

meritum

**POSTĘPOWANIE
ADMINISTRACYJNE,
EGZEKUCYJNE
I SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

2. WYDANIE

meritum

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, EGZEKUCYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

Redaktor naukowy:
prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Wydawca:
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Opracowanie redakcyjne:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładki i stron tytułowych:
Wojtek Janikowski

Autorzy:

Agata Broniewska-Kłosińska – rozdziały: I.7; II.14; VI;
adw. Klaudia Brzezińska-Jaromin – rozdział I.2, 10;
r.pr. 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 Golaszewski – rozdział VIII;
dr Marek Grzywacz – rozdziały: I.2, 9; II.1;
r.pr. Wojciech Jacyno – rozdziały: I.7; II.12, 13;
Kinga Jaskulak – rozdział II.2, 3;
r.pr. dr hab. Przemysław Kledzik prof. US – rozdział X;
adw. Andrzej Kraczkowski – rozdział VII;
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;
adw. dr Mariusz Rypina – rozdział II.4;
r.pr. prof. dr hab. Rafał Stankiewicz – rozdział V;
SSN dr hab. Ewa Stefańska – rozdział IX.1.A, B, E, 2;
dr Magdalena Śliwa-Wajda – rozdziały: I.11; II.8, 11; XIV.2, 4; XVII;
adw. dr Karolina Wojciechowska – rozdziały: XIV.3, 5–8, 11, 12; XVI; XVIII–XXI;
Katarzyna Ziółkowska – rozdział XI.

© by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2022

ISBN 978-83-8286-328-4

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL.ksiazki@wolterskluwer.com
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
43	3. Organy wyższego stopnia	41
46	4. Organy naczelne	49
46	5. Właściwość organów administracji	50
56	6. Wyłączenie pracownika organu	64
65	7. Strona	79
76	8. Załatwianie spraw	89
81	9. Doręczenia	96
96	10. Wezwania	114
102	11. Terminy	125
113	Rozdział II. Postępowanie	
117	1. Wszczęcie postępowania	136
126	2. Metryki, protokoły i adnotacje	148
131	3. Udostępnianie akt	164
138	4. Dowody	180
195	5. Rozprawa administracyjna	231
198	6. Mediacja	237
207	7. Zawieszenie postępowania	249
214	8. Decyzje	261
233	9. Ugoda	295
238	10. Milczące załatwienie sprawy	304
254	11. Postanowienia	329
261	12. Odwołania	340
275	13. Zażalenia	366

Strona		Numer
277	14. Wznowienie postępowania administracyjnego	369
291	15. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	392
305 Rozdział III. Przepisy szczególne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych		
306	1. Zasady ogólne stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	409
307	2. Postępowanie odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	412
309 Rozdział IV. Udział prokuratora		
310	1. Uwagi ogólne	414
312	2. Pozycja prokuratora w postępowaniu	419
312	3. Właściwość prokuratury	420
315 Rozdział V. Administracyjne kary pieniężne		
316	1. Zakres regulacji	423
317	2. Reguły kolizyjne w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych	425
319	3. Zasada zastosowania przepisu względniejszego dla strony	426
320	4. Przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej	427
323	5. Kryterium „sily wyższej”	435
323	6. Przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary	436
324	7. Przedawnienie ukarania	437
327	8. Zaległa administracyjna kara pieniężna	443
328	9. Przerwanie biegu terminu przedawnienia oraz udzielanie ulg w realizacji kary	444
329 Rozdział VI. Wydawanie zaświadczeń		
330	1. Charakter prawny zaświadczeń	445
330	2. Podstawa uzyskania zaświadczenia	446
332	3. Terminy	449
332	4. Odmowa wydania zaświadczenia	450
335 Rozdział VII. Europejska współpraca administracyjna		
336	1. Pojęcie i koncepcja europejskiej współpracy administracyjnej	451
337	2. Forma udzielenia pomocy organowi administracji państwa członkowskiego	452
337	3. Ustalanie właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej	453
337	4. Obowiązki organu udzielającego pomocy	454
338	5. Zasady rozpoznawania wniosków o udzielenie pomocy	455
339	6. Preferowana droga elektroniczna do korzystania z europejskiej współpracy administracyjnej	459
339	7. Ponoszenie kosztów udzielenia pomocy	460
340	8. Rozszerzenie stosowania przepisów poza kraje UE	461
340	9. Przykłady faktycznego stosowania współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi	462

