

meritum

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, EGZEKUCYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

MERITUM

meritum

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, EGZEKUCYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

MERITUM

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Redaktor naukowy:
prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Recenzent:
prof. dr hab. Dariusz Ryszard Kijowski

Wydawca:
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Opracowanie redakcyjne:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Stan prawny na 1 czerwca 2020 r.

Autorzy:

Agata Broniewska – rozdziały: I.7; II.14; VI;
Klaudia Brzezińska – rozdział I.2, 10;
Aleksander Bulski – rozdział II.12, 13, 15;
r.pr. Anna Celejewska-Rajchert – rozdział IX.1.C;
SNSA dr hab. Dorota Dąbek prof. UJ – rozdział XV;
Piotr Gotaszewski – rozdział VIII;
r.pr. Marek Grzywacz – rozdziały: I.2, 9; II.1,
r.pr. Wojciech Jacyno – rozdziały: I.7; II.12, 13;
r.pr. dr Przemysław Kledzik – rozdział X;
adv. Andrzej Kraczkowski – rozdział VII;
Katarzyna Krzykwa – rozdział II.2, 3;
dr Jacek Piecha – rozdział II.10;
Stanisław Radowicki – rozdziały: I.3–6; II.6, 7, 9; IX.1.D; XII.2–5; XIV. 9, 10;
r.pr. Joanna Rewkowska – rozdziały: II.14, 15; VI;
r.pr. dr Joanna Róg-Dyrda – rozdziały: I.1, 2, 8, 10; II.5, 7; III; IV; XII.1, 2; XIII; XIV.1, 10;
adv. Mariusz Rypina – rozdział II.4;
r.pr. dr hab. Rafał Stankiewicz prof. UW – rozdział V;
SSN dr Ewa Stefańska – rozdział IX.1.A, B, 2;
dr Magdalena Śliwa-Wajda – rozdziały: I.11; II.8, 11; XIV.2, 4; XVII;
adv. dr Karolina Wojciechowska – rozdziały: XIV.3, 5-8, 11, 12; XVI; XVIII–XXI;
Katarzyna Ziółkowska – rozdział XI.

© by Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2020

ISBN 978-83-8187-688-9

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

SPIS TREŚCI

Strona		Numer
11	Słowo wstępne	
13	Wykaz skrótów	
17	Część I. Kodeks postępowania administracyjnego	
19	Rozdział I. Przepisy ogólne	
22	1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	1
28	2. Zasady ogólne	13
42	3. Organy wyższego stopnia	41
45	4. Organy naczelne	49
45	5. Właściwość organów administracji	50
55	6. Wyłączenie pracownika organu	64
63	7. Strona	79
76	8. Załatwianie spraw	89
80	9. Doręczenia	96
93	10. Wezwania	114
99	11. Terminy	125
111	Rozdział II. Postępowanie	
115	1. Wszczęcie postępowania	136
123	2. Metryki, protokoły i adnotacje	148
130	3. Udostępnianie akt	164
140	4. Dowody	180
192	5. Rozprawa administracyjna	231
196	6. Mediacja	237
204	7. Zawieszenie postępowania	249
211	8. Decyzje	261
229	9. Ugoda	295
233	10. Milczące załatwienie sprawy	304
248	11. Postanowienia	329
256	12. Odwołania	340
270	13. Zażalenia	366
272	14. Wznowienie postępowania administracyjnego	369
284	15. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	392

Strona		Numer
299	Rozdział III. Przepisy szczególne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	
300	1. Zasady ogólne stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	409
301	2. Postępowanie odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	412
303	Rozdział IV. Udział prokuratora	
304	1. Uwagi ogólne	414
306	2. Pozycja prokuratora w postępowaniu	419
306	3. Właściwość prokuratury	420
309	Rozdział V. Administracyjne kary pieniężne	
310	1. Zakres regulacji	423
311	2. Reguły kolizyjne w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych	425
312	3. Zasada zastosowania przepisu względniejszego dla strony	426
313	4. Przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej	427
316	5. Kryterium „siły wyższej”	435
317	6. Przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary	436
318	7. Przedawnienie ukarania	437
320	8. Zaległa administracyjna kara pieniężna	443
321	9. Przerwanie biegu terminu przedawnienia oraz udzielanie ulg w realizacji kary	444
323	Rozdział VI. Wydawanie zaświadczeń	
324	1. Charakter prawny zaświadczeń	445
324	2. Podstawa uzyskania zaświadczenia	446
325	3. Terminy	449
326	4. Odmowa wydania zaświadczenia	450
327	Rozdział VII. Europejska współpraca administracyjna	
328	1. Pojęcie i koncepcja europejskiej współpracy administracyjnej	451
328	2. Forma udzielenia pomocy organowi administracji państwa członkowskiego	452
329	3. Ustalanie właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej	453
329	4. Obowiązki organu udzielającego pomocy	454
329	5. Zasady rozpoznawania wniosków o udzielenie pomocy	455
330	6. Preferowana droga elektroniczna do korzystania z europejskiej współpracy administracyjnej	459
331	7. Ponoszenie kosztów udzielenia pomocy	460
331	8. Rozszerzenie stosowania przepisów poza kraje UE	461
331	9. Przykłady faktycznego stosowania współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi	462

