja, musi to oznaczać, że ów „inny akt” pozbawiony jest typowego dla decyzji elementu „rozstrzygnięcia”, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. Nie wywołując – tak jak decyzja – skutku kształtującego (*rechtsgestaltende Funktion*) w sposób wiążący prawa lub stosunku prawnego przez ich ustanowienie, zmianę, uchylenie lub stwierdzenie, nie jest on objęty regulacją k.p.a. Po drugie, ów „inny akt” nie jest także postanowieniem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2–3 p.p.s.a. Do grupy wymienionych tu postanowień należą: postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.). Cechą charakterystyczną tej grupy aktów jest wydanie ich w sformalizowanej procedurze administracyjnej (k.p.a., o.p., u.p.e.a. lub innej). Skoro „inny akt”, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest czymś innym niż postanowienie, musi to oznaczać, że jest on podejmowany poza procedurą administracyjną. Dotyczy to również „czynności”, które także mają charakter pozaprocesowy. Cechą wyróżniającą aktów lub czynności jest przy tym punkt ich odniesienia – mają one „dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Chodzi tu o uprawnienia lub obowiązki jednostki niepodlegające konkretyzacji w drodze decyzji (lub czasem postanowienia), bo już skonkretyzowane w przepisie prawa. Do konstrukcji tej odwołano się m.in. w art. 3 § 1 u.p.e.a., z którego wynika, że tytułem egzekucyjnym obowiązków publicznoprawnych, określonych w art. 2, jest – obok decyzji i postanowień właściwych organów, również „przepis prawa”, z którego obowiązki te wynikają „bezpośrednio”. Wszystko to uzasadnia przekonanie, że cechą odróżniającą wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „akty lub czynności” od decyzji i postanowień jest ich **niesformalizowany i wykonawczy charakter**¹⁸⁷.

Jako takie odpowiadają one stanowiącej tradycyjny element austriackiego porządku prawnego odmianie czynności faktycznych w postaci wykonywania bezpośrednich nakazów i środków przymusu (*die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und*

¹⁸⁵ LEX nr 2239225.

¹⁸⁶ Zob. A. Krawczyk, *Sądowa kontrola czynności z zakresu administracji publicznej (na przykładzie czynności w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji oświatowej)* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024, s. 547 i n.

¹⁸⁷ A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 75.

Zwangsgewalt – zob. art. 130 ust. 1 pkt 2 B-VG, który przewiduje możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego z powodu naruszenia prawa przy ich wykonywaniu). Ich istotę oddaje rozpowszechnione w nauce ich zbiorcze określenie jako **aktów wolnych od rygorów procesowych** (*verfahrensfreie Verwaltungsakte*), eksponujące charakterystyczny dla nich brak formalizmu przy ich podjęciu i uzewnętrznieniu – nie są one wynikiem prawnie sformalizowanego postępowania, ani nie stanowią jego części (stąd nie mają postaci decyzji czy postanowienia), lecz są podejmowane bezpośrednio na podstawie przepisu ustawy¹⁸⁸. Przepis ustawy musi więc określać, kto jest uprawniony do podjęcia tego aktu i w jaki sposób organ ma się w tym przypadku zachować¹⁸⁹.

W okresie międzywojennym czynności faktyczne były wyłączone z kompetencji NTA, co wynikało z przewidzianego w art. 1 ust. 2 ustawy o NTA w obowiązku wyczerpania toku instancji administracyjnych jako warunku dopuszczalności skargi¹⁹⁰. Sądową kontrolą objęto je dopiero na mocy ustawy o NSA z 1995 r.

Przepis art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA od początku budził wiele wątpliwości w praktyce, czego przykład stanowi pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z 12.03.1998 r., II SA 1247/97¹⁹¹, zgodnie z którym „przez «czynność» w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) rozumieć należy konkretną czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji państwowej, samorządowej i inny organ, który z mocy prawa powołany został do załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej, stanowiącą władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”. Przypisanie czynności charakteru jurysdykcyjnego, wyrażone w użytym przez Sąd sformułowaniu „stanowiącą władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie”, spotkało się z trafną krytyką glosatora, który podkreślił, że „afirmacja poglądu Sądu oznaczałaby zgodę na zatarcie różnic pomiędzy władczymi rozstrzygnięciami organów administracji publicznej podejmowanych w formie różnorodnych aktów administracyjnych”¹⁹². Ów błędny pogląd o „rozstrzygającym” charakterze aktu lub czynności został powtórzony w postanowieniu NSA z 24.03.1998 r., II SA 1155/97¹⁹³, słusznie spotykając się z zarzutem, że „przyjęcie, że mają to być działania (akty lub czynności) rozstrzygające (władcze), oznacza znowu (...) utożsamienie ich z decyzjami administracyjnymi”. Mimo to w wielu orzeczeniach powielono błędny pogląd, przypisujący „aktom lub czynnościom” charakter „władczego rozstrzygnięcia”, czy też „załatwienia sprawy administracyjnej”, co prowadziło do kolejnych nieporozumień, polegających na przyjęciu, że „czynnością” (która z natury ma charakter dokonany) może być odmowa. Przykładem jest wyrok NSA z 29.03.2001 r., II SA 3404/00¹⁹⁴, w którym uznano, że „odmowa pełnomocnika Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych udzielenia pożyczki na zakup samochodu dla niepełnosprawnego jest czynnością podlegającą kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego”, czy uchwała NSA z 4.02.2008 r., I OPS 3/07¹⁹⁵, w której stwierdzono, że „skierowane do

¹⁸⁸ R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 55.

¹⁸⁹ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 5.

¹⁹⁰ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 100.

¹⁹¹ OSP 1999/2, poz. 25.

¹⁹² L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 marca 1998 r., II SA 1247/97*, OSP 1999/2, poz. 25.

¹⁹³ ONSA 1999/2, poz. 51, z glosą J. Zimmermanna, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 marca 1998 r., II SA 1155/97*, OSP 1999/9, poz. 164.

¹⁹⁴ Pr.Pracy 2001/7–8, poz. 76.

¹⁹⁵ ONSAiWSA 2008/2, poz. 21.

organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).” Uchwała ta spotkała się w nauce z krytyką¹⁹⁶, choć nie zabrakło głosu aprobującego¹⁹⁷.

Prawidłowej identyfikacji jako „aktów lub czynności”, a nie decyzji administracyjnej, dokonano natomiast, przykładowo, w wyroku NSA z 14.08.2002 r., II SA/Gd 4182/01¹⁹⁸, w którym przyjęto, że: „Bezrobotny, któremu nie jest wypłacany w całości lub w części zasiłek przyznany ostateczną decyzją, ochrony prawnej powinien szukać w skardze na czynność wypłaty (art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i skargę skierować przeciwko organowi, na którym, z mocy samego prawa, ciąży obowiązek wypłaty zasiłku (art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.).” Wskazano w nim, że „co do wypłaty zasiłku dla bezrobotnych nie da się jednak znaleźć argumentów uzasadniających możliwość wydania w tym przedmiocie orzeczenia przez organ, na którym ciąży obowiązek wypłaty. Stąd bezrobotny, któremu nie jest wypłacany w całości lub w części zasiłek przyznany ostateczną decyzją, ochrony prawnej powinien szukać w skardze na czynność wypłaty”. Prawidłowo też oceniono charakter prawny udostępnienia dokumentacji medycznej w wyroku 7 sędziów NSA z 19.05.2003 r., OSA 1/03¹⁹⁹, w którym uznano, że: „Pacjent publicznego zakładu opieki zdrowotnej ma uprawnienie do udostępnienia mu dokumentacji medycznej zbiorczej prowadzonej przez zakład, w zakresie dotyczącym jego osoby, wynikające z art. 18 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), a w razie odmowy uznania tego uprawnienia przez zakład może zaskarżyć czynność zakładu do sądu administracyjnego na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).” W uzasadnieniu wyroku trafnie wskazano, że „sprawa o udostępnienie pacjentowi dokumentacji medycznej nie jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, gdyż takiej prawnej formy załatwienia tej sprawy nie przewiduje omawiana ustawa. Jest to więc sprawa, do której nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Udostępnienie dokumentacji medycznej pacjentowi następuje w drodze działania (czynności) zakładu. Jest to czynność w sprawie uznania uprawnienia pacjenta wynikającego z mocy przepisu prawa (art. 18 ust. 3 pkt 1 ustawy)”. Podobnie trafnie zakwalifikowano jako „czynność” zwrot policjantowi kosztów dojazdu w wyroku WSA w Gdańsku z 14.04.2005 r., II SA/Gd 1646/03²⁰⁰, w którym przyjęto, że: „Sprawa zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze

¹⁹⁶ Z. Kmiecniak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, OSP 2008/5, poz. 51 oraz K. Defecińska-Tomczak i A. Kubiak, *Zakres pojęcia sprawy administracyjnej w związku z trybem zwrotu opłaty za kartę pojazdu. Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, PiP 2008/6, s. 133–138.

¹⁹⁷ A.P. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, OSP 2008/7–8, poz. 89, który – tak samo jak Sąd – utożsamiał odmowę zwrotu opłaty z czynnością.

¹⁹⁸ OSP 2003/10, poz. 135, z aprobującą glosą E. Łętowskiej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 sierpnia 2002 r.*, II SA/Gd 4182/01, OSP 2003/10, poz. 135.

¹⁹⁹ ONSA 2003/4, poz. 114, z aprobującą glosą B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 2003 r.*, OSA 1/03, OSP 2003/11, poz. 136.

²⁰⁰ ONSAiWSA 2006/1, poz. 3, z aprobującą glosą E. Bojanowskiego – *Rozstrzygnięcie w sprawie zwrotu kosztów dojazdu. Glosa do wyroku WSA z dnia 14 kwietnia 2005 r.*, II SA/Gd 1646/03, GSP-Prz.Orz. 2007/2, s. 49–52.

zm.) nie podlega rozstrzygnięciu w formie decyzji administracyjnej”. W uzasadnieniu wskazano, że: „W przepisie tym posłużono się zwrotem «przysługuje», który wskazuje na powstanie uprawnień bezpośrednio z mocy ustawy. Skoro uprawnienie do zwrotu kosztów dojazdu powstaje bezpośrednio z mocy ustawy, to nie zachodzi konieczność konkretyzacji normy prawnej przez organ administracji publicznej, co oznacza, że kwestia zwrotu omawianych kosztów nie jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. (...) Realizacja obowiązku właściwego komendanta policji, będącego organem administracji publicznej, następuje w drodze czynności materialno-technicznej, polegającej na wypłacie bądź odmowie wypłaty stosownej kwoty pieniężnej tytułem zwrotu kosztów dojazdu. Czynność ta jest czynnością zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Bardziej precyzyjnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26.05.2020 r., II OSK 3170/19²⁰¹, w którym wskazano, że „przyznanie nagrody za przyczynienie się do szybkiej likwidacji choroby zakaźnej nie następuje w formie decyzji administracyjnej, lecz w formie czynności materialno-technicznej. Przyznanie nagrody nie zostaje przy tym wyjęte spod kontroli sądowej, ponieważ stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego”, natomiast „przedmiotem skargi na bezczynność lub przewlekłość może być ewentualnie niezakończanie w terminie sprawy przyznania nagrody prowadzonej przez wojewódzkiego lekarza weterynarii”. Uchwycił to także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w postanowieniu z 15.07.2005 r., II SAB/Bd 23/04²⁰², przesądzając dopuszczalność skargi na bezczynność polegającej na niedokonaniu przez prezesa właściwego sądu zawiadomienia ławników o wyborze, odebraniu od nich ślubowania, wpisaniu ich na listę ławników i wydaniu im legitymacji, a także NSA w wyroku z 14.02.2023 r., II OSK 1219/22²⁰³, w którym Sąd ten stwierdził, że „wydanie karty pobytu ma charakter materialno-techniczny i zalicza się do grupy «aktów i czynności», o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co uzasadnia możliwość skorzystania ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.)”. Analogiczny pogląd legł u podstaw postanowienia NSA z 17.11.2020 r., II OSK 865/20²⁰⁴, w którym Sąd ten, uznając, że „sporządzenie protokołu, o którym mowa w art. 46a ust. 4 (protokół oględzin) i sporządzenie protokołu, o jakim mowa w art. 46c ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (protokół szacowania ostatecznego), są czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów prawa, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”, dopuścił skargę na bezczynność organu w tym zakresie, podkreślając, że „zaskarżenie do sądu administracyjnego bezczynności możliwe jest tylko w takim zakresie, w jakim możliwe jest zaskarżenie decyzji, postanowień oraz innych aktów (art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 1–4a p.p.s.a.)”.

O skali problemów na tym tle może świadczyć chwiejność orzecznictwa sądowego w odniesieniu do – przykładowo – wystąpienia państwowego inspektora pracy czy wyniku kontroli. Pierwszy z nich uznawano bądź za decyzję, bądź odmawiano mu charakteru zarówno decyzji, jak i „aktu lub czynności” (zob. postanowienie NSA z 5.06.2002 r., SA/Sz 1138/01²⁰⁵,

²⁰¹ LEX nr 3058906.

²⁰² OSP 2006/3, poz. 30, z aprobowaną glosą M. Bogusza, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 15 lipca 2005 r., II SAB/Bd 23/04*, OSP 2006/3, poz. 30.

²⁰³ LEX nr 3517243.

²⁰⁴ LEX nr 3096347, z aprobowaną glosą D. Daneckiej, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 listopada 2020 r., II OSK 865/20*, Prok. i Pr. 2022/3, s. 148–162.

²⁰⁵ OSP 2003/4, poz. 48, z krytyczną glosą A. Kisielewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 czerwca 2002 r., SA/Sz 1138/01*, OSP 2003/4, poz. 48.

w którym przyjęto, że „Wystąpienie państwowego inspektora pracy, o którym mowa w art. 9 pkt 5 ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1362 ze zm.), nie jest decyzją administracyjną ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego”; postanowienie NSA z 12.06.2003 r., II SA 3622/02²⁰⁶, gdzie uznano, że: „Wystąpienie państwowego inspektora pracy zawierające rozstrzygnięcie o nałożeniu na jego adresata określonych obowiązków prawnych jest w istocie decyzją administracyjną, podlegającą zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego”, oraz wyrok NSA z 9.03.2016 r., I OSK 1597/14²⁰⁷, w którym stwierdzono, że: „Nie można uznać, że wystąpienie dokonane na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, niemające w swej istocie cech aktu władczego i niebędące w swej istocie decyzją administracyjną odpowiada cechom aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ponieważ wystąpienie inspektora pracy stanowi niewładczą formę działania, to nie może być ono również zakwalifikowane do kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikającego przepisów prawa, które podlegają kontroli sądowej, są władczymi formami działania”. Wynik kontroli kwalifikowano z kolei albo jako „akt lub czynność”, albo jako decyzję (zob. uchwała NSA z 7.12.1998 r., FPS 18/98²⁰⁸, w której stwierdzono, że: „Wydanie wyniku kontroli skarbowej, wskazującego nieprawidłowości na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442 ze zm.), jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), w związku z czym podlega kontroli sądu administracyjnego”; uchwałę NSA z 4.12.2000 r., FPS 13/00²⁰⁹, gdzie przyjęto, że: „1. Wynik kontroli, który – nie wykraczając poza granice ukształtowane przepisami art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442 ze zm.) – wskazuje wyłącznie określone uchybienia oraz dokonuje ustaleń faktycznych, a tym samym nie dotyczy przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia bądź obowiązku wynikających z przepisów prawa, nie podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. 2. Akt noszący nazwę «wynik kontroli», wskazujący uchybienia w samoobliczeniu podatku przez podatnika oraz nieprawidłowości w zakresie rekonstrukcji podstawy opodatkowania, wydany zamiast decyzji podatkowej, może stać się – po wyczerpaniu środka odwoławczego – przedmiotem skargi do tego Sądu, jako stanowiący w swej istocie decyzję podatkową”; a także postanowienie SN z 15.10.2002 r., III RN 180/01²¹⁰, uznające wynik kontroli za „akt lub czynność”: „Na wynik kontroli, określający ilość i wartość wyrobów lub usług, których dotyczą poddane sankcji ekonomicznej uchybienia przedsiębiorcy (art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji, Dz.U. Nr 55, poz. 250 ze zm.), przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”).

²⁰⁶ Pr.Pracy 2003/10, poz. 38.

²⁰⁷ LEX nr 2112975.

²⁰⁸ ONSA 1999/2, poz. 43, z krytyczną glosą W. Czerwińskiego, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 grudnia 1998 r.*, FPS 18/98, Prok. i Pr. 2002/11, s. 122–126.

²⁰⁹ ONSA 2001/2, poz. 58, z aprobowaną glosą A.P. Skoczylasa, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 grudnia 2000 r.*, FPS 13/00, OSP 2002/3, poz. 32.

²¹⁰ OSNP 2003/21, poz. 510.