Strona		Numer
343	Rozdział VIII. Oplaty i koszty postępowania	
344	1. Rodzaje należności w postępowaniu administracyjnym	464
348	2. Ponoszenie opłat, kosztów i innych należności	471
359	Część II. Szczególne postępowania administracyjne	
361	Rozdział IX. Szczególne postępowania administracyjne	
363	1. Postępowanie przed Prezesem UOKiK	478
451	2. Postępowania przed organami regulacyjnymi	604
459	Część III. Postępowanie egzekucyjne	
461	Rozdział X. Postępowanie egzekucyjne	
463	1. Podstawa prawna i zakres regulacji	611
465	2. Kryteria warunkujące dopuszczalność egzekucji administracyjnej	612
476	3. Postępowanie egzekucyjne a egzekucja	615
478	4. Zasady postępowania egzekucyjnego	616
489	5. Podmioty postępowania egzekucyjnego	630
513	6. Tryb wszczęcia oraz tok postępowania egzekucyjnego	643
540	7. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym	650
557	Część IV. Ustrój sądów administracyjnych	
559	Rozdział XI. Ustrój sądów administracyjnych	
560	1. Zagadnienia ogólne	668
560	2. Wojewódzkie sądy administracyjne	669
563	3. Naczelny Sąd Administracyjny	675
567	Część V. Postępowanie przed sądami administracyjnymi	
569	Rozdział XII. Przepisy wstępne	
571	1. Przepisy ogólne ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	681
579	2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	696
584	3. Zakres właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego	703
590	4. Skład sądu	709
594	5. Wyłączenie sędziego	717
603	Rozdział XIII. Strony	
604	1. Zdolność sądowa i procesowa	725
608	2. Strony i uczestnicy postępowania	735
611	3. Pełnomocnicy	738

Strona		Numer
617	Rozdział XIV. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	
620	1. Pisma w postępowaniu sądowym	747
622	2. Skarga	753
653	3. Wniosek o wszczęcie postępowania (art. 63–64 p.p.s.a.)	795
655	4. Sprzeciw	799
659	5. Doręczenia	808
685	6. Terminy	853
694	7. Uchybienie i przywrócenie terminu	867
702	8. Posiedzenia sądowe	877
719	9. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	909
732	10. Zawieszenie i podjęcie postępowania	924
743	11. Orzeczenia sądowe	940
771	12. Prawomocność orzeczeń	988
777	Rozdział XV. Środki odwoławcze	
779	1. Skarga kasacyjna	998
810	2. Zażalenie	1050
817	Rozdział XVI. Koszty postępowania	
818	1. Zwroty kosztów postępowania między stronami	1063
825	2. Koszty sądowe	1078
835	3. Zwolnienie od kosztów sądowych	1096
857	Rozdział XVII. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	
858	1. Uwagi wprowadzające	1120
858	2. Zainicjowanie procedury uchwałodawczej	1121
859	3. Składy sędziowskie	1123
860	4. Uchwały abstrakcyjne	1124
861	5. Uchwały konkretne	1126
861	6. Moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego	1127
862	7. Odmowa wydania uchwały	1129
863	Rozdział XVIII. Wznowienie postępowania	
864	1. Wyjątkowość instytucji wznowienia postępowania	1130
865	2. Przesłanki wznowienia postępowania	1132
867	3. Tryb wznowienia postępowania	1138
871	Rozdział XIX. Wykonywanie orzeczeń sądowych	
872	1. Zwrot akt po uprawomocnieniu orzeczenia	1145
872	2. Termin załatwienia sprawy przez organ	1147

Strona	Numer
875	Rozdział XX. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt
876	1. Uwagi wstępne 1149
877	2. Uproszczony tryb postępowania 1151
877	3. Zwykły tryb postępowania 1152
879	Rozdział XXI. Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym
880	1. Doręczanie pism podmiotom zagranicznym 1154
883	Indeks rzeczowy

SŁOWO WSTĘPNE

Niniejszy tom z serii *Meritum* poświęcony jest postępowaniu administracyjnemu, postępowaniu egzekucyjnemu w administracji oraz postępowaniu przed sądami administracyjnymi. 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 UOKiK, gdzie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, zawiera 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 i postanowień wydawanych przez takie organy, jak wspomniany Prezes UOKiK, Prezesi Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Transportu Kolejowego – odwołania i zażalenia od nich, podobnie jak odwołania i zażalenia od pewnych decyzji i postanowień uregulowanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wnoszą 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 zaznaczyć, 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. Ustawa o doręczeniach elektronicznych istotnie przeobraziła kodeksy postępowania, w tym oczywiście postępowanie administracyjne.