Strona		Numer
333	Rozdział VIII. Opłaty i koszty postępowania	
334	1. Rodzaje należności w postępowaniu administracyjnym	464
338	2. Ponoszenie opłat, kosztów i innych należności	471
347 Część II. Szczególne postępowania administracyjne		
349	Rozdział IX. Szczególne postępowania administracyjne	
351	1. Postępowanie przed Prezesem UOKiK	478
439	2. Postępowania przed organami regulacyjnymi	604
447 Część III. Postępowanie egzekucyjne		
449	Rozdział X. Postępowanie egzekucyjne	
451	1. Podstawa prawna i zakres regulacji	611
453	2. Kryteria warunkujące dopuszczalność egzekucji administracyjnej	612
463	3. Postępowanie egzekucyjne a egzekucja	615
465	4. Zasady postępowania egzekucyjnego	616
475	5. Podmioty postępowania egzekucyjnego	630
496	6. Tryb wszczęcia oraz tok postępowania egzekucyjnego	643
521	7. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym	650
537 Część IV. Ustrój sądów administracyjnych		
539	Rozdział XI. Ustrój sądów administracyjnych	
540	1. Zagadnienia ogólne	668
541	2. Wojewódzkie sądy administracyjne	669
543	3. Naczelny Sąd Administracyjny	675
547 Część V. Postępowanie przed sądami administracyjnymi		
549	Rozdział XII. Przepisy wstępne	
550	1. Przepisy ogólne ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	681
557	2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	696
561	3. Zakres właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego	703
566	4. Skład sądu	709
570	5. Wyłączenie sędziego	717
579	Rozdział XIII. Strony	
580	1. Zdolność sądowa i procesowa	725
584	2. Strony i uczestnicy postępowania	735
587	3. Pełnomocnicy	738

Strona		Numer
593	Rozdział XIV. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	
596	1. Pisma w postępowaniu sądowym	747
598	2. Skarga	753
629	3. Wniosek o wszczęcie postępowania (art. 63–64 p.p.s.a.)	795
631	4. Sprzeciw	799
635	5. Doręczenia	808
661	6. Terminy	853
669	7. Uchybienie i przywrócenie terminu	867
677	8. Posiedzenia sądowe	877
694	9. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	909
706	10. Zawieszenie i podjęcie postępowania	924
716	11. Orzeczenia sądowe	940
743	12. Prawomocność orzeczeń	988
749	Rozdział XV. Środki odwoławcze	
750	1. Skarga kasacyjna	998
781	2. Zażalenie	1050
789	Rozdział XVI. Koszty postępowania	
790	1. Zwroty kosztów postępowania między stronami	1063
797	2. Koszty sądowe	1078
807	3. Zwolnienie od kosztów sądowych	1096
829	Rozdział XVII. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	
830	1. Uwagi wprowadzające	1120
830	2. Zainicjowanie procedury uchwalodawczej	1121
831	3. Składy sędziowskie	1123
832	4. Uchwały abstrakcyjne	1124
833	5. Uchwały konkretne	1126
833	6. Moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego	1127
834	7. Odmowa wydania uchwały	1129
835	Rozdział XVIII. Wznowienie postępowania	
836	1. Wyjątkowość instytucji wznowienia postępowania	1130
837	2. Przesłanki wznowienia postępowania	1132
839	3. Tryb wznowienia postępowania	1138
843	Rozdział XIX. Wykonywanie orzeczeń sądowych	
844	1. Zwrot akt po uprawomocnieniu orzeczenia	1145
845	2. Termin załatwienia sprawy przez organ	1147
847	Rozdział XX. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt	
848	1. Uwagi wstępne	1149
849	2. Uproszczony tryb postępowania	1151
849	3. Zwykły tryb postępowania	1152