Nie bez związku z tymi wątpliwościami nauka opowiada się za przyjęciem **koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej**²¹¹. Jak należy przyjąć, wpisuje się ona w koncepcję decyzji w ujęciu materialnym, tyle że eksponuje **pozytywny wynik dokonanego na tej podstawie testu**. Przypomnijmy, że użyte w art. 1 pkt 1 k.p.a. pojęcie „decyzji” to formuła zbiorcza na oznaczenie używanych w prawie materialnym rozmaitych określeń jurysdykcyjnej konkretyzacji normy prawa materialnego, występujących pierwotnie pod nazwą „zarządzeń i orzeczeń”. Cechą charakterystyczną decyzji, odróżniającą ją od „aktów i czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest jej funkcja kształtująca, polegająca na zmianie sfery prawnej jednostki mocą jednostronnego, władczego, mającego zewnętrzny skutek i indywidualny charakter aktu administracyjnego, przez ustanowienie, modyfikację lub uchylenie prawa (*Gestaltungsakte*), uregulowanie obowiązku świadczenia (*Verwaltungsakte auf Leistung*), stwierdzenie praw lub prawnie istotnych faktów (*Feststellungsakte*), przy czym nie zawsze prawo materialne posługuje się w tych przypadkach dosłownym określeniem „decyzja”²¹². Dlatego też **to nie nazwa, lecz treść aktu decyduje o tym, czy mamy do czynienia z decyzją**. W świetle wskazanych elementów koncepcji materialnego ujęcia decyzji nie powinno więc budzić wątpliwości, że formę decyzji administracyjnej należy przyjąć wszędzie tam, gdzie norma administracyjnego prawa materialnego daje podstawy do dokonania jej autorytatywnej konkretyzacji w zakresie przyznania lub pozbawienia uprawnienia, nałożenia lub zwolnienia z obowiązku, ale nie określa formy tej konkretyzacji²¹³. Jest to logiczne, bowiem innej w tym celu formy działania administracji prawo nie przewiduje. Zastosowanie formy decyzji administracyjnej będzie natomiast niedopuszczalne w tych przypadkach, gdy norma nie daje podstaw do autorytatywnej konkretyzacji albo gdy przepisy prawa wprowadzają *expressis verbis* inną formę wykonywania administracji publicznej, np. formę umowy cywilnoprawnej²¹⁴. Dlatego też w pełni należy podzielić wyrażane w orzecnictwie poglądy, że „artykuł 14 ust. 1 pkt 3 dekrety z dnia 14 sierpnia 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” (wyrok NSA z 19.07.1983 r., II SA 771/83²¹⁵), czy też że „stwierdzenie zawarte w art. 104 § 1 k.p.a., że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej” (wyrok NSA z 17.12.1985 r., III SA 988/85²¹⁶), jak również, że „nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna, tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu art. 104 k.p.a., lecz podstawę do jej wydania trzeba wyprowadzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego” (wyrok NSA z 7.11.2017 r., I GSK 1830/15²¹⁷).

²¹¹ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7 i n.; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 467; C. Martysz, *Domniemanie stosowania formy decyzji administracyjnej – problem stale aktualny* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024, s. 650 i n.

²¹² L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 271.

²¹³ B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5, s. 17.

²¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 26; B. Adamiak, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2004 r.*, OSK 547/04, OSP 2006/5, poz. 62.

²¹⁵ ONSA 1983/2, poz. 61.

²¹⁶ ONSA 1985/2, poz. 38, z glosą J. Borkowskiego, *Głosa do wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1985 r.*, III SA 988/85, OSP 1987/5–6, poz. 116.

²¹⁷ LEX nr 2419411.

Za prawidłowy należy uznać pogląd, że skoro w przepisie użyto zwrotu „może umarzać”, „rozkładać na raty” i „odraczać termin spłat”, to czynnościom kryjącym się pod tymi określeniami można przypisać znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych, dlatego „umorzenie wierzytelności Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa na podstawie art. 10d ust. 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264 ze zm.) następuje w drodze decyzji administracyjnej” (postanowienie NSA z 4.02.2009 r., II GSK 711/08²¹⁸).

Za nieprawidłowy natomiast należy uznać pogląd zakładający możliwość skorzystania z formy decyzji na skutek domniemania tam, gdzie prawodawca tego jednoznacznie nie przewidział, lecz „skutek tego działania ma znaczenie dla realizacji praw jednostki” (uchwała NSA z 16.12.2013 r., II GPS 2/13²¹⁹). Taka ocena Sądu, nosząca już znamiona prawotwórstwa, doprowadziła zresztą do niekonsekwencji przejawiającej się w przyjęciu, że: „Potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe wydawane na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)”, natomiast odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe już w tej kategorii się nie mieści i „nie jest czynnością przewidzianą w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)”, lecz decyzją administracyjną. Leżący zapewne u podstaw tego orzeczenia rozpowszechniony swego czasu w orzecznictwie pogląd, że o ile pozytywne „załatwienie sprawy” kończy się czynnością materialno-techniczną, o tyle już odmowa powinna przybrać formę decyzji administracyjnej (zob. np. wyrok NSA z 23.04.2009 r., I OSK 616/08²²⁰, w którym uznano, że „stwierdzenie przez właściwy organ przeszkód do pozytywnego załatwienia wniosku o wydanie wtórnika tablic rejestracyjnych nie powinno skutkować umorzeniem postępowania administracyjnego lecz rozstrzygnięciem w postaci decyzji odmownej” i powołane tam przykłady z orzecznictwa) – należy uznać obecnie za nieaktualny. Identyfikacja formy działania administracji w postaci dokonanej i niedokonanej powinny mieć charakter symetryczny. Jeśli zatem coś jest czynnością, to odmowa jej dokonania nie może przybrać formy decyzji administracyjnej, jest to bowiem wówczas bezczynność polegająca na niedokonaniu czynności i jako taka podlega zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 p.p.s.a.

Biorąc pod uwagę, że funkcją „aktów i czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest wykonywanie norm prawnych bez potrzeby uruchamiania postępowania administracyjnego, z możliwością uzyskania w tym zakresie ochrony na drodze sądowej, także w razie ich niepodjęcia (art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 p.p.s.a.) mogą one stanowić dla ustawodawcy dogodny instrument realizacji prawa w przypadkach, w których istotny jest czynnik czasu. Zapewne nie bez związku z tym coraz częściej wyraźnie wskazuje się w przepisach, kiedy organ administracji ma skorzystać z formy aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a także kiedy jest to wykluczone. Stosowne postanowienia w tym zakresie zawierają m.in. następujące akty prawne:

²¹⁸ ONSAiWSA 2010/6, poz. 103.

²¹⁹ ONSAiWSA 2014/6, poz. 88, z głosem K. Celińskiej-Grzegorzczak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., II GPS 2/13*, ZNSA 2014/5, s. 176–180.

²²⁰ LEX nr 557156.

- ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty²²¹ – art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11, z których wynika, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2–8, oraz w art. 90 ust. 1a–8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
- ustawa z 11.03.2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych²²²: zgodnie z art. 34h, w przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy, Agencja informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy oraz o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ust. 1); w przypadku, o którym mowa w ust. 1, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi w trybie i na zasadach określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
- ustawa z 22.09.2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej²²³: art. 10h ust. 7: w przypadku pozostawienia wniosku, o którym mowa w ust. 1, bez rozpatrzenia albo odmowy udzielenia środków na wyprzedzające finansowanie, o którym mowa w ust. 1, beneficjentowi służy skarga do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
- 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 2007–2013²²⁴: art. 22 ust. 3 i 4: w przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy, podmiot wdrażający informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy; w takim przypadku wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
- ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²²⁵: art. 37 ust. 8 Informacja w przedmiocie zgody rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej albo dyrektora regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, o której mowa odpowiednio w ust. 2–6, oraz informacja w przedmiocie zgody starosty albo marszałka województwa, o której mowa odpowiednio w ust. 3–6, jest wydawana pisemnie w postaci papierowej lub elektronicznej. W przypadku braku zgody dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej albo dyrektora regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej oraz braku zgody starosty albo marszałka województwa, o której mowa odpowiednio w ust. 3–6, informacja zawiera pouczenie strony o przysługującym prawie wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; zob. także art. 43 ust. 3; art. 45 ust. 3 i 4; art. 172 ust. 11; art. 172a ust. 5;
- ustawa z 20.02.2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności²²⁶ – art. 11a ust. 1: LGD (lokalnej grupie działania) przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi: 1) na rozstrzygnięcie komisji o utrzymaniu w mocy rozstrzygnięcia o odwołaniu LSR – w przypadku nieuwzględnienia przez komisję sprzeciwu, 2) na uchwałę,

²²¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.

²²² Dz.U. z 2023 r. poz. 1502.

²²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 221.

²²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1105.

²²⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 177 ze zm.

²²⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 182.

- o której mowa w art. 11 ust. 1 – na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
- ustawa z 27.05.2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej²²⁷ – art. 17 ust. 7: W przypadku pozostawienia wniosku, o którym mowa w ust. 1, bez rozpatrzenia albo odmowy udzielenia środków na wyprzedzające finansowanie, o którym mowa w ust. 1, beneficjentowi służy skarga do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; zob. także art. 20 ust. 6;
 - ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²²⁸ – art. 64a ust. 2: krajowy ośrodek dokonuje zachowawczego oszacowania wartości parametrów, o których mowa w art. 3 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1842, w przypadkach wskazanych w tym przepisie. Do czynności zachowawczego oszacowania wartości parametrów **nie stosuje się przepisu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.**;
 - ustawa z 10.07.2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego²²⁹ – art. 16 ust. 1 i 2: W przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy lub został wyczerpany limit środków, o którym mowa w art. 9 ust. 1, 2 lub 3, podmiot właściwy do przyznania danej pomocy informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie przyznania pomocy, podając przyczyny tej odmowy; w takim przypadku wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
 - ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych²³⁰ – art. 47; czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32 i art. 40–41a, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32 i art. 40–41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
 - ustawa z 10.12.2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich²³¹ – art. 18 ust. 1 i 2: Do postępowań w sprawach o dokonanie wpisu zwierzęcia, stada zwierząt futerkowych, rodu lub linii hodowlanej do księgi hodowlanej, rejestru hodowlanego lub rejestru nie stosuje się przepisów k.p.a.; na odmowę dokonania wpisu do księgi hodowlanej, rejestru hodowlanego lub rejestru zwierzęcia, stada zwierząt futerkowych, rodu lub linii hodowlanej właścicielowi lub posiadaczowi tego zwierzęcia, stada zwierząt futerkowych, rodu lub linii hodowlanej przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
 - ustawa z 8.02.2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027²³² – art. 89 ust. 1 i 2: podmiot właściwy w sprawie o przyznanie pomocy po zakończeniu oceny wniosku o przyznanie pomocy informuje podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy o wyniku tej oceny, w tym o odmowie przyznania pomocy z podaniem jej przyczyn, za pomocą systemu teleinformatycznego Agencji w sposób określony w przepisach o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; w przypadku odmowy przyznania pomocy podmiotowi ubiegającemu się o przyznanie pomocy przysługuje prawo

²²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2068.

²²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1505 ze zm.

²²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 664.

²³⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 439.

²³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 36.

²³² Dz.U. z 2024 r. poz. 261 ze zm.

wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;

- ustawa z 26.05.2023 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury na lata 2021–2027²³³
 - art. 20 ust. 1 i 2: niezwłocznie po zakończeniu postępowania w sprawie przyznawania pomocy Agencja informuje wnioskodawcę w formie pisemnej lub w formie elektronicznej o odmowie przyznania pomocy – w przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy lub został wyczerpany limit środków, o którym mowa w art. 13 ust. 1–4, podając przyczyny tej odmowy. Do doręczenia informacji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego; w przypadku odmowy przyznania pomocy wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Na temat różnic między decyzją administracyjną a generalnym aktem administracyjnym zob. pkt 5.

Na temat różnic między decyzją administracyjną a zaświadczeniem zob. pkt 9.

7. Pojęcie milczącego załatwienia sprawy – art. 1 pkt 1 k.p.a. Od wejścia w życie nowelizacji k.p.a. z 2017 r. Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych załatwianych milcząco, co stanowiło odpowiedź ustawodawcy na formułowane w tym zakresie w nauce postulaty²³⁴. Celem włączenia do Kodeksu milczącego załatwienia sprawy było, obok przyspieszenia i uproszczenia postępowania administracyjnego, stworzenie alternatywy dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją. Znalazło to odzwierciedlenie w sformułowaniu art. 1 pkt 1 Kodeksu: „albo załatwianych milcząco”. Jako **alternatywna** wobec decyzji forma załatwienia sprawy jest ona ograniczona przesłankami wyznaczonymi w tym przepisie (sprawa indywidualna; rozstrzygana w drodze decyzji) – milczące załatwienie sprawy wchodzi zatem w grę tylko tam, gdzie sprawa podlega załatwieniu w drodze decyzji.

Alternatywa ta nie oznacza generalnej dopuszczalności korzystania z tej formy załatwienia sprawy. W Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto model, w którym zasadą jest rozstrzygnięcie sprawy decyzją administracyjną, a milczące załatwienie sprawy – wyjątkiem, który wchodzi w grę tylko wówczas, **jeżeli przepis szczególny tak stanowi** (art. 122a § 1 k.p.a.). Oznacza to, że milczące załatwienie sprawy jest możliwe tylko w tych kategoriach spraw, w których przepisy szczególne prawa materialnego przewidują wyraźnie – *verba legis* – że „sprawa może być załatwiona milcząco” (szerzej – zob. komentarz do art. 122a k.p.a.). Przy braku generalnej klauzuli legitymującej organy administracji publicznej do aktywności w tej alternatywnej formule jest to więc nadal model prymatu załatwienia sprawy w formie aktu administracyjnego²³⁵.

Alternatywa ta jest ograniczona do jednego tylko typu skutku niedziałania administracji w postaci **fikcji decyzji pozytywnej**, która obok fikcji decyzji negatywnej (oraz dewolucji

²³³ Dz.U. poz. 1273.

²³⁴ W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*, PiP 2015/11, s. 94 i n.; W. Gurba, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw* (art. 14 § 3, art. 36–38, art. 104a–104c) [w:] *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 81–98.

²³⁵ P. Dobosz, *Model milczącego załatwienia sprawy w ujęciu kodeksowym* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019, s. 149.

kompetencji), stanowi jedną z koncepcji skutków prawnych tzw. milczenia administracji²³⁶. Milczące załatwienie sprawy polega bowiem na tym, że po upływie określonego ustawą terminu na wydanie w sprawie decyzji, uznaje się, że została ona załatwiona milcząco „w sposób uwzględniający w całości żądanie strony” (art. 122a § 2 *ab initio* k.p.a.).

Żądanie strony jest elementem konstytutywnym milczącego załatwienia sprawy, bez którego nie może dojść do załatwienia sprawy w ten sposób. O ile w klasycznych sprawach załatwianych decyzją administracyjną żądanie strony uruchamia postępowanie administracyjne, kończące się aktem jurysdykcyjnej konkretyzacji prawa materialnego, o tyle w sprawach załatwianych milcząco do tak rozumianej autorytatywnej konkretyzacji nie dochodzi. Zastępuje ją dokonana w żądaniu strony konkretyzacja nieautorytatywna, która staje się wiążąca w razie nieskorzystania przez organ z możliwości pozbawienia jej skutku prawnego w drodze aktu administracyjnego (art. 122a § 2 k.p.a.). Wynikający z tego pozytywny dla strony skutek prawny wyzwalany jest więc z mocy prawa. Cechą odróżniającą milczące załatwienie sprawy od decyzji jest zatem brak typowego dla tej ostatniej elementu „rozstrzygnięcia”. Znalazło to wyraz w sformułowaniu art. 1 pkt 1 k.p.a.: „w sprawach indywidualnych **rozstrzyganych** w drodze decyzji administracyjnych albo **załatwianych** milcząco [podkr. aut.]”.

Uwzględnienie żądania strony w sposób milczący może nastąpić, w zależności od unormowań prawa materialnego, albo w wyniku **milczącego zakończenia postępowania**, albo w następstwie **milczącej zgody**. Pierwszy przypadek zachodzi wówczas, gdy w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wyda (choć powinien) decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, drugi zaś – gdy organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (art. 122a § 2 k.p.a.). Wprowadzenie tych dwóch form milczącego załatwienia sprawy wynikało z różnych ich celów. Pierwszą z nich wprowadzono po to, by przeciwdziałać bezczynności organu, a ściślej – by zmobilizować go do wydania decyzji w określonym terminie. Natomiast milcząca zgoda, przejawiająca się w braku skorzystania przez organ w określonym terminie z przewidzianej dlań opcji sprzeciwu, którego niewniesienie jest równoznaczne z aprobatą dla załatwienia sprawy w sposób przedstawiony we wniosku – stanowiło przejaw dążenia ustawodawcy do uproszczenia postępowania.

Wszystko to sprawia, że terminu na wydanie aktu administracyjnego, o którym mowa w art. 122a § 2 k.p.a., nie można utożsamiać z przewidzianymi w art. 35 k.p.a. terminami załatwiania spraw, a jego upływu z bezczynnością w rozumieniu art. 37 k.p.a. i art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 1 p.p.s.a.²³⁷ Podobnie skutku milczącego załatwienia sprawy nie można wywodzić z samego tylko faktu upływu terminu na załatwienie sprawy decyzją (art. 35 k.p.a.), jeżeli przepis szczególny nie dopuszcza załatwienia sprawy milcząco.

- 8. Pojęcie sporu o właściwość – art. 1 pkt 3 k.p.a.** Jak wynika z art. 1 pkt 3 k.p.a., Kodeks normuje postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2. Chodzi tu o przewidziane w art. 22 § 1 k.p.a. „spory o właściwość”, które należy odróżniać od „**sporów kompetencyjnych**” (art. 22 § 2 k.p.a.). Pierwsze z tych określeń ustawodawca rezerwuje na oznaczenie sporów wewnętrznych, bo zaistniałych wewnątrz każdego z dwóch pionów administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

²³⁶ A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009/11, s. 32 i n.; P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 34 i n.

²³⁷ A. Kubiak, *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, PiP 2010/5, s. 103–104.