Wypada też zwrócić uwagę Czytelnika na pewne odrębności proceduralne wprowadzone w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, które pozostają w mocy przez pewien czas po odwołaniu stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19.

Niemal wszyscy autorzy tego tomu są praktykami, a 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 pisanym 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 wiele. 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 2022 r.

*Redaktor naukowy
Prof. dr hab. Marek Wierzbowski
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
Radca prawny, członek Komitetu Sterującego Research
Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)*

Część I

Kodeks postępowania administracyjnego

Przepisy ogólne

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

SPIS TREŚCI

1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	1	a. Ograniczenia i wyłączenia stosowania wykładni na korzyść strony	18
A. Rodzaje postępowań normowane przez Kodeks postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki pozytywne)	3	E. Zasada współdziałania	19
B. Rodzaje postępowań wyłączone (całkowicie lub częściowo) spod zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki negatywne)	5	F. Zasada pogłębiania zaufania	20
C. Wyłączenie lub ograniczenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych	6	G. Zasada informowania	22
D. Definicje i ich wpływ na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego	7	H. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	23
2. Zasady ogólne	13	a. Konsekwencje naruszenia zasady przez organ	25
A. Zasada praworządności	13	b. Odstępstwa od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu	26
B. Zasada prawdy obiektywnej	14	I. Zasada przekonywania	29
C. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	15	J. Zasada szybkości i prostoty postępowania	30
D. Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych	16	K. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych	31
		L. Zasada pisemności	32
		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	

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 Kodeksu postępowania administracyjnego **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 tego kodeksu (zazwyczaj w ograniczonym stopniu) rozszerza się na inne postępowania dotyczące stosunków administracyjnych lub – szerzej – publicznoprawnych [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 Kodeksu postępowania administracyjnego 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 jednoznacznie (zakres przedmiotowy, art. 1) oraz na obowiązywanie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego 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 Kodeksem postępowania administracyjnego 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 Kodeksie postępowania administracyjnego niezbędne dla dokonania właściwej wykładni art. 1–4 k.p.a., a przez to określenia zakresu obowiązywania kodeksu.

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 Kodeksie postępowania administracyjnego 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 Kodeksu w sprawach ubezpieczeń społecznych** (zob. rozdział III).

Zakres zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego 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 Kodeksu postępowania administracyjnego się nie stosuje (patrz niżej). **Jak dotąd, Rada Ministrów nie wydała takiego rozporządzenia, a zatem stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego 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 **Kodeksu postępowania administracyjnego 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 Kodeksu postępowania administracyjnego mogłoby naruszyć uprawnienia tych osób, przepisów **Kodeksu postępowania administracyjnego 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 Kodeksu postępowania administracyjnego (jest to zatem definicja pojęcia użytego w innych regulacjach). Obecnie jednak, w większości przypadków, zgodnie z poprawną praktyką legislacyjną,

przepisy szczególne zawierają poprawne odwołanie i wskazują, że w danych sprawach stosuje się „przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Zatem będziemy go stosować:

- kiedy przepis szczególnie powołuje się na przepisy o postępowaniu administracyjnym;
- kiedy przepis szczególnie wprost odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W pozostałym zakresie Kodeks postępowania administracyjnego 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**.

Organy administracji publicznej zostały zdefiniowane poprzez wymienienie desygnatów tego zbioru:

- ministrowie (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.);
- centralne organy administracji rządowej (pojęcie niezdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego);
- wojewodowie (pojęcie niezdefiniowane w k.p.a.);
- działające w ich (tj. wojewodów) lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej) (inne terenowe organy administracji rządowej nie zostały zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego);
- 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 Kodeksie postępowania administracyjnego, 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 kodeksu 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 regulu-

jące ich ustrój 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 2021 r. poz. 324), 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 2021 r. poz. 716 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 Kodeksu postępowania administracyjnego, będzie również uznany za organ administracji publicznej.

11 Organizacjami społecznymi w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są:

- organizacje zawodowe (nie zostały zdefiniowane w kodeksie);
- organizacje samorządowe (nie zostały zdefiniowane w kodeksie);
- spółdzielcze (nie zostały zdefiniowane w kodeksie);
- 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;



9788382863284 W02P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ISBN 978-83-8286-328-4

9 788382 863284

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