Strona	Numer
851	Rozdział XXI. Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym
852	1. Doręczanie pism podmiotom zagranicznym 1154
855	Indeks rzeczowy

SŁOWO WSTĘPNE

Niniejszy tom z serii *Meritum* poświęcony jest postępowaniu administracyjnemu, postępowaniu egzekucyjnemu w administracji oraz postępowaniu przed sądami administracyjnym. Prowadzi on więc Czytelnika przez kolejne możliwe stadia sprawy administracyjnej: najpierw postępowanie przed organem administracji z możliwością zaskarżenia decyzji administracyjnej drogą odwołania, później możliwość złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaskarżenia tego wyroku drogą złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego i wreszcie przymusowe wykonanie decyzji administracyjnej, czyli „egzekucja”.

Aby ułatwić Czytelnikowi korzystanie z tej pracy, przyjęliśmy kolejność rozdziałów korespondującą z kolejnością przepisów przyjętych w ustawie, szczególnie w zakresie podstawowego aktu, jakim jest Kodeks postępowania administracyjnego. Dzięki temu Czytelnikom łatwo będzie sięgać od *Meritum* do właściwej ustawy i w drugą stronę – od przepisu do zawartych w pracy porad praktycznych.

Przedstawiając to kompendium wiedzy na temat postępowania administracyjnego, musimy jednak zwrócić uwagę Czytelnika na kilka faktów. Otóż, oprócz wspomnianych trzech głównych ustaw (Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) dotyczących szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, istnieją przepisy odrębne, które czasami tylko sygnalizujemy. Przykładowo obok Kodeksu postępowania administracyjnego istnieje ustawa – Ordynacja podatkowa regulująca postępowanie podatkowe. Wiele ustaw zaliczanych do tzw. materialnego prawa administracyjnego zawiera odrębne przepisy proceduralne, regulujące pewne kwestie inaczej, niż to robi Kodeks. W kwestiach procesowych celowe jest zawsze sprawdzenie, czy nie mamy jakichś kwestii uregulowanych odrębnie w ustawie zaliczanej do prawa materialnego. Czasami te odrębności idą bardzo daleko, jak na przykład w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, gdzie jest bardzo dużo przepisów procesowych, a oprócz nich w ograniczonym zakresie znajdują tam zastosowanie Kodeks postępowania cywilnego i nawet Kodeks postępowania karnego.

Nie wszystkie decyzje administracyjne mogą być zaskarżane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a później skargi do sądu administracyjnego – znaczna część decyzji wydawanych przez takie organy, jak wspomniany prezes UOKiK, prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Transportu Kolejowego – odwołania od nich wnosi się do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będącego jednym z wydziałów Sądu Okręgowego w Warszawie. Zaskarżenie wyroku tego Sądu odbywa się drogą apelacji, i dalej kasacji, jeżeli takowa przysługuje.

Wypada też wskazać, że przepisy proceduralne ulegają częstym zmianom. Zwalczenie pandemii spowodowało uchwalenie licznych przepisów proceduralnych, będących odstępstwem od ustabilizowanych zasad. W tym zakresie staraliśmy się, aby wszystkie te odrębności zostały wskazane. Nadchodzą też nowe przepisy. W toku procesu legislacyjnego jest ustawa dotycząca

doręczeń elektronicznych, która istotnie przeobrazi wszystkie kodeksy postępowania, w tym oczywiście postępowanie administracyjne.

Niemal wszyscy autorzy tego tomu są praktykami, choć często jednocześnie wykładowcami uczącymi postępowania na uniwersyteckich wydziałach prawa. Jako praktycy zajmują jednak różne pozycje – dominują radcowie prawni i adwokaci, ale są też osoby sprawujące funkcję sędziego lub organu administracji. Wychodziliśmy jednak z założenia, że praca ta nie powinna być teoretyczna, lecz powinna być dziełem praktyków pisany dla innych praktyków. Takie zróżnicowanie autorów daje pewne różnice w podejściu do przedstawianych zagadnień.