Z kolei pojęcia „sporu kompetencyjnego” użyto na oznaczenie sporów zewnętrznych – między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, a więc między organami należącymi do różnych systemów ustrojowych administracji publicznej. To różne nazewnictwo zostało zdeterminowane przyjętym w Konstytucji RP terminem „spory kompetencyjne”, użytym na oznaczenie zarówno sporów między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej, których rozstrzyganie powierzono sądom administracyjnym (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP), jak i sporów pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, zastrzeżonych dla TK (art. 189 Konstytucji RP). Rozróżnienie to nie było znane ustawodawstwu okresu międzywojennego, które posługiwało się zbiorczym pojęciem sporów o właściwość, określając w ten sposób zarówno spory między władzami administracyjnymi a sądami (art. 86 Konstytucji z 1921 r.; art. 70 pkt 1 lit. c Konstytucji z 1935 r.), jak i spory wewnętrzne („między władzami administracyjnymi mającymi wspólną władzę przełożoną” – art. 5 ust. 1 r.p.a.) oraz zewnętrzne („między władzami samorządu terytorialnego, bądź też tymi władzami a władzami administracyjnymi państwowymi” – art. 5 ust. 4 r.p.a.).

Współczesna terminologia jest w pewnym tylko zakresie zbieżna z aktualnym w prawie austriackim, bardziej klarownym niż u nas podziałem na spory kompetencyjne (*Kompetenzkonflikte*) i spory o właściwość (*Zuständigkeitsstreite*). Spory kompetencyjne to spory zachodzące między sądami i organami administracji bądź między sądami powszechnymi a administracyjnymi lub Trybunałem Administracyjnym, jak również między Trybunałem Konstytucyjnym a wszystkimi innymi sądami, a także między federacją i krajem albo między krajami. Ich rozstrzyganie zostało zastrzeżone dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 138 ust. 1 B-VG). Z kolei spory o właściwość to typowe spory wewnętrzne (*zwischen Behörden*), których rozstrzyganie należy do właściwego rzeczowo wspólnego dla organów pozostających w sporze organu wyższego stopnia (§ 5 AVG).

Przewidziane w art. 1 pkt 3 k.p.a. „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” stanowi „**swoiste postępowanie szczególne**” w sprawach pozostających w ścisłym związku z postępowaniem wymienionym w pkt 1²³⁸. Uzasadnia to przekonanie, że może ono dotyczyć tylko spraw określonych w pkt 1, a więc rozstrzyganych decyzją administracyjną (zob. np. postanowienie NSA z 16.01.1995 r., I SA 40/95²³⁹; wyrok NSA z 19.07.2001 r., IV SA 547/01²⁴⁰, czy postanowienie NSA z 2.06.2015 r., II OW 211/14²⁴¹) albo załatwianych milcząco. W związku z czym nie stosuje się go w sprawach przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (zob. postanowienie NSA z 18.02.2005 r., OW 166/04²⁴²). Stosuje się je natomiast w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń²⁴³.

Mimo użytego w art. 1 pkt 3 k.p.a. sformułowania: normuje „postępowanie”, w Kodeksie niewiele jest unormowań na ten temat. Do nielicznych należy art. 22 § 1 k.p.a. regulujący właściwość organów do rozstrzygania sporów o właściwość (wewnętrznych); zob. komentarz do tego przepisu.

²³⁸ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 37.

²³⁹ ONSA 1995/3, poz. 148.

²⁴⁰ LEX nr 685051.

²⁴¹ LEX nr 1712728.

²⁴² LEX nr 302265.

²⁴³ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 23.

9. **Pojęcie zaświadczenia – art. 1 pkt 4 k.p.a.** Od czasu nowelizacji k.p.a. ustawą o NSA materia kodeksowa obejmuje również postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń. Tak samo jak postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość jest to „swoiste postępowanie szczególne” w sprawach pozostających w ścisłym związku z postępowaniem wymienionym w pkt 1. Jego swoistość polega na tym, że mogło być one unormowane poza Kodeksem, jednak z uwagi na jego ścisły związek z właściwym postępowaniem administracyjnym oraz dążeniem do nadania Kodeksowi regulacji kompleksowej zdecydowano się na włączenie tych przepisów do k.p.a.²⁴⁴ Ujęto je w nowym VII dziale Kodeksu, zatytułowanym „Wydawanie zaświadczeń”.

Pojęcie zaświadczenia nie zostało zdefiniowane w Kodeksie. Jego elementy konstytutywne wywodzi się z całokształtu odnoszących się doń przepisów z art. 217 § 2 k.p.a. na czele, zgodnie z którym zaświadczenie wydaje się, jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa, 2) osoba ubiegająca się o zaświadczenie uprawdopodobni swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. W związku z tym w nauce przyjęto, że zaświadczenie to: 1) urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego, bez względu na nazwę nadaną mu w innych przepisach (np. certyfikat, poświadczenie, świadectwo, pokwitowanie), 2) przez organ administracji publicznej, 3) na żądanie zainteresowanej osoby mającej w tym interes prawny²⁴⁵. Zbliżoną definicję zaświadczenia zaproponowano w art. 5 ust. 1 pkt 11 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego²⁴⁶.

Zaświadczenie ma charakter czynności faktycznej, która **nie wywołuje skutków prawnych**, co odróżnia je od czynności materialno-technicznej²⁴⁷. Jego potwierdzający fakty lub stan prawny charakter sprawia jednak, że istnieje problem odróżnienia zaświadczenia od decyzji deklaratoryjnej. W nauce austriackiej przyjmuje się, że różnica – choć jest nieostra i rodzi wiele problemów w praktyce – tkwi w braku wśród cech zaświadczenia (*Beurkundung*) typowego dla decyzji skutku normatywności (*Normativität*), a więc woli organu ukształtowania prawa lub stosunku prawnego w sposób prawnie wiążący²⁴⁸. Zaświadczenia, w odróżnieniu od decyzji (również deklaratoryjnych), nie tworzą żadnego nowego stanu prawnego, lecz za ledwie deklarują, jaki jest stan prawa lub faktów²⁴⁹. W tym kontekście za pomocne uznaje się kryterium istnienia (bądź nie) sporu co do tego, co ma być stwierdzone zaświadczeniem (zaświadczenie może się odnosić tylko do „niespornych” stosunków prawnych lub faktów), przy czym ostatecznym kryterium rozróżnienia powinien być zawsze zakres i charakter skutków, jakie dany akt wywołuje²⁵⁰. Problem ten rozstrzyga się w sposób zbliżony w polskiej nauce i orzecznictwie. Zob. komentarz do art. 217.

²⁴⁴ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 37.

²⁴⁵ J. Lang, *Zaświadczenie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego*, OMT 1988/2, s. 14; R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 29; Z.R. Kmiecik, *Istota zaświadczenia na tle prawnych form działania administracji*, *Annales.UMCS* 1995/1, s. 210–211.

²⁴⁶ *Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, Biuletyn RPO – Materiały, nr 60, Warszawa 2008, s. 55.

²⁴⁷ K. Chorąży, Z. R. Kmiecik, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*, *Sam. Teryt.* 2000/6, s. 70.

²⁴⁸ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, 14. Lieferung § 56, Wien 2023, s. 42.

²⁴⁹ L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 285.

²⁵⁰ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 240.

10. Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej – art. 1 pkt 5 k.p.a. Od wejścia w życie nowelizacji k.p.a. z 2017 r. w ramy Kodeksu włączono **materialnoprawną regulację** dotyczącą nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5 oraz dział IVa k.p.a.), co w nauce uznano za jeden z symptomów odejścia w k.p.a. od koncepcji czystej materii procesowej na rzecz koncepcji mieszanej: materialnoprocesowej²⁵¹. Może o tym świadczyć zmiana treści art. 1 k.p.a., który odtąd słowa „postępowanie” zawiera tylko w pkt 1–4, wcześniej zaś było ono elementem sformowania początkowego, użytego przed wyliczeniem obszarów regulacji kodeksowej („Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:”). Obserwacja ewolucji materii kodeksowej (włączania doń, a następnie wyłączania w ramy odrębnych ustaw zespołów różnych zagadnień – zob. wprowadzenie pkt 4) może jednak uzasadniać przekonanie, że ujęcie w k.p.a. przepisów o administracyjnych karach pieniężnych stanowi **etap przejściowy** przed ich całościowym uregulowaniem w ramach osobnej ustawy. Za taką wizją przyszłości tych unormowań mogą przemawiać losy przepisów szczególnych w sprawach zobowiązań podatkowych, czy odnoszących się do zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego, które początkowo stanowiły przedmiot regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, z czasem się jednak usamodzielniając. Ulokowanie w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisów o administracyjnych karach pieniężnych – pierwszej tego typu regulacji w polskim prawie administracyjnym – było najpewniej związane z tym, że kary te wymierzane były i są w drodze decyzji administracyjnych, a dotąd nie udało się opracować osobnej ustawy zawierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego, ani żadnej innej ustawy, która mogłaby objąć tę materię²⁵². Ten kierunek zmian uzasadniają także sygnalizowane niedługo po wejściu w życie nowelizacji niedoskonałości tej regulacji, które – jak należy uznać – na tym etapie ich rozwoju były nieuniknione.

Za adekwatny w tym kontekście punkt odniesienia można uznać ustanawiającą administracyjno-prawny reżim odpowiedzialności deliktowej austriacką ustawę z 1925 r. o karach administracyjnych (*Verwaltungsstrafgesetz* – VStG). Wraz z ustawą o postępowaniu administracyjnym (AVG) i egzekucyjnym (VVG) jest ona elementem systemu postępowania administracyjnego ze stanowiącą jego trzon tradycyjną kodyfikacją postępowania administracyjnego mającą czysto procesowy charakter.

Wiele z unormowań ujętych w dziale IVa Kodeksu jest zbieżnych z postanowieniami VStG, która dotyczy zasad odpowiedzialności i postępowania w sprawach deliktów administracyjnych. W VStG rozumie się przez nie wykroczenia (*Verwaltungsübertretungen*) przekazywane wyraźnie do właściwości organów administracyjnych lub nieprzekazane wyraźnie do jurysdykcji sądów powszechnych lub innych organów²⁵³. O tym zatem, czy mamy do czynienia z deliktem karanym przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsstrafverfahren*), czy przez sąd powszechny w postępowaniu przed tym sądem (*Justizstrafverfahren*) decyduje zatem ustawodawca zwykły, który kompetencje w tym zakresie przenosił między nimi wielokrotnie z powodów sobie tylko znanych²⁵⁴. Jedynym kryterium była swego czasu niewielka waga naruszenia prawa, jednak obecnie – z uwagi na wysokość

²⁵¹ B. Adamiak, *Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia*, GSP 2020/2, s. 9 i n.

²⁵² M. Niezgodka-Medek, M. Szubiakowski, *Przepisy dotyczące kar administracyjnych (art. 260g–260n) [w:] Raport Zespołu Eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 238 i W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne*, red. Z. Kmiecik [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 428.

²⁵³ L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 417.

²⁵⁴ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 543.

administracyjnych kar pieniężnych – kwestionuje się możliwość uznania administracyjnego prawa wykroczeń za „bagatelne” (*Bagatelldelikt*). W przepisach VStG uregulowano – obok postępowania administracyjno-karnego – ogólne zasady tego wymierzania kar administracyjnych, a wśród nich zasadę stosowania ustawy względniejszej (§ 1 VStG), zasadę terytorialności (§ 2 VStG) i winę (§ 5 VStG), a wobec tego, że może być ona odnoszona tylko do osób fizycznych, również szczególne zasady odpowiedzialności jednostek organizacyjnych, w tym osób prawnych (§ 9 VStG). W tej części ustawy unormowano też kary (§ 10), do których należy – odmiennie niż u nas – kara pozbawienia wolności (*Freiheitstrafe*) oraz mające największe znaczenie praktyczne administracyjne kary pieniężne (*Geldstrafe*). Zasady wymiaru kar wymagają uwzględnienia wagi i intensywności naruszenia prawa, okoliczności obciążających i łagodzących, stopnia zawinienia, a w przypadku osób fizycznych – dochodów i sytuacji majątkowej ukaranego (§ 19 VStG). Przewidziano też możliwość nadzwyczajnego załagodzenia kary (§ 20 VStG) oraz zasady postępowania w przypadku zbiegu wykroczeń (§ 22 VStG). Wśród postanowień VStG znalazły się także przepisy dotyczące przedawnienia ścigania i wykonania kary (§ 31), jej egzekucji (§ 53 i n. VStG) oraz zatarcia (§ 55 i n. VStG). W postępowaniu zmierzającym do wymierzenia kary zastosowanie mają przepisy AVG, stanowiącej wobec VStG *lex generalis*²⁵⁵, z typowymi dla niej pojęciami strony i decyzji (*Stafbescheid*) oraz ochroną prawną przed sądem administracyjnym.

Na podobnych zasadach zbudowane było obowiązujące w Polsce okresu międzywojennego rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym²⁵⁶, z różnicą dotyczącą kategorii sądu, któremu powierzono ochronę w tych sprawach (w Polsce były to sądy powszechne). Do koncepcji przyjętej w r.p.k.a. nie powrócono już w okresie powojennym, jednak zachodzące od lat dwóch dekad zmiany zdają się świadczyć o ponownym do niej nawiązaniu, choć z ograniczeniem do jednego tylko typu sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych.

Zbieżność aktualnych u nas rozwiązań w tym zakresie z unormowaniami VStG widoczna jest w wielu przepisach działu IVa k.p.a. Wynika to już z samej **definicji pojęcia administracyjnej kary pieniężnej**, przez którą rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W k.p.a. znalazły się w związku z tym typowe dla prawa karnego unormowania, takie jak zasada *lex mitior agit* (art. 189c k.p.a.), przesłanki wymiaru kary (art. 189d k.p.a.), warunki odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f k.p.a.), przedawnienie jej nakładania i egzekucji (art. 189g–189j k.p.a.) i udzielanie ulg w jej wykonaniu (art. 189k k.p.a.). Zasadą jest subsydiarność tych unormowań – stosuje się je dopiero tam, gdzie danej kwestii nie uregulowano w przepisach odrębnych ustaw (art. 189a k.p.a.). Z przepisów tych wynika, że odpowiedzialność w nich uregulowana dotyczy naruszeń prawa administracyjnego zagrożonych sankcją w postaci kary pieniężnej, że elementem tej odpowiedzialności jest wina, że formą administracyjnego karania jest decyzja, wydawana w klasycznym postępowaniu administracyjnym, a ochrona przed wymierzoną czy nałożoną w ten sposób karą przysługuje na drodze administracyjnej, a następnie przed sądem administracyjnym. Wszystko to można uznać za stanowiące podstawę ich dalszej rozbudowy zręby **postępowania administracyjno-karnego** (*Verwaltungsstrafverfahren*).

²⁵⁵ R. Thienel, K. Zeleny, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*, Wien 2021, s. 242.

²⁵⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.

11. Pojęcie europejskiej współpracy administracyjnej – art. 1 pkt 6 k.p.a. Tryb europejskiej współpracy administracyjnej ujęto w Kodeksie postępowania administracyjnego (dział VIIIa) w wyniku nowelizacji k.p.a. z 2017 r., zgodnie z formułowanymi w tym zakresie postulatami²⁵⁷, eksponując ten krok poprzez dodanie do art. 1 punktu 6. Przedmiotem unormowań dotyczących europejskiej współpracy administracyjnej jest **udzielanie pomocy** przez organy administracji publicznej organom innych państw członkowskich UE oraz organom administracji UE, jeżeli przepisy prawa UE tak stanowią, na zasadach określonych w tych przepisach (art. 260a § 1 k.p.a.) oraz zwracanie się przez organy administracji publicznej o pomoc do organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organów administracji UE, jeżeli przepisy prawa UE tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach (art. 260c § 1 k.p.a.). Celem europejskiej współpracy administracyjnej jest wdrażanie w krajowych porządkach prawnych prawa europejskiego. W sensie ścisłym obejmuje ona zasady i tryb oraz formy wymiany informacji i udzielania wzajemnej pomocy oraz formy wymiany informacji i udzielania wzajemnej pomocy, które są konieczne do skutecznego wdrażania prawa UE przez organy/instytucje administracyjne państwa członkowskiego w zakresie należącym do ich kompetencji. Europejska współpraca administracyjna w k.p.a. odnosi się do obu tych form współpracy, pomoc obejmuje bowiem w szczególności zarówno **udostępnianie informacji** o okolicznościach faktycznych i prawnych, jak i **wykonywanie czynności procesowych** w ramach pomocy prawnej (art. 260a § 2 k.p.a.). Dalsza regulacja ma jednak charakter fragmentaryczny, niewolny od wad terminologicznych i innych ułomności²⁵⁸. Zakres mocy obowiązującej tych przepisów został przy tym ograniczony, bowiem nie stosuje się go tam, gdzie przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej (art. 260g k.p.a.). W nauce przepis ten odczytuje się jako ustąpienie pola ustawodawcy unijnemu przy stanowieniu regulacji procesowej należącej do kompetencji ustawodawcy krajowego²⁵⁹, co pozbawia przyjęte w Kodeksie postępowania administracyjnego unormowania praktycznego znaczenia.

Agnieszka Krawczyk

Art. 2. [Zakres obowiązywania w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków]

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.

Włączenie do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisów o skargach i wnioskach (dział VIII) było wynikiem przyjęcia radzieckiej koncepcji uzupełnienia procedury administracyjnej przepisami normującymi stosunki między aparatem państwowym i społeczeństwem (zob. wprowadzenie, pkt 3). Stanowią one formę społecznej kontroli działalności organów administracji, którą na mocy ustawy o NSA rozszerzono na organy organizacji społecznych. Postępowaniu w sprawach skarg i wniosków nadano **szczególny charakter**, mający niewiele wspólnego z właściwym, jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. Jego

²⁵⁷ J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego*, EPS 2016/6, s. 4 i n.; J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna (art. 8, art. 260a–260f)* [w:] *Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 224 i n.

²⁵⁸ A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 457–458.