Redaktor nie uważał za stosowne narzucanie autorom prezentowania określonych koncepcji prawnych, w sprawach budzących kontrowersje. A, wbrew pozorom, w zakresie szeroko rozumianego postępowania administracyjnego takich kontrowersji jest dużo. Stąd każdy autor niesie odpowiedzialność za swój tekst, a przedstawiane tezy odzwierciedlają poglądy tego konkretnego autora. Do autorów należał też dobór zagadnień szczegółowych, które w tomie winny być przedstawione. Nie sposób bowiem w tak skomasowanej publikacji ująć wszystkie zagadnienia proceduralne.

Redaktor i autorzy będą wdzięczni za wszelkie uwagi dotyczące niniejszego tomu. Mamy nadzieję, że będzie on dobrze służył Czytelnikowi.

Warszawa, maj 2020 r.

*Redaktor naukowy
Prof. dr hab. Marek Wierzbowski
Profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego
Radca prawny*

Część I

Kodeks postępowania administracyjnego

Przepisy ogólne

*Agata Broniewska, Klaudia Brzezińska, Marek Grzywacz,
Wojciech Jacyno, Stanisław Radowski, Joanna Róg-Dyrda,
Magdalena Śliwa-Wajda*

SPIS TREŚCI

1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	1	E. Zasada współdziałania	19
A. Rodzaje postępowań normowane przez Kodeks postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki pozytywne)	3	F. Zasada pogłębiania zaufania	20
B. Rodzaje postępowań wyłączone (całkowicie lub częściowo) spod zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki negatywne)	5	G. Zasada informowania	22
C. Wyłączenie lub ograniczenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych	6	H. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	23
D. Definicje i ich wpływ na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego	7	a. Konsekwencje naruszenia zasady przez organ	25
2. Zasady ogólne	13	b. Odstępstwa od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu	26
A. Zasada praworządności	13	I. Zasada przekonywania	29
B. Zasada prawdy obiektywnej	14	J. Zasada szybkości i prostoty postępowania	30
C. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	15	K. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych	31
D. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych	16	L. Zasada pisemności	32
a. Ograniczenia i wyłączenia stosowania wykładni na korzyść strony	18	M. Zasada dwuinstancyjności	35
		N. Zasada trwałości decyzji administracyjnej	38
		O. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnej	39
		P. Zasada prawomocności decyzji administracyjnej	40
		3. Organy wyższego stopnia	41
		A. Organy administracji	41
		B. Organ wyższego stopnia	44
		C. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego	45
		D. Organy wyższego stopnia w stosunku do wojewodów	46
		E. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej innych niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie	47

F. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych	48	C. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych na gruncie postępowania administracyjnego	84
4. Organy naczelne	49	a. Zdolność prawna w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym	84
5. Właściwość organów administracji	50	b. Zdolność do czynności prawnych w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym	85
A. Właściwość rzeczowa	51	c. Reprezentacja osób prawnych w postępowaniu administracyjnym	86
B. Właściwość miejscowa	52	D. Pełnomocnicy w postępowaniu administracyjnym	87
C. Właściwość delegacyjna	56	E. Podmioty na prawach strony	88
D. Zmiana przepisów o właściwości	57	8. Załatwianie spraw	89
E. Naruszenie przepisów o właściwości	58	A. Terminy załatwienia sprawy	89
F. Spór o właściwość	59	B. Niezałatwienie sprawy w terminie	91
6. Wyłączenie pracownika organu	64	9. Doręczenia	96
A. Instytucja wyłączenia pracownika	64	A. Informacje ogólne	96
a. Wyłączenie pracownika z mocy prawa	65	B. Doręczenia tradycyjne	98
b. Wyłączenie pracownika na wniosek	67	a. Pośrednictwo przy doręczeniu	98
B. Skutki wyłączenia pracownika	68	b. Miejsce doręczenia	99
C. Wydanie decyzji przez pracownika	69	c. Komu należy doręczać pismo?	102
D. Wyznaczenie pracownika do prowadzenia sprawy	70	d. Odmowa odebrania pisma	106
E. Wyłączenie organu administracji publicznej	71	e. Nieobecność adresata – osoby fizycznej w miejscu zamieszkania	107
a. Organ administracji publicznej i jego kierownictwo	71	f. Doręczenie zastępcze – awizowanie	109
b. Wyłączenie organu – przesłanki	72	g. Potwierdzenie doręczenia	110
c. Skutki wyłączenia organu	73	C. Doręczenia elektroniczne	111
d. Wydanie decyzji przez organ	74	D. Doręczenia hybrydowe	112
e. Wyznaczenie organu	75	E. Doręczenia w drodze obwieszczenia	113
f. Wyłączenie członka organu kolegialnego Wyznaczenie organu	76	10. Wezwania	114
g. Wydanie decyzji przez organ	77	A. Wezwanie do udziału w czynnościach procesowych	114
7. Strona	79	a. Niedopuszczalność wezwania	116
A. Uwagi ogólne	79	b. Wezwanie a zawiadomienie	117
B. Interes prawny jako przesłanka legitymacji w postępowaniu administracyjnym	80	B. Obowiązek osobistego stawiennictwa	118
a. Pojęcie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym	80	C. Pomoc prawna organów	119
b. Interes prawny a interes faktyczny	81	D. Osobiste stawiennictwo z uwagi na charakter sprawy	121
c. Obowiązek ustalenia przez organ kręgu stron postępowania i czynności z tym związane	82	E. Elementy składowe wezwania	122
d. Skutki prawne wadliwej oceny interesu prawnego w postępowaniu	83	F. Szczególne formy wezwania	123
		G. Zwrot kosztów stawiennictwa	124
		11. Terminy	125

A. Pojęcie i rodzaje terminów	125	D. Uchybienie i przywrócenie terminu	129
B. Obliczanie terminów procesowych ...	126	E. Regulacje szczególne w odniesieniu do terminów wprowadzone w związku z epidemią COVID-19	133
C. Zachowanie terminu do wniesienia pisma	128		

1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

1 Kodeks postępowania administracyjnego zasadniczo reguluje ogólne postępowanie administracyjne (zwane również postępowaniem jurysdykcyjnym), z którym najczęściej się spotykamy w praktyce (działy I, II, IV, IX i X k.p.a.).

Ogólne postępowanie administracyjne związane jest z istnieniem **drogi administracyjnej sensu stricto**, która zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. jest dopuszczalna (z zastrzeżeniem przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 3 k.p.a.):

- w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco,
- przed organami administracji publicznej oraz przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco.

Sam zakres obowiązywania k.p.a. **nie pokrywa się jednak z zakresem stosowania przepisów dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego**, gdyż Kodeks zawiera regulacje odnoszące się do kilku innych rodzajów postępowań administracyjnych, a zatem zakres ten jest szerszy. Ponadto, na mocy **odesłań zawartych w przepisach szczególnych**, zakres stosowania regulacji k.p.a. (zazwyczaj w ograniczonym stopniu) rozszerza się na inne postępowania dotyczące stosunków administracyjnych lub – szerzej – publicznonaprawnych [zob. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 7].

2 Przepisy ogólne k.p.a. w rozdziale 1, obejmującym art. 1–5 k.p.a., określają **zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz definicje legalne pojęć** użytych w Kodeksie:

– po pierwsze, wskazano na rodzaje postępowania administracyjnego normowane przez przepisy k.p.a. (zakres przedmiotowy , art. 1) oraz na obowiązywanie regulacji k.p.a. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków (art. 2) i przy wykonywaniu obowiązku informacyjnego , o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO (art. 2a);
– po drugie, w art. 3 wyłączono (całkowicie lub częściowo) spod mocy obowiązującej k.p.a. niektóre rodzaje postępowań;
– po trzecie, w art. 4 wskazano na relacje pomiędzy k.p.a. a szczególnymi uprawnieniami wynikającymi z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych ;
– po czwarte, w art. 5 zawarto definicje legalne pojęć użytych w k.p.a., niezbędne dla dokonania właściwej wykładni art. 1–4 k.p.a. , a przez to określenia zakresu obowiązywania k.p.a.

A. Rodzaje postępowań normowane przez Kodeks postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki pozytywne)

Kodeks, zgodnie z jego art. 1, normuje następujące rodzaje postępowań:

- 1) postępowanie **przed organami administracji publicznej** (zdefiniowanych w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) w należących do **właściwości** tych organów **sprawach indywidualnych** rozstrzyganych w drodze **decyzji administracyjnych** albo **załatwianych milcząco**;
- 2) postępowanie **przed innymi organami państwowymi** oraz **przed innymi podmiotami**, gdy są one **powołane z mocy prawa** lub **na podstawie porozumień** do załatwiania spraw określonych w pkt 1 (czyli spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco);
- 3) postępowanie **w sprawach rozstrzygania sporów o własność** (art. 22 – 23 k.p.a.) **między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej** oraz **między organami i podmiotami**, o których mowa w pkt 2 (czyli innymi organami państwowymi i innymi podmiotami, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco);
- 4) postępowanie **w sprawach wydawania zaświadczeń** (dział VII k.p.a.);
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu (IVa k.p.a.);
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej (dział VIIIa k.p.a.).