²⁵⁹ K. Flisek, *Europejska współpraca administracyjna*, PPP 2020/6, s. 92.

cechą jest brak ograniczeń podmiotowych (art. 221 § 3 k.p.a.), co czyni ze skargi i wniosku *actio popularis*, jak i przedmiotowych – mogą one dotyczyć niemal wszystkich sfer działalności organów administracji publicznej, takich jak w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, co stanowi przedmiot skargi (art. 227 k.p.a.), jak i sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności, co jest przedmiotem wniosku (art. 241 k.p.a.).

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z ujętym w jej art. 6 prawem do składania – obok skarg i wniosków – również **petycji**, bez rozróżnienia ich przedmiotu (zarówno petycje, jak i skargi i wnioski mogą być składane 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) zrodził się problem ich łącznej lub rozłącznej regulacji oraz ulokowania ich w ramach lub poza ramami k.p.a. Ustawodawca nie miał w tym zakresie jasnej wizji. Początkowo petycje włączono w ramy k.p.a., rozszerzając o to pojęcie zakres art. 221 k.p.a. (zob. art. 2 pkt 34 z.n.u.), by wkrótce je z niego wyłączyć i uregulować w osobnym akcie prawnym – ustawie z 11.07.2014 r. o petycjach²⁶⁰. Skargi i wnioski pozostawiono – jak dotąd – w Kodeksie postępowania administracyjnego, odsyłając w nowej ustawie do jego odpowiedniego stosowania (art. 16 u.pet.). Rozwiązanie to nie jest właściwe, gdyż ignoruje nadrzędny charakter petycji, która jest kategorią szerszą treściowo, obejmującą także skargi i wnioski. W tym znaczeniu występuje ona w Konstytucji RP, nie tylko w jej art. 63, lecz także w art. 233 ust. 1²⁶¹. W literaturze podkreśla się, że „petycja nie jest urzędzeniem rodzajowo odrębnym, lecz wystąpieniem, które – w zależności od przedmiotu – może mieć charakter skargowy lub wnioskowy. Korelatem tego prawa jest obowiązek adresata przyjęcia i rozpatrzenia petycji, jak również udzielenia odpowiedzi i niestosowania negatywnych konsekwencji wobec wnoszącego”²⁶². Uzasadnia to przekonanie o potrzebie łącznego uregulowania petycji, skarg i wniosków i umiejscowienie dotyczących ich unormowań poza Kodeksem postępowania administracyjnego.

Agnieszka Krawczyk

Art. 2a. [Wykonywanie obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych]

§ 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2.

§ 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania.

§ 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik postępowania.

²⁶⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 870; dalej: u.pet.

²⁶¹ E. Wójcicka, III. *Stosunek terminu „petycja” do terminów „skarga” i „wniosek”* [w:] *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX 2015.

²⁶² E. Wójcicka, *Zakończenie* [w:] *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, LEX.

1. **Geneza przepisu.** Przepis art. 2a został dodany do Kodeksu na mocy z.n.u.RODO, uchwalonej w związku z obowiązującym od 25.05.2018 r. rozporządzeniem, o którym mowa w jej tytule (**RODO**). Ustawą tą wprowadzono do Kodeksu, prócz art. 2a, również wiele zmian w innych przepisach k.p.a. (zob. art. 54 § 1a, art. 61 § 5, art. 61a § 1 zdanie drugie, art. 65 § 1a, art. 66 § 1 zdanie trzecie, art. 73 § 1b, art. 74a, art. 122h, art. 217a, art. 226a, art. 231 § 2, art. 236 § 2 i 3), co miało ma celu zapewnienie skutecznego stosowania RODO.
2. **Stosunek przepisu do RODO.** Wbrew treści początkowego fragmentu art. 2a § 1 k.p.a., Kodeks nie „normuje” sposobu wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, lecz jedynie stwierdza, że organy administracji publicznej mają wykonywać ten obowiązek w toku postępowania administracyjnego. Wynika to jednak z samego RODO (zob. w szczególności art. 6 ust. 1 lit. c RODO, gdzie mowa o przetwarzaniu niezbędnym do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze). W art. 4 RODO wyjaśniono pojęcia „danych osobowych” (wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej – „osobie, której dane dotyczą” – pkt 1), przetwarzania (operacja lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie – pkt 2), administratora (m.in. organ publiczny – pkt 7), podmiotu przetwarzającego (m.in. organ publiczny – pkt 8), odbiorcy (m.in. organ publiczny, któremu ujawnia się dane osobowe, z tym że organy publiczne, które mogą otrzymywać dane osobowe w ramach konkretnego postępowania zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, nie są uznawane za odbiorców; przetwarzanie tych danych przez te organy publiczne musi być zgodne z przepisami o ochronie danych mającymi zastosowanie stosownie do celów przetwarzania). W art. 5 ujęto zasady przetwarzania danych osobowych, a w art. 6 – jego dopuszczalność, wraz z przewidzianą tu podstawą w postaci **przetwarzania niezbędnego do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze** (art. 6 ust. 1 lit. c). W motywie 45 preambuły wyjaśniono, że „rozporządzenie nie nakłada wymogu, aby dla każdego indywidualnego przetwarzania istniało szczegółowe uregulowanie prawne. Wystarczyć może to, że dane uregulowanie prawne stanowi podstawę różnych operacji przetwarzania wynikających z obowiązku prawnego, któremu podlega administrator”. Należy w związku z tym przyjąć, że gdy przepis określa kompetencje organu, wskazując uprawnienie tego organu do załatwiania określonego rodzaju spraw, dopuszczalne jest przetwarzanie danych przez ten organ, gdyż realizacja tych zadań należy do obowiązków organu²⁶³.
3. **Zakres obowiązków administratora danych.** W art. 13 RODO uregulowano **zakres obowiązku podania informacji** w sytuacji, gdy dane osobowe osoby, której te dane dotyczą, zbierane są od tej osoby oraz **moment realizacji tego obowiązku**. Ustanowiony w przepisie obowiązek administratora (organ w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.) podania osobie fizycznej (stronie czy innemu uczestnikowi postępowania), której dane dotyczą i od której te dane są

²⁶³ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2022, art. 6.

zbierane, wymienionych w przepisie informacji, aktualizuje się podczas pozyskiwania danych osobowych (w momencie zbierania danych – zob. motyw 64 RODO), a więc przy pierwszej czynności skierowanej do danego podmiotu²⁶⁴. Informacje, które należy podać, obejmują: a) tożsamość i dane kontaktowe (oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe przedstawiciela); b) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych; c) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania; d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią; e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją; f) gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia (art. 13 ust. 1 RODO). Poza tymi informacjami, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania: a) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu; b) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych; c) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a lub art. 9 ust. 2 lit. a – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem; d) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego; e) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych; f) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

Nie wszystkie z tych obowiązków będą aktualne w postępowaniu administracyjnym, co wynika m.in. z użyciego w przepisie kilkakrotnie sformułowania „**gdy ma to zastosowanie**”. Nieaktualne jest np. podawanie tożsamości i danych kontaktowych przedstawiciela (zob. motyw 80 preambuły i art. 3 ust. 2 RODO), informacji o prawnie uzasadnionych interesach realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią (bo przetwarzanie nie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f RODO), o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców (zob. motyw 31 preambuły i art. 4 pkt 9 RODO), o prawie do żądania od administratora usunięcia danych osobowych (zob. art. 17 ust. 3 RODO), o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania (zob. art. 21 ust. 1 RODO), o prawie do przenoszenia danych (zob. motyw 68 preambuły i art. 20 ust. 1 RODO), o prawie do cofnięcia zgody (które wchodzi w grę, gdy przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a lub art. 9 ust. 2 lit. a RODO), a także informacji o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, o ile nie mamy do czynienia z przypadkiem

²⁶⁴ P. Kardasz, A. Skóra, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, cz. 2, „Radca Prawny” ZN 2020/3, s. 131.

podejmowana decyzji wyłącznie na podstawie zautomatyzowanego przetwarzania danych (zob. art. 22 RODO). Aktualny jest natomiast obowiązek organu administracji publicznej (bo „ma to zastosowanie”) podania danych kontaktowych inspektora ochrony danych (zob. art. 37 ust. 1 lit. a RODO, zgodnie z którym administrator i podmiot przetwarzający wyznaczają inspektora ochrony danych, zawsze gdy przetwarzania dokonują organ lub podmiot publiczny, z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości).

- 4. Znaczenie przepisu.** Przepisy RODO są stosowane w krajowych porządkach prawnych wprost, bez potrzeby implementacji. Przepis art. 13 RODO jest w Polsce przepisem bezpośrednio obowiązującym – z dniem jego wejścia w życie według zasad i trybu określonego w prawie unijnym; bezpośrednio stosowalnym, co oznacza, że może stanowić (samodzielną) podstawę prawną decyzji organu administracji publicznej i orzeczenia sądu oraz bezpośrednio skutecznym, zarówno w tym znaczeniu, że przyznaje bezpośrednio prawo podmiotowe publiczne do uzyskania od organu administracji publicznej określonych w tym przepisie informacji, jak i w tym sensie, że może stanowić podstawę prawną zwrócenia się z takim żądaniem do właściwego organu władzy publicznej lub sądu. Obowiązywanie, stosowanie i skuteczność przepisu art. 13 ust. 1 i 2 nie są zależne od wydania aktu normatywnego przez polskiego prawodawcę, a jego cechy przepisu uzasadniają zakaz stanowienia przepisów prawa polskiego regulujących materie unormowane w tym przepisie²⁶⁵.

Wszystko to uzasadnia przekonanie, że **art. 2a k.p.a. jest zbędny**. Wprawdzie ustawodawca unijny dopuścił włączenie elementów RODO do prawa krajowego, ale odniósł to do przypadków, gdy ustawodawca krajowy zdecyduje się – w zakresie, w jakim rozporządzenie to przewiduje – na doprecyzowanie lub zawężenie przepisów RODO przez prawo krajowe, i o ile byłoby to wówczas niezbędne, by krajowe przepisy były spójne i zrozumiałe dla osób, do których mają zastosowanie (motyw 8 preambuły RODO). W rozporządzeniu dopuszczono np. możliwość określenia w prawie państwa członkowskiego okoliczności dotyczących konkretnych sytuacji związanych z przetwarzaniem danych, w tym dookreślenia warunków, które decydują o zgodności przetwarzania z prawem (motyw 10 preambuły RODO). W Kodeksie postępowania administracyjnego przepisów takich nie przewidziano. Przepis art. 2a k.p.a. nie określa żadnych okoliczności dotyczących konkretnych sytuacji związanych z przetwarzaniem danych, bo nie można za takową uznać prowadzenia postępowań wymienionych w art. 1 i 2 k.p.a. (art. 2a § 1 *in fine* k.p.a.). To wynika bowiem z samego rozporządzenia, z użytego w nim określenia: „wypełnienie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze” (art. 6 ust. 1 lit. c RODO). Nie dookreślono także warunków, które decydują o zgodności przetwarzania z prawem. Nie jest nim wskazanie momentu realizacji obowiązku informacyjnego (zob. motyw 64 preambuły RODO) ani stwierdzenie, że wykonywanie obowiązku podania informacji odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania. Jest to oczywiste i wynika z motywu 4 preambuły, w którym wyjaśniono, że przetwarzanie danych osobowych należy zorganizować w taki sposób, aby służyło ludzkości, że prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny i należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej, a samo rozporządzenie nie narusza praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w Karcie Praw Podstawowych, w tym m.in. prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

²⁶⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2024, art. 2a.

Agnieszka Krawczyk

Art. 3. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]

§ 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 2023 r. poz. 2383 i 2760), z wyjątkiem przepisów działów IV 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) nadzędności 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. **Geneza przepisu.** Przepis art. 3 k.p.a. wyznaczający zakres wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego decyduje – wraz z art. 1 k.p.a. – o zakresie jego stosowania, stanowiąc wyraz racjonalnego podejścia do kwestii możliwości objęcia regulacją kodeksową każdej indywidualnej sprawy. Jak wiadomo, postulatów opracowania pełnej (bez wyłączeń) kodyfikacji postępowania administracyjnego nie udało się zrealizować ani w okresie międzywojennym, ani nigdy później. Z niemożnością osiągnięcia takiego stanu rzeczy liczyli się twórcy rozporządzenia z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym, w którym już w art. 1 zapowiedziano **istnienie wyjątków** od zasady zastosowania jego postanowień we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego. Zakres tych wyjątków był stosunkowo szeroki (art. 112–116 r.p.a.). Wzmocnienia nadwyřężonej przez wyłączenia zasady powszechności stosowania rozporządzenia z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym upatrywano w jego art. 117, który przewidywał możliwość rozciągnięcia mocy obowiązującej rozporządzenia w odpowiednim zakresie na postępowania w sprawach spod jego działania wyłączonych, co mogło nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁶⁶.

2. **Wyjściowy zakres wyłączeń.** W tekście pierwotnym Kodeksu postępowania administracyjnego zakres wyłączeń nie był mniejszy. Stanowił on wynik z trudem wypracowanego kompromisu między dążeniem do opracowania w pełni ogólnego Kodeksu a partykularyzmem resortowym, którego rezultatem było utrzymanie odrębności proceduralnych tam, gdzie było to uzasadnione specyfiką danego działu administracji państwowej i gdzie z reguły istniały odrębne kodyfikacje²⁶⁷. Zgodnie z art. 194 tekstu pierwotnego k.p.a. Kodeks nie miał zastosowania do postępowania: 1) przed organami państwowego arbitrażu gospodarczego, 2) karno-administracyjnego, 3) karnego skarbowego, 4) przed komisjami rozjemczymi, 5) w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz rent i zaopatrzeń z innych tytułów, 6) dyscyplinarnego, 7) podatkowego, 8) przed organami administracji wojskowej w sprawach unormowanych w przepisach

²⁶⁶ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1929, s. 11.

²⁶⁷ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks...*, s. 331.

szczególnych, 9) przed Urzędem Patentowym PRL, 10) przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą (§ 1). Ponadto spod jego mocy obowiązującej wyłączono sprawy: 1) powszechnego obowiązku wojskowego, 2) dostarczania środków transportowych dla potrzeb obrony Państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz sprawy świadczeń osobistych i rzeczowych dla potrzeb obrony Państwa, 3) odpowiedzialności majątkowej za szkody wyrządzone w majątku państwowym, unormowanej w przepisach szczególnych (§ 2). Do wszystkich tych spraw miały jednak zastosowanie przepisy działu IV k.p.a. (skargi i wnioski) oraz art. 189 Kodeksu (§ 3). Podobną jak na gruncie r.p.a. funkcję miał pełnić przepis art. 194 § 4 k.p.a., który ustanawiał upoważnienie dla Rady Ministrów do rozciągnięcia w drodze rozporządzenia przepisów Kodeksu w całości lub w części na postępowania przed organami administracji państwowej w sprawach wymienionych w § 1 i 2. Z upoważnienia tego nigdy nie skorzystano, podobnie jak nie zdecydowano się na redukcję przewidzianego w art. 194 § 1 i 2 k.p.a. katalogu wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego. Doszło do tego tylko raz – w odniesieniu do spraw przez Urzędem Patentowym (zob. art. 119 ustawy z 31.05.1962 r. – Prawo wynalazcze²⁶⁸), w związku z czym art. 194 § 1 pkt 9 k.p.a. utracił moc. Co więcej, mimo istnienia podstaw prawnych do rozciągania mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego na sprawy nim nieobjęte, w ustawodawstwie zarysowała się tendencja wręcz odwrotna, określana mianem **dekodyfikacji** postępowania administracyjnego, polegająca na zamieszczeniu w ustawach szczególnych mniejszych lub większych odstępstw od regulacji kodeksowej²⁶⁹.

3. Ograniczenie zakresu wyłączeń. Zmiana tego stanu rzeczy stanowiła jeden z celów nowelizacji k.p.a. dokonanej ustawą o NSA. Wówczas zdawano już sobie sprawę, że „myśl o pełnej unifikacji postępowania administracyjnego stanowić może tylko nieosiągalną ideę, jako że swoista natura niektórych spraw wymaga określonych, racjonalnych odstępstw od zasad postępowania ogólnego”²⁷⁰. Znalazło to wyraz w treści art. 3 k.p.a., w którym zamieszczono **wyłączenia bezwarunkowe (bezwzględne)**, obejmujące: 1) sprawy unormowane przepisami o postępowaniu arbitrażowym oraz 2) sprawy karne skarbowe (art. 3 § 1 k.p.a.) oraz **wyłączenia warunkowe (względne)**, aktualne wówczas, gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 2 i 3 *in fine* k.p.a.). Do tej ostatniej kategorii zaliczono dwie grupy spraw – po pierwsze, sprawy: 1) powszechnego obowiązku obrony, 2) należące do właściwości wojskowych organów administracji państwowej, 3) dyscyplinarne, 4) należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (art. 3 § 2 k.p.a.) oraz po drugie, sprawy: 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1 (art. 3 § 3 k.p.a.).

4. Wyłączenia bezwarunkowe. Zakres tych wyłączeń oceniono pozytywnie. Państwowe komisje arbitrażowe były bowiem traktowane jako organy administracji publicznej, ale rozpoznawały one spory między jednostkami gospodarki społecznej. Podstawę materialnoprawną stanowiły tu przepisy prawa cywilnego, nie zaś administracyjnego. Samo postępowanie było zbliżone do postępowania cywilnego i miało charakter kontradyktoryjny. Wszystko to

²⁶⁸ Dz.U. Nr 33, poz. 156.

²⁶⁹ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 47.

²⁷⁰ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania...*, s. 47.

doprowadziło ostatecznie do powierzenia spraw należących do arbitrażu gospodarczego sądom powszechnym, a przepisy stanowiące podstawę działania arbitrażu gospodarczego utraciły moc (zob. ustawa z 24.05.1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych²⁷¹).

Sprawy karne skarbowe wyłączone były spod mocy obowiązującej kodyfikacji już pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Regulujące te sprawy akty prawne traktowano jako sprawy karne należące do jurysdykcji sądów powszechnych (karnych), mimo że pewne etapy postępowania w tych sprawach, w tym czynności orzecznicze w niektórych z nich, należały do organów administracji skarbowej. Taka kwalifikacja tych spraw jest aktualna do dziś²⁷².

Milczeniem pominięto natomiast aktualne na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym i w wersji pierwotnej Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączenie stosowania Kodeksu w postępowaniu w sprawach karno-administracyjnych. Problem stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do spraw o mieszanym, administracyjno-karnym charakterze nie stracił jednak na aktualności (zob. wprowadzenie do działu IVa).

5. **Wyłączenia warunkowe.** Pozostałe wyłączenia miały charakter warunkowy i dotyczyły, po pierwsze, spraw określonych przedmiotowo jako „sprawy powszechnego obowiązku obrony”, przez które rozumiano sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze zewnętrznych aktów administracyjnych przez organy administracji działające na podstawie ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁷³, a po drugie, spraw określonych podmiotowo, obejmujących sprawy należące do właściwości wojskowych organów administracji państwowej – bez ograniczenia do wspomnianej u.p.o.o. Powodem ich wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego był wyspecjalizowany charakter ich działalności, zdeterminowany przez zasadę jednoosobowego kierownictwa i podległości służbowej, połączonych z dyscypliną wojskową i formą rozkazu jako dominującą postacią operatywnego kierownictwa, a w niektórych przypadkach – rozstrzygania spraw indywidualnych²⁷⁴.

Warunkowy charakter miało także wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w wyodrębnianych przy uwzględnieniu kryterium przedmiotowego sprawach dyscyplinarnych. Odpowiedzialność dyscyplinarną uznawano za swoistą odpowiedzialność karną administracyjną, ponoszoną za naruszenie obowiązków wynikających z pełnienia określonej służby lub funkcji w organach państwowych lub norm regulujących wykonywanie określonego zawodu czy użytkowania zakładów państwowych, jak szkoły wyższe. Zróżnicowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej i trybu postępowania nie pozostawało bez związku z wyłączeniem tych spraw z zakresu mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego, czego jednak nie uznawano za zbyt przekonywujący argument²⁷⁵.

Warunkowe było także wyłączenie o charakterze podmiotowym w postaci spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Z uwagi na regulowany przez umowy i zwyczaje międzynarodowe zakres i tryb działania

²⁷¹ Dz.U. Nr 33, poz. 175 ze zm.

²⁷² P. Hofmański, *Reforma postępowania karnego skarbowego*, PiP 1994/10, s. 38 i n.

²⁷³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 ze zm.; dalej: u.p.o.o.

²⁷⁴ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, red. J. Borkowski, s. 46–47.

²⁷⁵ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, red. J. Borkowski, s. 47–48.

przedstawicielstw dyplomatycznych jako reprezentujących państwo wysyłające w stosunkach z państwem przyjmującym nie uznawano ich w zasadzie za organy administracji. Funkcje te pełniły one wyjątkowo, gdy w danym kraju nie została zorganizowana służba konsularna. W przypadku zaś, gdy służba taka została powołana, przedstawicielstwa dyplomatyczne pełniły wobec niej funkcje nadzorcze i w tym zakresie skuteczne było wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, o którym mowa. Z kolei urzędy konsularne, z uwagi na ich zbiorczą kompetencję, obejmującą sprawy należące w kraju do różnych wyspecjalizowanych organów administracji, wymagały odstępstw od rygorów procesowych narzuconych przez k.p.a. Niemniej już w ustawie z 13.02.1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej²⁷⁶ skorzystano z możliwości poddania pewnych spraw reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego, co uczyniono w sprawach skarg i wniosków.

Do warunkowych wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego zaliczono także sprawy nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz sprawy podległości służbowej pracowników takich organów i jednostek organizacyjnych. Uznano to za w pełni uzasadnione w świetle koncepcji postępowania administracyjnego jako procedury normującej tryb stosowania przez organy administracji powszechnie obowiązujących norm materialnych w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych im organizacyjnie²⁷⁷. Do drugiej kategorii spraw – wynikających z podległości służbowej pracowników – zaliczono tylko te, w których uczestniczy osoba będąca już pracownikiem organu administracji²⁷⁸, a więc takie, które powstają w procesie kierowania podwładnymi przez przełożonego. Wobec tego, że proces ten realizuje się w głównej mierze w drodze wydawania poleceń służbowych, to postępowanie administracyjne również tutaj nie przystaje. Polecenia służbowe mają wprawdzie charakter aktów administracyjnych indywidualnych, ale o charakterze wewnętrznym, nie mają one bowiem adresata znajdującego się na zewnątrz struktury organów administracji. Związane są one z wewnętrznym kierowaniem, które ma na celu zapewnienie sprawnego działania administracji jako systemu, a ich realizację zabezpieczają sankcje w postaci środków dyscyplinarnych²⁷⁹.

Do wszystkich wyłączonych spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego postępowań, z wyjątkiem spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, przewidziano stosowanie przepisów działu VIII Kodeksu (art. 3 § 4 k.p.a.), dopuszczając jednocześnie możliwość rozciągnięcia jego przepisów w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2, do czego została upoważniona Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 3 § 5 k.p.a.). Upoważnienie to pozostało niewykorzystane.

- 6. Dalsze ograniczenie wyłączeń.** W wyniku nowelizacji k.p.a. z 1990 r. zmieniono istotnie przepis art. 3 k.p.a. W związku ze zniesieniem arbitrażu gospodarczego i powierzeniem spraw doń należących sądom powszechnym, zmieniono art. 3 § 1 k.p.a., pozostawiając jego w ramach jako bezwarunkowo wyłączone spod mocy obowiązującej Kodeksu jedynie postępowania

²⁷⁶ Dz.U. Nr 9, poz. 34 ze zm.

²⁷⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 35–36.

²⁷⁸ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, red. J. Borkowski, s. 51.

²⁷⁹ J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 51–52 i 126–134.

w sprawach karnych skarbowych. Jednocześnie w art. 3 § 2 k.p.a. skreślono pkt 1–3, poprzedzając na warunkowym – „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej” – wyłączeniu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Odtąd regulacji kodeksowej zostały poddane wyłączone dotąd sprawy powszechnego obowiązku obrony uregulowane w u.p.o.o., a następnie w ustawie z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny²⁸⁰, z zastrzeżeniami i modyfikacjami z niej wynikającymi. Podobnie mocą obowiązującą Kodeksu objęto postępowania w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji, uregulowanych w ustawach zastąpionych przez ustawę o obronie Ojczyzny, w zakresie tam określonym.

7. Sprawy dyscyplinarne. Zrezygnowano też z wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowań w sprawach dyscyplinarnych, co jednak nie oznacza, że sprawy te zostały objęte jego regulacją. Wręcz przeciwnie, z uwagi na ich bliższą prawu karnemu naturę w przepisach ustaw odrębnych regułą jest odesłanie w tym zakresie do Kodeksu postępowania karnego i – co najwyżej – poddanie niebędącego decyzją administracyjną orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne kontroli wewnątrzadministracyjnej, a następnie – kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny. Przykład takich unormowań odnajdujemy w przepisach ustawy z 6.04.1990 r. o Policji²⁸¹. Zgodnie z jej art. 135p, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego (z określonymi w przepisie wyjątkami). Stosownie natomiast do art. 135k ust. 1 i 2, postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne; od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje w terminie 7 dni od dnia doręczenia orzeczenia odwołanie, które składa się do wyższego przełożonego dyscyplinarnego za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji. Jak stanowi art. 138 ustawy, od orzeczenia i postanowienia kończących postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym przewidziano także m.in. w art. 37¹ u.p.u.p., art. 136bzi ustawy z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej²⁸², art. 97p ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸³, art. 275 ustawy o KAS, czy art. 305 p.s.w.n. W żadnym z tych postępowań orzeczenie dyscyplinarne nie ma formy decyzji administracyjnej, jednak niektóre z tych orzeczeń poddane są kontroli sądu administracyjnego (art. 136by ustawy o SG, art. 97n ustawy o NIK, art. 269 ustawy o KAS).

8. Wyłączenie spraw podatkowych. Z dniem 1.01.1998 r. doszło do kolejnej zmiany w zakresie wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego. Wejście w życie Ordynacji podatkowej zakończyło niemal dwudziestoletni okres regulowania postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych przez Kodeks postępowania administracyjnego. Odtąd zawarte w jego rozdziale III odnoszące się do tego przepisy art. 164–179 zostały skreślone, co znalazło odzwierciedlenie w art. 3 § 1 k.p.a., w którym do bezwarunkowego wyłączenia jego stosowania w sprawach karnych skarbowych dodano sprawy uregulowane w Ordynacji podatkowej. Wyjątek stanowiły przepisy działów IV, V, VII i VIII, które nadal

²⁸⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 825; dalej: u.o.O.

²⁸¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 636.

²⁸² Dz.U. z 2025 r. poz. 914.

²⁸³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

miały zastosowanie w postępowaniu podatkowym. Przepisy o wydawaniu zaświadczeń (dział VII k.p.a.) usunięto z tego katalogu ustawą z 12.09.2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁸⁴, gdyż odtąd procedura podatkowa została wyposażona we własne w tym zakresie unormowania (dział VIIa o.p.). Cyfrę V (odnoszącą się niegdyś do rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi) usunięto z treści art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. dopiero ustawą z 1.10.2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego²⁸⁵.

9. Aktualny zakres wyłączeń bezwarunkowych. W aktualnym stanie prawnym zakres bezwarunkowych wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje zatem postępowania w sprawach karnych skarbowych (art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a.) oraz spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV, regulujących udział w postępowaniu administracyjnym prokuratora oraz działu VIII, normujących skargi i wnioski (art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.).

10. Wyłączenie warunkowe – postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. W ramach wyłączeń warunkowych („o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”) mieszczą się postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.), których wykaz został zamieszczony w obwieszczeniu Ministra Spraw Zagranicznych z 28.03.2024 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych lub przez niego nadzorowanych²⁸⁶. Sprawy należące do właściwości konsułów uregulowano w ustawie z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne²⁸⁷, której art. 3 ust. 1 pkt 4 mianem urzędu konsularnego określa konsulat generalny, konsulat, wicekonsulat albo agencję konsularną, jak też wydział konsularny lub inną komórkę organizacyjną wyodrębnioną w strukturze przedstawicielstwa dyplomatycznego Rzeczypospolitej Polskiej, obsługujące konsula. Konsulem jest kierownik urzędu konsularnego, a w okręgu konsularnym, w którym nie utworzono urzędu konsularnego – powołany urzędnik konsularny w przedstawicielstwie dyplomatycznym (art. 10 pr. konsul.). Wyłączenie spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter podmiotowy, a samo postępowanie przed konsulem określa się mianem procedury autonomicznej. Nie oznacza to jednak, że wyłączenie, o którym mowa, rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kontrolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju, w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (wyrok NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04²⁸⁸).

11. Wyłączenie warunkowe – postępowaniach w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Warunkowe są także pozostałe wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie w postępowaniach

²⁸⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.

²⁸⁵ Dz.U. poz. 2052.

²⁸⁶ M.P. z 2024 r. poz. 281.

²⁸⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1329; dalej: pr. konsul.

²⁸⁸ LEX nr 160771.

w sprawach wynikających z: nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a.) oraz podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1 (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.). Jak z tego wynika, *de lege lata* dla wyznaczenia granic związania przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego znaczenie ma **odróżnienie sfery zewnętrznej działania administracji od sfery wewnętrznej**. W ramach tej ostatniej w nauce wyróżnia się dwie płaszczyzny: mikroadministracyjną, która wyraża układ zależności przełożony – podwładny i na której główną formą działania jest polecenie służbowe oraz makroadministracyjną, obejmującą stosunki między organami administracji rządowej ogólnej i specjalnej, centralnej i terenowej oraz między organami a wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi niemającymi statusu organu²⁸⁹. Obejmują one w zasadzie wszystko to, co zostało ujęte w art. 3 § 3 k.p.a.

12. Sfera zewnętrznej działania administracji a sfera wewnętrzna w orzecznictwie sądowym.

O ile w orzecznictwie sądowym na tym tle nie budzi większych wątpliwości, że „zarządzenia wydawane przez organ założycielski w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego nie mają charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu ustawy z 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego” (wyrok NSA z 16.02.2018 r., I OSK 834/16²⁹⁰, oraz wyrok SN z 21.10.1983 r., III PRN 1/83²⁹¹, i z 13.12.1991 r., II CR 85/91²⁹²), o tyle nierzadko pojawiają się one przy wyznaczaniu granic sprawy podległości służbowej w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Za niebędące formą działania w zakresie stosunku służbowego i niewynikające z podległości służbowej, a więc objęte regulacją k.p.a., uznano np. zniesienie przez Ministra Sprawiedliwości klauzuli tajności „zastrzeżone” w odniesieniu do oświadczenia majątkowego sędziego sądu powszechnego (wyrok NSA z 26.10.2021 r., II GSK 1649/21²⁹³), czy „niewyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego” (wyrok NSA z 8.12.2020 r., II GSK 875/20²⁹⁴, oraz z 11.01.2024 r., II GSK 968/23²⁹⁵). Z kolei za niemające charakteru decyzji administracyjnej, lecz będące aktami wewnętrznymi, wynikającymi z podległości służbowej pracownika, uznano wszelkie rozstrzygnięcia w przedmiocie czasu służby żołnierzy zawodowych (postanowienie NSA z 6.06.2012 r., I OSK 376/12²⁹⁶), w tym czynność dyrektora izby celnej polegającą na czasowym określeniu miejsca pełnienia służby (postanowienie NSA z 4.10.2011 r., I OSK 1522/11²⁹⁷), z tym że „włączenie do decyzji o przeniesieniu lub wyznaczeniu na stanowisko służbowe żołnierza zawodowego rozstrzygnięcia określającego wysokość jego uposażenia (grupę uposażenia) nie pozbawia żołnierza prawa do zaskarżenia tego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego” (uchwała NSA z 10.04.2006 r., I OPS 3/06²⁹⁸). Wewnętrzny charakter mają także opinie o przebiegu służby, takie jak postanowienie dyrektora zakładu karnego o utrzymaniu w mocy zaskarżonej przez funkcjonariusza Służby Więziennej opinii służbowej, wydane na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21.11.1996 r. w sprawie

²⁸⁹ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86–87.

²⁹⁰ LEX nr 2479000.

²⁹¹ OSNC 1984/6, poz. 95.

²⁹² OSNC 1993/3, poz. 41.

²⁹³ LEX nr 3264765.

²⁹⁴ LEX nr 3094847.

²⁹⁵ LEX nr 3702359.

²⁹⁶ LEX nr 1332344.

²⁹⁷ LEX nr 964683.

²⁹⁸ ONSAiWSA 2006/3, poz. 69.

opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (uchwała NSA z 5.12.2011 r., I OPS 2/11²⁹⁹, oraz uchwała SN z 5.12.2011 r., I OPS 2/11³⁰⁰).

Znacznie więcej wątpliwości na tym tle pojawia się w kontekście kwalifikacji do sfery wewnętrznej lub zewnętrznej dominujących w ramach istniejących lub potencjalnych stosunków służbowych pozajurysdykcyjnych form działania administracji, takich jak inne niż decyzja lub postanowienia akty lub czynności. Tytułem przykładu, do spraw z zakresu relacji podległości służbowej zalicza się akt odmowy udzielenia urlopu wychowawczego żołnierzowi zawodowemu (postanowienie NSA z 29.09.2023 r., III OSK 1846/23³⁰¹), odmiennie zaś – do grupy aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – rozstrzygnięcie komisji konkursowej samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przedstawienia kandydata zgromadzeniu ogólnemu kolegium na pozaetatowego członka tego kolegium, które wprawdzie „nie jest decyzją ani postanowieniem, ale ma charakter zewnętrzny, ponieważ jest skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi” (postanowienie NSA z 4.10.2022 r., III OSK 1997/22³⁰²).

- 13. Sfera zewnętrzna działania administracji a sfera wewnętrzna – postulaty nauki.** Niewykluczone, że problemy te można byłoby rozwiązać przy użyciu metody przyjętej w systemie austriackim, polegającej na enumeratywnym wyliczeniu kategorii spraw objętych wyłączeniami spod mocy obowiązującej Kodeksu, z zastrzeżeniem warunkowego ich charakteru (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej). Formułą taką posłużono się w art. I ust. 3 EGVG, zgodnie z którym, jeżeli wyraźnie nie postanowiono inaczej, przepisów ustaw o postępowaniu administracyjnym nie stosuje się: 1) w sprawach podatków i danin publicznych, pobieranych przez organy podatkowe (te reguluje BAO, AbgEO oraz FinStrG); 1a) w sprawach patentowych i ochrony wzorów, znaków towarowych i innych oznaczeń produktów; 1b) w sprawach dotyczących reformy rolnej; 2) w sprawach dotyczących wyrównania obciążeń rodzinnych; 3) w sprawach służby publicznej, stosunków emerytalnych i rentowych; 4) w sprawach przeprowadzania określonych wyborów (w tym Prezydenta Federalnego, wyborów do powszechnych organów przedstawicielskich i Parlamentu Europejskiego czy referendum); 5) w sprawach dyscyplinarnych i 6) w sprawach przeprowadzania egzaminów służących ocenie wiedzy osób z określonych dziedzin, o ile nie wiąże się to z dopuszczeniem do egzaminu. W literaturze podkreśla się, że wyjątek w postaci spraw służby publicznej ma historyczne uzasadnienie w traktowaniu stosunku między państwem a jego urzędnikami nie jako stosunku prawnego, lecz jako „szczególnego stosunku władztwa” (*besonderes Gewaltverhältnis*³⁰³), w związku z czym prowadzenie w tych sprawach prawnie uregulowanego postępowania nie wydaje się możliwe. Obecnie koncepcja ta została w dużym stopniu zarzucona, co znalazło odzwierciedlenie w § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach urzędniczych (*Dienstrechtsverfahrensgesetz* 1984 – DVG)³⁰⁴, zgodnie z którym do postępowań w sprawach służby publicznej, stosunków emerytalnych lub rentowych (zwanych dalej „stosunkiem służbowym”) stosuje się AVG z odstępstwami przewidzianymi w DVG. Być może zatem wart jest rozważenia sformułowany w rodzimej nauce postulat rezygnacji z podziału na działania w sferze wewnętrznej

²⁹⁹ ONSAiWSA 2012/2, poz. 18.

³⁰⁰ Prok. i Pr.-wkl. 2013/4, poz. 41.

³⁰¹ ONSAiWSA 2024/2, poz. 24.

³⁰² LEX nr 3416654.

³⁰³ L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 258–260.

³⁰⁴ BGBl. Nr 29/1984 ze zm.

i zewnętrznej administracji, który jest „w demokratycznym państwie prawa anachroniczny (...) i z pewnością nie powinien być traktowany jako dogmat czy też aksjomat”³⁰⁵.

Agnieszka Krawczyk

Art. 4. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny]

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

1. **Geneza przepisu.** Zasadę nienaruszalności przepisów o szczególnych uprawnieniach osób korzystających z immunitetów dyplomatycznych wprowadzono w art. 193 k.p.a. tekstu pierwotnego, nawiązując do znanej w prawie międzynarodowym i krajowym instytucji **eksterytorialności**, zwanej prawem **zakrajowości** (zob. np. art. 30 ustawy z 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej³⁰⁶; art. 4 rozporządzenia Prezydenta RP z 24.10.1934 r. o świadczeniach osobistych³⁰⁷ czy art. 52 dekretu z 16.05.1946 r. o postępowaniu podatkowym³⁰⁸). W pierwotnym, nieaktualnym już dziś rozumieniu, zakładała ona, że osoby zeń korzystające, mimo że przebywają na terytorium obcego państwa, są uważane za pozostające na terytorium państwa, którego są obywatelami. Użyte w art. 193 k.p.a. pojęcie „immunitetu” bazowało już na innym podejściu, a mianowicie na przyjęciu, że osoby nim objęte powinny mieć zapewnione takie warunki pracy, aby nie doznawały jakichkolwiek przeszkód w pełnieniu związanej z tym funkcji. Mimo iż w przepisie była mowa tylko o immunitetach dyplomatycznych, uznawano, że Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza również immunitetów konsularnych ustanowionych zwyczajami i umowami międzynarodowymi³⁰⁹.
2. **Nienaruszalność szczególnych uprawnień.** Przepis art. 4 k.p.a. został wprowadzony do Kodeksu (jako art. 3¹) ustawą o NSA. Z jego brzmienia wynika, że nie narusza on szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz takichże uprawnień wynikających z umów i zwyczajów międzynarodowych. Użyty w przepisie zwrot „nie narusza” oznacza ustąpienie pierwszeństwa tym uprawnieniom, a więc odstępianie w tym zakresie od stosowania przepisów Kodeksu. Respektowanie tych uprawnień stanowi wyraz **przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego** (art. 9 Konstytucji RP).
3. **Źródła szczególnych uprawnień.** Szczególne uprawnienia, o których mowa w art. 4 k.p.a., mają wynikać z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych. W sferze prawa zwyczajowego mieści się **immunitet państwa**³¹⁰, od którego

³⁰⁵ J. Zimmermann, *Aksjomat, czy anachronizm* [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczek, LEX 2023.

³⁰⁶ Dz.U. z 1948 r. Nr 54, poz. 433 ze zm.

³⁰⁷ Dz.U. z 1939 r. Nr 55, poz. 354.

³⁰⁸ Dz.U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60 ze zm.

³⁰⁹ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 328–329.

³¹⁰ M. Kałduński, *Immunitet państwa. Nowe tendencje i wyzwania* [w:] *Ewolucja immunitetów mających swoje źródło w prawie międzynarodowym*, red. I. Skomerska-Muchowska, Łódź 2014, s. 15–16.

należy odróżnić **immunitet sił zbrojnych państwa obcego**. Ten ostatni często regulowany jest umowami dwustronnymi lub wielostronnymi (np. tzw. NATO SOFA, tj. Umową między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącą statusu ich sił zbrojnych, sporządzoną w Londynie dnia 19.06.1951 r.), a także np. rezolucjami ONZ lub ustawami krajowymi. Nie ma powszechnej umowy międzynarodowej regulującej te kwestie³¹¹.

4. **Zakres szczególnych uprawnień wynikających z immunitetów.** Zakres szczególnych uprawnień wynikających z **immunitetów dyplomatycznych i konsularnych** należy natomiast ustalać na podstawie regulujących je umów międzynarodowych (konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18.04.1961 r.³¹²; konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24.04.1963 r.³¹³ oraz konwencja o misjach specjalnych otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 16.12.1969 r.³¹⁴, a także konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych zatwierdzona przez Ogólne Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych dnia 13.02.1946 r.³¹⁵, i o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 21.11.1947 r.³¹⁶, a ponadto liczne dwustronne konwencje konsularne). W preambułach konwencji o stosunkach dyplomatycznych, konsularnych i misjach specjalnych wskazano, że celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz **zabezpieczenie skutecznego wykonywania funkcji** przez misje dyplomatyczne reprezentujące ich państwa. Znajduje to odzwierciedlenie w ich przepisach (zob. np. art. 42 konwencji o stosunkach dyplomatycznych, zgodnie z którym przedstawiciel dyplomatyczny nie będzie wykonywał w państwie przyjmującym żadnej działalności zawodowej lub handlowej mającej na celu zysk osobisty), które łączą immunitet z pełnieniem funkcji. Immunitety **nie rozciągają się więc na sferę nieurzędową** (prywatną), jak np. zagospodarowanie nieruchomości stanowiącej własność przedstawiciela dyplomatycznego jako osoby prywatnej³¹⁷.

5. **Charakter immunitetów.** Immunitety, o których mowa, mają charakter **immunitetów jurysdykcyjnych** (należy od niego odróżnić immunitet egzekucyjny – zob. art. 32 ust. 4 konwencji o stosunkach dyplomatycznych oraz art. 45 ust. 4 konwencji o stosunkach konsularnych, a także art. 14 u.p.e.a.). Jak wynika z art. 43 ust. 1 konwencji o stosunkach konsularnych, urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Stosownie do art. 44 ust. 1 tej konwencji członkowie urzędu konsularnego mogą być wzywani w charakterze świadków w toku postępowania administracyjnego, przy czym pracownicy konsularni oraz członkowie personelu służby nie powinni odmawiać składania zeznań, z wyjątkiem przypadków wymienionych w ustępie 3 (członkowie urzędu konsularnego nie są obowiązani do składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem

³¹¹ A. Wyrozumska, *Rozróżnienie immunitetu państwa oraz immunitetów dyplomatycznych* [w:] *Ewolucja immunitetów mających swoje źródło w prawie międzynarodowym*, red. I. Skomerska-Muchowska, Łódź 2014, s. 55.

³¹² Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232.

³¹³ Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98.

³¹⁴ Dz.U. z 1985 r. Nr 48, poz. 245.

³¹⁵ Dz.U. z 1948 r. Nr 39, poz. 286.

³¹⁶ Dz.U. z 1970 r. Nr 4, poz. 25 ze zm.

³¹⁷ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, red. J. Borkowski, s. 55; A. Wyrozumska, *Rozróżnienie immunitetu...*, s. 59.

ich funkcji ani do przedstawiania urzędowej korespondencji i dokumentów odnoszących się do ich funkcji. Mają oni również prawo odmowy zeznań w charakterze ekspertów w zakresie prawa państwa wysyłającego). Jeżeli urzędnik konsularny odmawia złożenia zeznań, nie można stosować wobec niego żadnego środka przymusu ani sankcji. Przy czym władza żądająca zeznań powinna unikać utrudniania urzędnikowi konsularnemu wykonywania jego funkcji. Może ona, gdy to jest możliwe, bądź przyjąć to zeznanie w jego mieszkaniu lub w urzędzie konsularnym, bądź przyjąć od niego oświadczenie na piśmie (art. 44 ust. 2 konwencji). Jak z kolei wynika z art. 31 ust. 1 konwencji o stosunkach dyplomatycznych, przedstawiciel dyplomatyczny korzysta z immunitetu od jurysdykcji administracyjnej państwa przyjmującego. Dotyczy to – jak należy przyjąć – tylko wykonywania jego funkcji urzędowych. Tylko wówczas nie jest on obowiązany do składania zeznań w charakterze świadka i nie mogą być w stosunku do niego przedsięwzięte żadne środki egzekucyjne (art. 31 ust. 2 i 3 konwencji). To samo dotyczy przedstawicieli państwa wysyłającego w misji specjalnej oraz członków jej personelu dyplomatycznego (art. 31 konwencji o misjach specjalnych). Immunitet jurysdykcyjny obejmuje także członków rodziny przedstawiciela dyplomatycznego pozostających z nim we wspólnocie domowej, o ile nie są obywatelami państwa przyjmującego, członków personelu administracyjnego i technicznego misji, łącznie z członkami ich rodzin pozostających z nimi we wspólnocie domowej (art. 37 ust. 1 i 2 konwencji o stosunkach dyplomatycznych) oraz członków rodziny członka urzędu konsularnego pozostających z nim we wspólnocie domowej, jak również członków jego personelu prywatnego (53 ust. 2 konwencji o stosunkach konsularnych). Immunitet jurysdykcyjny w odniesieniu do czynności dokonywanych przy wypełnianiu funkcji jest **nieograniczony czasowo** (art. 39 ust. 2 konwencji o stosunkach dyplomatycznych, art. 53 ust. 4 konwencji o stosunkach konsularnych, art. 43 ust. 2 konwencji o misjach specjalnych).

6. Obowiązek zawiadomienia o osobach korzystających z przywilejów i immunitetów.

Z konwencji międzynarodowych wynika obowiązek państwa wysyłającego **powiadamiania ministerstwa spraw zagranicznych** (lub innego uznanego za właściwe) o osobach korzystających z przywilejów i immunitetów (art. 10 konwencji o stosunkach dyplomatycznych, art. 11 konwencji o misjach specjalnych, art. 10 konwencji o stosunkach konsularnych w związku z odpowiednimi przepisami konwencji konsularnych – zob. np. art. 8 konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, sporządzona w Londynie dnia 23.02.1967 r.³¹⁸, zgodnie z którym przedstawicielstwo dyplomatyczne państwa wysyłającego notyfikuje Ministerstwu Spraw Zagranicznych państwa przyjmującego imiona i nazwisko pracownika konsularnego, jego obywatelstwo oraz konsulat, w którym został on zatrudniony, przed przystąpieniem pracownika do wykonywania jego obowiązków). O informacje o osobie i zakresie, w jakim immunitet jej przysługuje organ administracji publicznej może więc się zwracać do ministerstwa spraw zagranicznych (art. 7b k.p.a.). W przypadku spraw, które dotyczą takich osób, należy to uznać za obligatoryjne jeszcze przed wszczęciem postępowania³¹⁹.

³¹⁸ Dz.U. z 1971 r. Nr 20, poz. 192 ze zm.

³¹⁹ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, red. J. Borkowski, s. 56.

Art. 5. [Definicje legalne]

§ 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 (zespólonej i niezespólonej), 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 równorzędnych 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. Znaczenie definicji zamieszczonych w przepisach tego artykułu. Artykuł ten formułuje legalne definicje niektórych terminów, którymi posługuje się Kodeks, zwłaszcza w zakresie organu prowadzącego postępowanie. Są one istotne przy ustalaniu kręgu podmiotów, które kryją się pod określeniami stosowanymi w szczegółowych przepisach Kodeksu, a które mają bezpośredni związek z zakresem kompetencji danego organu. Przykładowo art. 161 § 1 k.p.a. przyznaje ministrowi uprawnienie do wzruszania w stanie wyższej konieczności decyzji ostatecznej, której nie można podważyć w innym trybie. Artykuł 5 § 2 pkt 4 k.p.a. pozwala precyzyjnie określić, jaki podmiot należy rozumieć przez określenie „minister”, a w rezultacie, jaki organ może zastosować ten tryb. W konsekwencji żaden inny podmiot ulokowany na szczeblu centralnym, którego nie można zakwalifikować jako „ministra” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., nie jest właściwy do stosowania tego trybu.

2. Domniemanie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 1 r.p.a. stanowił, że postanowienia tego aktu mają zastosowanie do „postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków”. Wynikało więc z niego domniemanie stosowania rozporządzenia we wszystkich sprawach należących do wskazanych organów, a równocześnie domniemanie zakończenia postępowania w formie decyzji, bowiem „załatwienie sprawy” było już wtedy synonimem „wydania decyzji”. Nie miało ono zastosowania jedynie wówczas, gdy przepisy tego rozporządzenia przewidywały wyjątki. Kodeks zastosował w przepisie § 1 komentowanego artykułu odmienną formułę, wprowadzając domniemanie stosowania jego przepisów wtedy, gdy przepisy prawa powołują się „ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym”. Oznacza to, że przez zwrot „przepisy o postępowaniu administracyjnym” zamieszczony w innych aktach prawnych należy rozumieć przepisy Kodeksu. Określa się to niekiedy jako „regułę wyłączności

stosowania przepisów KPA³²⁰. B. Adamiak reprezentuje pogląd, wedle którego: „gdy przepis materialnego prawa administracyjnego przyjmuje rozstrzygnięcie o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki w formie decyzji, postępowanie w sprawie jest postępowaniem administracyjnym. Nie ma przy tym znaczenia, czy stanowi odesłanie do przepisów KPA. O stosowaniu w tego rodzaju sprawach przepisów KPA przesądza art. 1 § 1 i 2 KPA³²¹”.

Niełatwo odnaleźć w przepisach obowiązującego prawa przykład na zastosowanie analizowanego art. 5 § 1 k.p.a., ale za taki należy uznać art. 88 ust. 1 pr. bud. stanowiący, iż „Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego”. Aktualny ustawodawca odsyła jednak w sposób czytelniejszy do stosowania w sprawach unormowanych w prawie materialnym przepisów Kodeksu (np. art. 48 p.s.w.n., wyliczający w sposób enumeratywny przypadki, w których nie stosuje się do postępowań uregulowanych w tej ustawie przepisów Kodeksu; rozumując *a contrario*, w pozostałych sprawach jego przepisy należy stosować). Wiele ustaw z zakresu administracyjnego prawa materialnego nie zawiera jednak ani sformułowań o załatwianiu spraw w formie decyzji, ani odesłania do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W konsekwencji brak recypowania rozwiązania zawartego w art. 1 r.p.a. w postaci domniemania załatwiania spraw administracyjnych w trybie postępowania administracyjnego, o ile przepisy prawa procesowego nie przewidują wyjątków, powodują spory co do sądowej kontroli legalności działania administracji w tych sprawach³²².

3. Założenie, że określenie „Kodeks” oznacza przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. „Kodeks (z łac. *codex*: księga, zbiór) oznacza akt normatywny kompleksowo normujący problematykę objętą jego tytułem³²³. Dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości w § 2 pkt 1 komentowanego artykułu ustawodawca przez pojęcie „kodeks” nieopatrzone dalszym kwalifikatorem, nakazuje rozumieć Kodeks postępowania administracyjnego.

4. Definicja doktrynalna organu administracji publicznej. Zgodnie z poglądami doktryny na pojęcie organu administracji publicznej składają się następujące cechy: „1) organ administracji stanowi wyodrębnioną część aparatu państwowego tworzoną na podstawie prawa, 2) działa w imieniu i na rachunek państwa, 3) o ile prawo to dopuszcza, jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi, 4) działa w zakresie przyznanej mu przez prawo kompetencji³²⁴. W punktach 3–6 paragrafu 2 analizowanego artykułu zdefiniowano na użytek Kodeksu znaczenie tego terminu, a także wyliczono podmioty, które trzeba zaklasyfikować do tej kategorii organów.

Legalną definicję organu administracji publicznej, stworzoną na użytek posługiwania się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, zawiera jego art. 5 § 2 pkt 3.

³²⁰ B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, 2022, s. 59.

³²¹ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hau-ser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, Warszawa 2010, s. 7.

³²² W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej a sądowa kontrola jego działalności*, ZNSA numer specjalny rok XIX/2023 – *Granice właściwości sądów administracyjnych*, s. 81 i n.

³²³ E. Smoktunowicz [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005, s. 321.

³²⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 62; por. też J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 53; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 207.

5. Premier jako minister w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. W katalogu podmiotów uznawanych za organy administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu na pierwszym miejscu wymieniony został minister. Z kolei w § 2 pkt 4 komentowanego artykułu określającym, jak należy rozumieć termin „minister”, wymieniony został Prezes Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej. Jak się wydaje, nastąpiło to wyłącznie z uwagi na rangę tego organu, a nie jego pozycję w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 33a ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej³²⁵ premier sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej wykonywaną przykładowo przez Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Regulacji Energetyki. Z tytułu sprawowania owego nadzoru nie można go uznać za pełniącego funkcję ministra w rozumieniu Kodeksu, gdyż zgodnie z ust. 3 tego artykułu nadzór ten nie może ograniczać uprawnień właściwego ministra określonych w odrębnych przepisach w stosunku do tych urzędów. Ponadto premier może co prawda wydawać kierownikom tych urzędów wiążące wytyczne i polecenia, ale nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć w sprawach załatwianych w drodze decyzji (art. 33b ust. 1 i 2 u.d.a.r.). Wykonywanie więc przez Prezesa Rady Ministrów tego nadzoru nie może być traktowane jako pełnienie funkcji kierowania działem administracji rządowej. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że w sytuacjach, w których premier bądź wicepremier czasowo pełnią obowiązki ministra kierującego takim działem, muszą być kwalifikowani jako ministrowie w rozumieniu Kodeksu³²⁶. Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³²⁷ premier może przyznać „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” emeryturę lub rentę na innych warunkach i w innej wysokości, niż określono to w tej ustawie. Można się zastanawiać, czy w takim przypadku będziemy go kwalifikowali jako ministra w rozumieniu Kodeksu, czy też jako funkcjonalny organ administracji publicznej (por. art. 1 pkt 2 k.p.a.)? W ostatnich latach wiceprezesa Rady Ministrów kierowali jednocześnie konkretnymi działami administracji rządowej (np. szkolnictwo wyższe czy kultura i ochrona dziedzictwa narodowego bądź obrona narodowa, czy cyfryzacja) i właśnie z tego tytułu byli ministrami w rozumieniu Kodeksu. Jeżeli tych funkcji nie łączą, nie można ich traktować jako ministrów w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.
6. **Minister kierujący działem administracji rządowej.** W art. 5 u.d.a.r. zostało wymienionych 37 działów administracji rządowej. Minister kieruje jednym lub kilkoma działami administracji rządowej, z tym że kierowanie działami: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe powierza się na podstawie art. 4 ust. 4 u.d.a.r. jednemu ministrowi. Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP obok ministrów kierujących określonych działem administracji rządowej występują również ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez premiera – ministrowie – członkowie Rady Ministrów. Nie mogą być oni uznawani za ministrów w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.
7. **Przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów.** W obecnej strukturze organów administracji publicznej nie istnieje żaden organ, który można określić jako „przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów”. Do 1.01.2010 r. organem takim

³²⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.; dalej: u.d.a.r.

³²⁶ Przykładowo Premier w dniach 15.11.–5.12.2019 r. pełnił obowiązki Ministra Sportu (https://pl.wikipedia.org/wiki/Mateusz_Morawiecki).

³²⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.; dalej: u.e.r.

był Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej (por. art. 1 ustawy z 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej³²⁸), włączony następnie w strukturę urzędu ministra właściwego do spraw Integracji z UE (por. art. 1 i 8 ustawy z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich³²⁹). Charakter taki do 5.02.2005 r. miał również przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Po tej dacie jego funkcje przejął właściwy minister, którym w chwili obecnej jest **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego**. W skład Rady Ministrów powołanej po wyborach z 15.10.2023 r. weszła Minister do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, przewodnicząca Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego. Jednak zgodnie z art. 1a ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³³⁰, Komitet do Spraw Pożytku Publicznego jest organem administracji rządowej właściwym do spraw pożytku publicznego i wolontariatu. Żaden przepis nie stanowi, iż wchodzi on w skład Rady Ministrów. Nie jest to więc „komitet wchodzący w skład Rady Ministrów” w rozumieniu, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

- 8. Pozycja kierownika urzędu centralnego w przepisach Kodeksu.** Ministrami w rozumieniu Kodeksu są także kierownicy urzędów centralnych. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do art. 34 ust. 2 u.d.a.r. decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne, z wyjątkiem przypadków, gdy uprawnienia do wydawania takich decyzji ustawa powierza ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej. Trudny do akceptacji jest fakt, że w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., definiując organ administracji publicznej, wymieniono obok ministrów – jako odrębne podmioty – centralne organy administracji rządowej. W konsekwencji tych rozwiązań legislacyjnych wśród organów administracji publicznej usytuowani są m.in. ministrowie i centralne organy administracji rządowej, natomiast za ministra należy uznać również kierownika centralnego urzędu administracji rządowej. Jest to ewidentny błąd ustawodawcy świadczący o niestaranności legislacyjnej. Nie należy więc poszukiwać różnic między określeniami „centralny organ administracji rządowej” a „kierownik centralnego urzędu administracji rządowej”, szczegółowo analizując, czy decyzje są wydawane w imieniu piastuna funkcji organu, czy samego organu³³¹. Tylko szczegółowa i pogłębiona analiza tych kwestii mogłaby prowadzić do ustaleń, że „centralnemu organowi administracji rządowej” wymienianemu w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. jako odrębnemu od ministra organowi administracji publicznej, a jednocześnie zaliczonemu w punkcie 4 tego samego art. 5 § 2 do kategorii „minister” nie przysługują np. uprawnienia ministra z art. 161 k.p.a., czy też że od decyzji takiego organu, co do zasady, służy odwołanie, a nie wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Centralnymi organami administracji publicznej są też przykładowo: Główny Inspektor Transportu Drogowego³³², Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego³³³, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który jest „centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra

³²⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 494.

³²⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2084.

³³⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.

³³¹ Por. R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 17–18 oraz Z. Kmiecik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 57, którzy podnoszą, że decyzje o udzieleniu patentu zgodnie z art. 52 p.w.p. wydaje Urząd Patentowy, a nie jego Prezes.

³³² Art. 53 ust. 1 ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1539.

³³³ Art. 88 ust. 1 pr. bud.

właściwego do spraw klimatu³³⁴, czy Główny Inspektor Sanitarny³³⁵, Komendant Główny Policji³³⁶, czy wreszcie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej³³⁷.

Do kategorii centralnych organów administracji rządowej wypada zaklasyfikować też np. Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich utworzoną na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa³³⁸. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy w skład Komisji wchodzi 8 członków w randze podsekretarza stanu powoływanych przez Sejm, a przewodniczącym Komisji jest sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości lub w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto zgodnie z 38 ust. 1 tej ustawy w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z wyłączenie enumeratywnie wyliczonych jego artykułów. Wśród nich nie wskazano przepisu art. 127 § 3 Kodeksu. Oznacza to, że trzeba do postępowania przed komisją stosować ten przepis odnoszący się do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w której w pierwszej instancji orzekał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze. Tak więc sam ustawodawca przesądził o tym, że Komisja musi być uznawana za ministra w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego³³⁹.

9. Kierownicy innych urzędów państwowych załatwiających sprawy indywidualne. Do kategorii ministrów w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 zalicza się także „kierowników innych równorzędnych [w stosunku do kierowników centralnych urzędów administracji rządowej – W.Ch.] urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4”. Do tej grupy organów zaklasyfikować trzeba np. Krajową Komisję Uwłaszczeniową utworzoną na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁴⁰.

Dyskusyjne wydaje się zaliczanie do tej kategorii Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która jest konstytucyjnym organem ochrony prawa (por. art. 213–215 zamieszczone w rozdziale IX Konstytucji RP – Organy kontroli państwowej i ochrony prawa). Także trudno zaliczyć do tej grupy organów Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych³⁴¹ powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu. Jak się zatem wydaje, bardziej zasadne jest określenie wskazanych podmiotów jako innych organów państwowych w rozumieniu art. 1 pkt 2 sprawujących orzecznictwo administracyjne, a więc klasyfikowanych jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Można za to rozważać, czy w analizowanej kategorii nie mieści się Prezes Rady Ministrów, który zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej³⁴² jest właściwy do rozpatrywania odwołań od decyzji Szefa Służby Cywilnej określonych w przepisach art. 63 i 66

³³⁴ Art. 3a ustawy z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. z 2024 r. poz. 425.

³³⁵ Art. 7 ust. 2 ustawy z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 416.

³³⁶ Art. 5 ust. 1 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji, Dz.U. z 2025 r. poz. 636.

³³⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1443.

³³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 795.

³³⁹ Szerzej W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, ZNSA 2018/1, s. 15–16.

³⁴⁰ Dz.U. Nr 32, poz. 191; por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 101.

³⁴¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

³⁴² Dz.U. z 2024 r. poz. 409; dalej: u.s.c.

tej ustawy, a dotyczących przeniesienia urzędnika służby cywilnej do innego urzędu. Uprawnienie premiera w tym zakresie nie wynika przecież z faktu, iż jest on ministrem kierującym określonym działem administracji rządowej. Por. też pkt 12 niniejszego komentarza.

- 10. Terenowe organy administracji rządowej.** W zamieszczonym w § 2 pkt 3 katalogu podmiotów zaliczanych do organów administracji publicznej po ministrach i centralnych organach administracji rządowej wskazano następną kategorię tych organów w postaci: „województw, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej)”.

W myśl art. 152 ust. 1 Konstytucji RP wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Można go określać jako terenowy organ administracji publicznej o kompetencji ogólnej³⁴³. Wojewoda w postępowaniu administracyjnym ogólnym wyposażony jest w pewne własne kompetencje, np. posiada uprawnienie do wzruszania w stanie wyżej konieczności każdej decyzji administracyjnej wydanej w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przez organy samorządu terytorialnego (art. 161 § 2 k.p.a.), posiada uprawnienia do rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami administracji zespolonej w jednym województwie (art. 22 § 1 pkt 3 k.p.a.). Podstawową rolą wojewody w postępowaniu administracyjnym jest jednak pełnienie funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego. Do 1.01.1998 r. – to jest dnia przywrócenia w Polsce trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego Państwa – na podstawie art. 17 ust. 1 k.p.a. wojewoda był organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej. Po tej dacie wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie przepisów szczególnych. Przykładowo, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych³⁴⁴, wojewoda jest organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez organy gmin; na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego³⁴⁵, wojewoda jest organem odwoławczym od decyzji wydawanych w sprawach z zakresu rejestracji stanu cywilnego, w myśl art. 14 ust. 3 ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska³⁴⁶ wojewoda jest organem wyższego stopnia w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy.

W rezultacie reformy administracji publicznej z 1998 r. część funkcjonujących wcześniej organów administracji specjalnej została zespolona na szczeblu wojewódzkim pod zwierzchnictwem wojewody. Na mocy bowiem art. 16 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną³⁴⁷ wymienione w tym przepisie w sposób enumeratywny jednostki organizacyjne (np. komenda wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej, komenda wojewódzka Policji, kuratorium oświaty) stały się aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży³⁴⁸.

Wojewoda na mocy art. 13 ust. 1 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁴⁹ wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz

³⁴³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 260.

³⁴⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.; dalej: u.d.o.

³⁴⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1378 ze zm.; dalej: p.a.s.c.

³⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1988.

³⁴⁷ Dz.U. poz. 872 ze zm.

³⁴⁸ Por. P. Niessner, *Zespolenie wojewódzkiej administracji rządowej. Zarys problemu [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, s. 489–499.

³⁴⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 428; dalej: u.w.a.r.w.

organów administracji zespolonej w województwie. W większości przypadków podmioty te wykonują swe zadania w imieniu wojewody, ale z ustawowego upoważnienia zawartego w ustawach materialnoprawnych. Przykładowo na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji organami administracji rządowej na obszarze województwa są: „1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: a) wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią; 2) Komendant powiatowy (miejski) Policji; 3) komendant komisariatu Policji”.

Z kolei na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 2 pr. bud. wojewoda jest organem wykonującym zadania administracji architektoniczno-budowlanej, natomiast zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 2 pr. bud. wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego „jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej” wykonuje zadania nadzoru budowlanego.

11. Organy rządowej administracji niezespolonej. Organami administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu są także terenowe organy rządowej administracji niezespolonej. Enumeratywne wyczerpanie takich organów zawiera art. 56 ust. 1 u.w.a.r.w. Przykładowo są nimi: dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych, dyrektorzy okręgowych urzędów: górniczych, miar, probierczych, dyrektorzy urzędów statystycznych, komendanci oddziałów Straży Granicznej.

12. Funkcjonalne organy administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 pkt 2 Kodeks normuje także postępowanie przed organami innymi niż organy administracji publicznej, a także przed innymi podmiotami, „gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1” – to znaczy spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji bądź załatwianych milcząco.

Przykładem tych innych podmiotów, którym zlecono załatwianie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych, są organy samorządów zawodowych, którym powierzono rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji. Przykładowo – okręgowa rada adwokacka na podstawie art. 68 ust. 5 ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze³⁵⁰. W orzecznictwie NSA nie budziło wątpliwości, że uchwała okręgowej rady adwokackiej w tym przedmiocie odpowiada pojęciu decyzji administracyjnej (por. np. wyrok NSA z 19.12.1984 r., III SA 393/84³⁵¹). Podobnie jest z uchwałą takiej rady w przedmiocie przeniesienia siedziby wykonywania zawodu adwokata do innej miejscowości wydana na podstawie art. 71a ust. 5 pr. adw. (por. np. wyrok NSA z 10.06.1994 r., II SA 237/94³⁵², wyrok NSA z 17.05.2016 r., II GSK 2933/14³⁵³). Stosownie do art. 31 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych³⁵⁴ od uchwały okręgowej izby radców prawnych w sprawie wpisu na listę radców prawnych służy odwołanie do Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, a następnie kolejne odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, a dopiero później – podobnie jak w odniesieniu do Prawa o adwokaturze – skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Na podstawie art. 57 ust. 2 i 3

³⁵⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1564; dalej: pr. adw.

³⁵¹ „Palestra” 1985/7–8, s. 115.

³⁵² ONSA 1995/3, poz. 111, LEX nr 10616.

³⁵³ LEX nr 2065410.

³⁵⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 499.

ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry³⁵⁵ w stosunku do uchwał samorządu zawodowego lekarzy przyznających m.in. prawo wykonywania zawodu lekarza albo lekarza dentystry stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące decyzji administracyjnych, a uchwały te podlegają zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zbliżone rozwiązania mają zastosowanie w stosunku do uchwał samorządów lekarzy weterynarii (art. 7 ustawy z 21.12.1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych³⁵⁶), pielęgniarek i położnych (art. 37 ustawy z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej³⁵⁷), doradców podatkowych (art. 13 ust. 1 ustawy z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym³⁵⁸). Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, mimo iż nie decyduje o wpisie na listę rzeczników, ma uprawnienia do zwolnienia określonych osób z wymogu odbycia stosownej aplikacji. Czyni to w drodze uchwały, na którą służy skarga do sądu administracyjnego (por. art. 21 ust. 1 i 3 ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych³⁵⁹). Trzeba więc uznać, że także ona musi być traktowana jako funkcjonalny organ administracji publicznej. Organy samorządu notariuszy (por. art. 10 § 1 ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie³⁶⁰ występują w postępowaniu prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie powołania notariusza i wyznaczenia jego siedziby w charakterze organu opiniującego, muszą być więc traktowane jako funkcjonalne organy administracji publicznej, mimo iż w uchwale NSA z 22.09.2014 r., II GPS 1/14³⁶¹, przyjęto, że izbie notarialnej przysługuje w takich sprawach także status strony. Uchwała ta jest niemożliwa do akceptacji, gdyż zakłada, że w tej samej sprawie organy samorządu notariuszy mogą występować w dwóch rolach procesowych³⁶². Wypada przy tym zauważyć, że także organy samorządu komorników sądowych muszą być traktowane jako funkcjonalne organy administracji publicznej, gdyż Minister Sprawiedliwości w postępowaniu w przedmiocie powołania na stanowisko komornika musi zasięgnąć opinii właściwej izby komorniczej. Jednak, w odróżnieniu od Prawa o notariacie, art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych³⁶³ stanowi: „Rada izby komorniczej nie ma statusu strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym”. Porównanie regulacji w zakresie powołania na stanowisko notariusza i komornika dobitnie wskazuje na zupełny brak konsekwencji ustawodawcy w zakresie normowania analogicznych instytucji prawnych.

Do kategorii innych podmiotów, którym zlecono załatwianie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych, a które muszą być w związku z konstrukcją art. 5 § 2 pkt 3 w związku z art. 1 pkt 2 k.p.a. zaliczane do organów administracji publicznej, zakwalifikować trzeba organy szkół wyższych, w sytuacji, w której przepisy prawa powierzyły im załatwianie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych (por. np. art. 23 ust. 4 ustawy z 20.07.2018 r. o szkolnictwie wyższym i nauce³⁶⁴).

W analizowanej kategorii organów mogą mieścić się także inne podmioty, np. organy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencji Wywiadu, które dokonują na podstawie

³⁵⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1287 ze zm.

³⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 154.

³⁵⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 814 ze zm.

³⁵⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2117.

³⁵⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 749.

³⁶⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1001.

³⁶¹ ONSAiWSA 2015/1, poz. 4.

³⁶² Por. W. Chróścielewski, *Wpływ zmiany stanu prawnego na ocenę zarzutów skargi kasacyjnej*, Glosa do wyroku NSA z dnia 10.10.2018 r., II GSK 3254/16, OSP 2019/10, s. 155.

³⁶³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1458.

³⁶⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n. Por. też P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 171 i n.

decyzji administracyjnych przydziału i opróżnienia lokali mieszkalnych i tymczasowych kwater (art. 112 ust. 1 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁶⁵), prezesi agencji rządowych czy też organy państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych³⁶⁶.

- 13. Organy jednostek samorządu terytorialnego.** Sformułowana w 5 § 2 pkt 6 k.p.a. definicja legalna organu jednostki samorządu terytorialnego jest co najmniej mało uporządkowana. Wymieniono w niej bowiem organy poszczególnych jednostek samorządu, które tylko wyjątkowo, na mocy przepisu szczególnego, mogą prowadzić postępowanie administracyjne. Ustawy samorządowe (o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) upoważniają przecież do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych odpowiednio: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę i marszałka województwa. Podmioty te, z wyjątkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie są w znaczeniu ustrojowym organami tych jednostek samorządu terytorialnego – organami takimi są tylko rada (sejmik samorządowy) i zarząd. Ustawy samorządowe posługują się sformułowaniem, iż decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji wydają odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa, „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Do takich przepisów zaliczyć trzeba np. art. 45 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 u.g.n. Zgodnie z nim nieruchomości stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego oddaje się w trwałą zarząd samorządowej jednostce organizacyjnej w drodze decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu wydanej, w zależności od tego, czyją własność stanowi nieruchomość, odpowiednio przez „organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa”. Należy zwrócić uwagę, że organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu (art. 26 ust. 1 u.s.p.), a organem wykonawczym województwa – zarząd województwa (art. 31 ust. 1 u.s.w.). Te same organy wydają również decyzje o wygaśnięciu trwałego zarządu i o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi (art. 46 ust. 2 i art. 48 ust. 1 u.g.n.). Nie można też wykluczyć sytuacji, w której w charakterze organu prowadzącego postępowanie administracyjne czy też współdziałającego w procesie wydawania decyzji będzie występowała odpowiednia rada czy jej komisja (por. art. 18 ust. 3a ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³⁶⁷, zgodnie z którym zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych jest wydawane po uzyskaniu „pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych” w przedmiocie lokalizacji punktu sprzedaży alkoholu). W tym przypadku komisja ta musi być uznana za organ administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu współdziałający w rozstrzygnięciu sprawy.

W zawartej w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., będącej przedmiotem analizy, definicji organu jednostki samorządu terytorialnego wymienieni są także kierownicy służb inspekcji i straży działających w imieniu wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województwa. Podmioty te, zespolone pod zwierzchnictwem wojewody, były już przedmiotem wcześniejszych rozważań. Na szczeblu powiatu występuje kilka takich podmiotów, np. komendy powiatowe: Państwowej Straży Pożarnej, Policji, inspektorat weterynarii, inspektorat sanitarny, inspektor nadzoru budowlanego. Podmioty wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej pozostają w dalszym ciągu organami administracji rządowej. W zakresie wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w imieniu wójta, starosty czy marszałka

³⁶⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 812 ze zm.

³⁶⁶ A. Chmielarz-Grochal, *Agencja administracyjna* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. XX, *Prawo administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 62–63.

³⁶⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 2151.

województwa kierownicy służb, inspekcji i straży muszą być jednak uznawani za organy jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Organami administracji publicznej w rozumieniu analizowanego przepisu są także organy związków gmin i związków powiatów tworzonych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Na mocy art. 73 ust. 1 u.s.g. organem wykonawczym związku międzygminnego jest zarząd związku. Podobna sytuacja istnieje w odniesieniu do związków powiatów. Artykuł 71 ust. 1 u.s.p. stanowi, iż organem wykonawczym takiego związku jest zarząd.

14. Samorządowe kolegia odwoławcze jako organy jednostek samorządu terytorialnego.

Charakter prawny samorządowych kolegiów odwoławczych budzi poważne wątpliwości³⁶⁸. Jednostki terytorialne służące do określania właściwości miejscowej poszczególnych kolegiów z całą pewnością nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Gdyby ustawodawca posługiwał się w dalszym ciągu określeniem „organy samorządu terytorialnego”, można by ewentualnie takie sformułowanie zaakceptować w stosunku do samorządowych kolegiów odwoławczych. Wypada jednak zauważyć, iż zawarte w tym określeniu sformułowanie „jednostki” musi się odnosić do trzech ich rodzajów: gminy, powiatu i województwa. Kolegia zaś, których jest w dalszym ciągu 49, a więc taka sama liczba jak liczba województw istniejących do 1999 r., nie działają w żadnych „jednostkach samorządu terytorialnego”, a więc nie mogą być organami takich jednostek. Powyższe uwagi nie zmieniają faktu, iż w znaczeniu ustrojowym samorządowe kolegia odwoławcze, będąc na podstawie art. 3 u.s.k.o. państwowymi jednostkami budżetowymi i rozpatrującymi odwołania od decyzji wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w ramach zarówno ich zadań własnych, jak i zadań z zakresu administracji rządowej, nie są organami jednostek samorządu terytorialnego. Prezesa kolegium i jego członków powołuje Prezes Rady Ministrów (art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 2 u.s.k.o.). Zgodnie z art. 3a u.s.k.o. nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów także sprawuje premier. Kolegia określa się niekiedy jako organy premiera do wykonywania jego uprawnień nadzorczych nad samorządem terytorialnym³⁶⁹. Powyższe zastrzeżenia nie zmieniają faktu, że w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a. muszą być jednak uznawane za organy administracji publicznej w znaczeniu procesowym.

³⁶⁸ Por. np.: W. Chróścielewski, *Wojewódzkie kolegia administracyjne – nowe organy odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, ATDP 2016/4, s. 5 i n.; A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 257 i n.; J.P. Tarno [w:] J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 296 i n.

³⁶⁹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2005, s. 10; szerzej A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 257 i n.

Rozdział 2. Zasady ogólne

Literatura: B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96*, OSP 1997/10, poz. 190; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022; B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017; B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w Polsce* [w:] *W kręgu nowożytniej i najnowszej historii ustroju Polski: księga dedykowana profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. S. Godek, D. Makilla, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2010; M. Bartoszewicz, *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, ZNSA 2009/1; W. Berka, *Verfassungsrecht*, Wien 2021; A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Węzeł gordyjski, czyli o in dubio pro tributario na tle klasyfikacji dyrektyw wykładni oraz pojęcia momentu interpretacyjnego*, PiP 2020/8; S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004; A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013; E. Bojanowski, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020/2; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Warszawa 1989; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 1992 r., SA/Ka 766/92*, OSP 1994/5, poz. 100; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, SPE 1986, t. 37; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999; J. Borkowski, *Zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego z lat 2009–2010*, M. Praw. 2011/14; W. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II GSK 286/07*, PS 2010/1; M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020; M. Chlipała, *Zaufanie do administracji publicznej a normatywizacja przyrzeczenia administracyjnego*, PPP 2017/12; J. Chlebny, *Źródła Prawa Administracyjnego Procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1. *Zagadnienia Ogólne*, Warszawa 2017; J. Chmielewski, *Nieodstępowanie przez organy administracji publicznej od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 k.p.a.)*. *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2021 r., I OSK 252/21*, OSP 2022/9, poz. 80; A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013; W. Chróścielewski, A. Korzeniowska, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 marca 1998 r., IV SA 1793/97*, OSP 1999/2, poz. 26; W. Chróścielewski, *Decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji tego Zakładu – środek zaskarżenia – właściwość sądu*. *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13*, OSP 2013/12; W. Chróścielewski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2024 r. (sygn. akt II USK 59/23)*, ZNSA 2025/2; W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 września 2002 r., II SA/Kr 3161/01*, OSP 2003/11; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Sam. Teryt. 1996/5; W. Chróścielewski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego a sądowa kontrola decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018; W. Chróścielewski, *Pozwolenie budowlane zamiast zgłoszenia budowlanego a konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*. *Glosa do wyroku NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3233/17*, OSP 2020/12, poz. 105; W. Chróścielewski, *Retroaktywne czy retrospektywne oddziaływanie przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków*

prawnych decyzji reptrywizacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 11.01.2024 r., I OPS 3/22, OSP 2024/7–8; W. Chróścielewski, Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji, ZNSA 2021/5; Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019; W. Dawidowicz, Uгода w postępowaniu administracyjnym, PiP 1989/3; J. Dolny, Realizacja zasady czynnego udziału stron i szybkości w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy jednostek samorządu terytorialnego w dobie epidemii. Uwagi praktyczne, Sam Teryt, 2020/6; Doręczenia elektroniczne. Komentarz, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX 2024; B. Draniewicz, Odmowa zastosowania przepisu rozporządzenia sprzecznego z Konstytucją lub ustawą. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 marca 2008 r., III SA Wa 30/08, PP 2009/11; Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Procedura administracyjna a materialne prawo administracyjne. Zagadnienia wybrane [w:] Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności, Łódź 2004; M. Florczak-Wątor, „Przywilej korzyści” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Prz. Sejm. 2012/6; M. Florczak-Wątor, O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 r. (K 47/15), PS 2016/10; Ł. Folać, Zasada *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP SJ 2017/4; M. Gajda-Durlik, Dekodifikacja postępowania administracyjnego [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Kraków 2007; L. Garlicki [w:] System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012; L. Garlicki, Umiędzynarodowienie Konstytucji, PiP 2022/10; D. Gregorczyk, O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym, PiP 2019/8; M. Holoubek, L. Nikolay, *Offizialmaxime und Untersuchungsgrundsatz – AVG und Materiengesetze* [w:] *Sonderverfahrensrecht*, Hrsg. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2023; E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970; A. Jackiewicz, Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych, PiP 2003/7; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, red. R. Hauser i M. Wierzbowski, Warszawa 2011; W. Jakimowicz, Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej, cz. II. Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad, PPP 2008/6; W. Jakimowicz, O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej, PPP 2018/9; A. Jakubowski, J. Roszkiewicz, Kryteria oceny legalności decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną za naruszenie rozporządzenia ustanawiającego ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2022 r., II GSK 38/22, OSP 2023/5, poz. 42; A. Januchowski, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego – źródła prawa powszechnie obowiązujące – Kodeks Prawa Kanonicznego. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II GSK 286/07, OSP 2009/2, poz. 18; M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX 2024; M. Jaśkowska, Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej [w:] System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010; M. Jaśkowska, Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych, ZNSA 2010/5–6; W. Kałuski, Postępowanie administracyjne, Warszawa 1929; M. Kamiński, Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne, cz. I, EPS 2011/4; M. Kamiński, Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne, cz. II, EPS 2011/5; Kodeks postępowania administracyjnego, t. I, Komentarz do art. 1–60, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020; M. Karpiuk, Glosa do wyroku WSA z dnia 20 listopada 2014 r., II SA/Ol 605/14, LEX 2015; Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, red. D.R. Kijowski, Biuletyn RPO – Materiały, nr 60, Warszawa 2008; H. Kisilowska, D. Sypniewski, Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy Prawo budowlane [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; K. Klonowski, Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej, PPP 2020/6; Z.R. Kmiecik, Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu a jego interes w pozostaniu w kraju. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2022 r., II OSK 719/21, OSP 2022/12, poz. 109; Z.R. Kmiecik, Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Lublin 2008; H. Knyśiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym, Warszawa 2013; H. Knyśiak-Molczyk, Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos [w:] Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli,

red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023; H.J. Knysiak-Sudyka, *Ograniczenia prawa do wniesienia odwołania – czy ustawodawca zmierza w kierunku względności zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego?* [w:] *Uczniowie Jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian*. Księga jubileuszowa Profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno, red. A. Krawczyk, Łódź–Warszawa 2024; H. Knysiak-Sudyka, *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019/93; *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001; *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; A. Krawczyk, *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym oraz sądowna ocena tego naruszenia*, ZNSA 2021/3–4; A. Krawczyk, *Postępowania administracyjne szczególne (artykuł recenzyjny)*, PiP 2024/10; A. Krawczyk, *Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej*, ZNSA 2017/6; A. Krawczyk, *Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (propozycja regulacji)*, PiP 2015/2; A. Kubiak, *Skutki naruszenia art. 200 § 1 ordynacji podatkowej. Głos do uchwały NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r.*, FPS 6/04, „Głos” 2005/4; J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016; E. Łętowska, *Głos do wyroku NSA z dnia 3 kwietnia 2001 r.*, V SA 1868/00, OSP 2001/7–8, poz. 110; K. Łuczak, *Przesłanka utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw przez organy administracji publicznej. Głos do wyroku NSA z dnia 28 maja 2021 r.*, I OSK 252/21, OSP 2022/5, poz. 47; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003; M. Mincer-Jaśkowska, *Głos do postanowienia NSA z dnia 14 lutego 1992 r.*, III SA 1949/91, OSP 1993/11, poz. 211; A. Müller, *Znaczenie zasady ignorantia iuris nocet w polskim postępowaniu administracyjnym. Ocena problemu pod kątem orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, St.Prawn.KUL 2017/4; G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygnięcia na korzyść strony” – art. 7a i art. 81a Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, cz. II, NZS 2018/4; J. Olśzański [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. II, część 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018; R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981; W. Piątek, *Rozumienie pojęcia postępowania administracyjnego w kontekście kontroli sądowej postanowień w nim zapadających. Głos do uchwały NSA z dnia 17 grudnia 2018 r.*, I OPS 2/18, OSP 2019/7–8; W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2019/5; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024; M. Pułło, *Wznowienie postępowania – wystarczające przesłanki. Głos do uchwały NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r.*, FPS 6/04, GSP-Prz.Orz. 2006/1; B. Rakoczy, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego – źródła prawa powszechnie obowiązujące – Kodeks Prawa Kanonicznego. Głos do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2008 r.*, II GSK 286/07, OSP 2009/2, poz. 18; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12; G. Rząsa, *Art. 7a i 81a k.p.a. w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020; G. Rząsa, *Głos do wyroku NSA z dnia 23 lutego 2021 r.*, III OSK 3286/21, OSP 2021/7–8; G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym – aktualny stan prawny, praktyka stosowania przepisów i dyskutowane kierunki dalszych zmian* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012; G. Sibiga, *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?* [w:] *Informatyzacja ogólnego postępowania administracyjnego 2023*, red. G. Sibiga, *Dodatek Specjalny do „Monitora Prawniczego”* 2023/6; S. Skowronek, *Nowe formy identyfikacji z użyciem komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2017/1; A. Skóra, *Zastosowanie podpisu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym w świetle prawa obywatela do dobrej administracji* [w:] *Prawo dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003; *Słownik języka polskiego*, t. 2, red. M. Szymczak, Warszawa 1979; J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 2017/4; E. Smoktunowicz, *Akt łaski czy prawo podatnika? Głos do wyroków NSA: z dnia 2 marca 1994 r.*, III SA 1001/93 oraz z dnia 25 maja 1994 r., III SA 38/94, „Głos” 1998/10, poz. 11; J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum 1967; Ł. Strzępek, *Uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do stanu zdrowia osoby kierującej pojazdem jako przesłanka skierowania jej na badania lekarskie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022/9; S. Szczepaniak, *Usługa online jako sposób załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej* [w:] *Informatyzacja ogólnego postępowania administracyjnego 2023*, red. G. Sibiga, *Dodatek Specjalny*

do „Monitora Prawniczego” 2023/6; S. Szczepaniak, *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu* [w:] *Informatyzacja ogólnego postępowania administracyjnego 2023*, red. G. Sibiga, Dodatek Specjalny do „Monitora Prawniczego” 2023/6; E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018; J. Szreniawski, *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; J. Szymański, *Konstytucja RP a umowy międzynarodowe* [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji [tekst i komentarz o zastosowaniu Kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych]*, Warszawa 2002; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007; M. Tabor, *Znaczenie w postępowaniu administracyjnym rozwiązań technicznych z eIDAS i ustawy o doręczeniach elektronicznych* [w:] *Informatyzacja ogólnego postępowania administracyjnego 2023*, red. G. Sibiga, Dodatek Specjalny do „Monitora Prawniczego” 2023/6; W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 maja 2006 r., II OSK 831/05, OSP 2007/3, poz. 26*; W. Taras, *Glosa do wyroku WSA z dnia 23 lutego 2011 r., I SA/Lu 811/10, Sam. Teryt. 2011/10*; W. Taras, *Skutki naruszenia obowiązku informowania strony postępowania administracyjnego przez organ prowadzący postępowanie. Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993/3*; M. Traußnigg, *Der Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2024; W. Chróścielewski, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, ZNSA 2021/5; J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, ZNSA 2017/6; J. Wegner-Kowalska, *Postępowanie sądownoadministracyjne – aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego – skarga na bezczynność. Glosa do uchwały NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, OSP 2015/5, poz. 52*; B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 12 maja 2000 r., III SA 957/99, OSP 2001/9*; J. Wiśniewski, *Ochrona podatnika w przepisach Konstytucji i ordynacji podatkowej. Glosa do wyroku NSA z dnia 12 maja 2000 r., III SA 957/99, „Glosa” 2004/2*; T. Woś, *Ignorantia iuris nocet w orzecznictwie sądów administracyjnych w Polsce*, St.PiA 2018/2; A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy postępowania administracyjnego. Zarys problemu* [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, Warszawa 2012; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003/4; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8; J. Zimmermann, *Obowiązek informowania ciążący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993/8*; M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, PiP 2015/5; M. Żabicka-Kłopotek, *Rozporządzenie wykonawcze jako element systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wybrane zagadnienia*, Prz. Leg. 2011/2–4.

Agnieszka Krawczyk

Wprowadzenie

1. Kodeks postępowania administracyjnego sformułowaniem „zasady ogólne” operuje od chwili jego uchwalenia. W tekście pierwotnym Kodeksu zatytułowano tak rozdział I („Zasady ogólne”) w dziale I („Przepisy ogólne”), obejmujący przepisy art. 1–12, a więc unormowania odnoszące się do zakresu mocy obowiązującej Kodeksu wraz z katalogiem podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Do tych ostatnich zaliczono: zasadę praworządności (art. 4 i art. 5 *ab initio*), prawdy materialnej (obiektywnej), (art. 5 *in medio*), uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 5 *in fine*), pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 6), informowania (art. 7), czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym (art. 8), przekonywania (art. 9), szybkości i prostoty (art. 10), pisemności (art. 11) oraz