3

Zakres obowiązywania **rozszerzony** został dodatkowo w art. 2 i 2a k.p.a., zgodnie z którymi Kodeks normuje:

- postępowanie w sprawie skarg i wniosków (dział VIII k.p.a.) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.);
- sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i 2 k.p.a. (art. 2a k.p.a.) – przy czym wykonywanie tego obowiązku odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w k.p.a. i nie wpływa na tok i wynik postępowania, podobnie jak wystąpienie z żądaniem ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO) nie wpływa na tok i wynik postępowań, o których mowa w art. 1 i 2 k.p.a.

4

Dodatkowo w dziale III zawarto **przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych, które odrębnie określają zakres zastosowania k.p.a. w sprawach ubezpieczeń społecznych** (zob. rozdział III).

Zakres zastosowania k.p.a. może być także **rozszerzony przez rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 3 § 5 k.p.a.** W przepisie tym zawarto delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w przedmiocie rozciągnięcia przepisów k.p.a. w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w art. 3 § 2 (tj. w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych), do których zasadniczo przepisów k.p.a. się nie stosuje (patrz niżej). **Jak dotąd, Rada Ministrów nie wydała takiego rozporządzenia, a zatem stosowanie k.p.a. w tych sprawach, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, pozostaje wyłączone zgodnie z art. 3 § 2 k.p.a.**

B. Rodzaje postępowań wyłączone (całkowicie lub częściowo) spod zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki negatywne)

- 5** Zgodnie z art. 3 k.p.a. **nie stosuje się do:**
- 1) postępowań w sprawach karnych skarbowych (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działu VIII);
 - 2) spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działów IV i VIII);
 - 3) spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej** (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działu VIII);
 - 4) spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej**;
 - 5) spraw podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w punkcie wyżej, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej** (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działu VIII).

C. Wyłączenie lub ograniczenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych

- 6** Zgodnie z art. 4 k.p.a. **nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.** W konsekwencji, w przypadku, w którym stosowanie k.p.a. mogłoby naruszyć uprawnienia tych osób, przepisów k.p.a. **nie należy stosować w całości lub w części.**

D. Definicje i ich wpływ na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego

- 7** W art. 5 k.p.a. zawarto **definicje legalne pojęć używanych w Kodeksie**, które mają istotne znaczenie dla określenia zakresu stosowania k.p.a. Ustawodawca odniósł się przy tym w § 1 tego artykułu do regulacji pozakodeksowych wskazując, że jeśli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy k.p.a. (jest to zatem definicja pojęcia użytego w innych regulacjach). Obecnie jednak, w większości przypadków, zgodnie z poprawną praktyką legislacyjną, przepisy szczególne zawierają po-

prawne odwołanie i wskazują, że w danych sprawach stosuje się „przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Zatem k.p.a. będziemy stosować:

- kiedy przepis szczególnie powołuje się na przepisy o postępowaniu administracyjnym;
- kiedy przepis szczególnie wprost odsyła do przepisów k.p.a.

W pozostałym zakresie k.p.a. w art. 5 § 2 definiuje następujące pojęcia:

- 1) kodeks;
- 2) organy administracji publicznej;
- 3) ministrowie;
- 4) organizacje społeczne;
- 5) organy jednostek samorządu terytorialnego.

Kodeksem w rozumieniu k.p.a. jest oczywiście zgodnie z art. 5 § 2 pkt 1 sam Kodeks postępowania administracyjnego.

8

Organy administracji publicznej zostały zdefiniowane poprzez wymienienie desygnatów tego zbioru:

9

- ministrowie (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.);
- centralne organy administracji rządowej (pojęcie niezdefiniowane w k.p.a.);
- wojewodowie (pojęcie niezdefiniowane w k.p.a.);
- działające w ich (tj. wojewodów) lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej) (inne terenowe organy administracji rządowej nie zostały zdefiniowane w k.p.a.);
- organy jednostek samorządu terytorialnego (w rozumieniu 5 § 2 pkt 6 k.p.a.);
- organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. (inne niż wymienione w art. 1 pkt 1 k.p.a. organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Jak wynika z powyższego, definicja ta ma wady, gdyż zawiera liczne odwołania wewnętrzne oraz odnosi się do pojęć, które nie zostały zdefiniowane w k.p.a., a ich rozumienie wymaga sięgnięcia do przepisów szczególnych (przykładem ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), literatury i orzecznictwa (zwłaszcza kiedy nie jest jasne, czy mamy do czynienia z centralnym organem administracji rządowej, czy nie, jak to miało miejsce w odniesieniu do Komisji Nadzoru Finansowego – zob. wyrok TK z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09).

Jako przykłady organów administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. możemy wymienić:

- Prezesa Rady Ministrów,
- okręgową radę adwokacką (w zakresie, w jakim podejmuje uchwałę w przedmiocie uprawnień zawodowych),
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Rektora Uniwersytetu Warszawskiego (lub każdego innego rektora uczelni),
- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Prezydenta m.st. Warszawy (lub każdego innego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta),
- Wojewodę Zachodniopomorskiego (lub każdego innego wojewodę).

Najbardziej problematyczne może być określenie zakresu desygnatów pojęcia „centralny organ administracji rządowej” [zob. M. Jarentowski, *Legislacyjne aspekty ustroju centralnych organów administracji rządowej*, PPP 2011, nr 5, s. 6]. Grupa ta jest niejednolita, ale zasadniczo obejmuje organy, których właściwość miejscowa rozciąga się na terytorium całego państwa i które podległe są organom naczelnym. W przypadkach niektórych organów przepisy regulujące ich ustroj wprost nazywają je centralnymi organami administracji rządowej. Tu możemy wskazać przykładem na art. 259 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 776 z późn. zm.), który stanowi, że centralnym

organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, czy art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 755 z późn. zm.), zgodnie z którym centralnym organem administracji rządowej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Jak już podniesiono wyżej, istnieją także organy, takie jak Komisja Nadzoru Finansowego, których charakter jest przedmiotem sporów doktrynalnych i niekiedy są uznawane za centralne organy administracji rządowej, a niekiedy nie.

10 **Ministrowie** również zostali zdefiniowani przez wymienienie desygnatów. Są nimi:

- Prezes Rady Ministrów;
- wiceprezesa Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej;
- ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej;
- przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów;
- kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra;
- kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiający sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.

Definicja ministra w rozumieniu k.p.a. jest bardzo szeroka – ministrem będzie choćby Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (jako kierownik centralnego urzędu administracji rządowej nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów), który również jest centralnym organem administracji rządowej. Co więcej, jak wynika z wyroku NSA z dnia 9 lipca 2009 r., I OSK 1202/08, LEX nr 552289:

„[b]rak jest podstaw, aby doszukiwać się różnic pomiędzy pojęciem «kierownika centralnego urzędu administracji rządowej» a «centralnym organem administracji rządowej», gdyż mamy tutaj do czynienia z błędem terminologicznym. Pojęcia te zaś należy rozumieć stosownie do statusu prawnego oraz zadań i kompetencji organów, a patrząc z tej perspektywy oba pojęcia należy uznać za tożsame”.

Zgodnie z orzecznictwem ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. jest także Komisja Nadzoru Finansowego (tak NSA w wyroku z dnia 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1607/11, LEX nr 896392) oraz Komendant Główny Policji (tak NSA w wyroku z dnia 22 sierpnia 2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356).

Każdy podmiot, który jest ministrem w rozumieniu k.p.a., będzie również uznany za organ administracji publicznej.

11 **Organizacjami społecznymi** w rozumieniu k.p.a. są:

- organizacje zawodowe (nie zostały zdefiniowane w k.p.a.);
- organizacje samorządowe (nie zostały zdefiniowane w k.p.a.);
- spółdzielcze (nie zostały zdefiniowane w k.p.a.);
- inne organizacje społeczne (co sprowadza się do stwierdzenia, że organizacjami społecznymi są także inne organizacje społeczne, a zatem obarczone jest błędem *idem per idem*).

Mimo że organizacją społeczną jest organizacja samorządowa, za organizację społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. nie uznaje się samorządu terytorialnego (tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1840/05, LEX nr 213433).

Z uwagi na zakres definicji, w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się szeroką wykładnię pojęcia „organizacja społeczna”, wyznaczając następujące kryteria [tak A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 23]:

- 1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym;
- 2) cel o charakterze społecznym;
- 3) trwałość celu;



ISBN 978-83-8187-688-9



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL