

Dział I. Przepisy ogólne

Rozdział 1. Zakres obowiązywania

Literatura: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym, PiP 1993, Nr 3; *ciż*, Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym, w: Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego, SI 1996, Nr 32; *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009; *R. Bierzanek, J. Symonides*, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1995; *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 1994; *J. Borkowski*, Niektóre zagadnienia prawnego systemu postępowania w administracji, SP 1970, Nr 24; *tenże*, Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne, w: *Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski* (red.), Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, Wrocław 1978; *tenże*, Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym, SP 1971, Nr 31; *P. Chmielnicki* (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004; *W. Chróścielewski*, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002; *W. Góralczyk*, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Warszawa 1995; *W. Góralczyk jr.*, Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym, Warszawa 1986; *J. Jendrośka*, Polskie postępowanie administracyjne, Wrocław 2001; *K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka*, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w: *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978; *T. Kielkowski*, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; *A. Korzeniowska*, Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002; *taż*, Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej, ST 1997, Nr 3; *J. Łętowski*, Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej, PiP 1974, Nr 1; *E. Ochendowski*, O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji podatkowej, w: *A. Lopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz* (red.), Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin, Warszawa 1999; *tenże*, Pojęcie zakładu publicznego, w: Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego, SI 1996, Nr 32; *tenże*, Prawo administracyjne, cz. ogólna, Toruń 1998;

tenże, Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej, Poznań 1969; *tenże*, Zakład jako podmiot administracji państwowej, PiP 1974, Nr 10; *E. Smoktunowicz*, Pojęcie organizacji społecznych, AUWr 1990, Nr 168; *M. Stefaniuk*, Centralne organy administracji rządowej, w: *J. Stelmasiak, J. Szreniawski* (red.), Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej, Bydgoszcz–Lublin 2002; *J.P. Tarno*, Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej, ST 1997, Nr 1–2; *J. Wegner-Kowalska*, Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego, EPS 2016, Nr 6; *T. Woś*, Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr 1990, Nr 168; *J. Zimmermann*, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996; *M. Zimmermann*, Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego, w: Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa–Wrocław 1967.

Art. 1. [Zakres regulacji]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygnięcia 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.

Spis treści

	Nb
I. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	1–2
1. Przedmiot i zakres regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego	1
2. Przepisy Działu IVa odnoszące się do administracyjnych kar pieniężnych	2
II. Ogólne postępowanie administracyjne	3–32
1. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego	3

2. Przesłanki konstruuujące ogólne postępowanie administracyjne	4
3. Zakres podmiotowy ogólnego postępowania administracyjnego	5
4. Właściwość organu	6
5. Organy administracji publicznej o procesowej kompetencji ogólnej	7
6. Organy administracji rządowej	8
7. Minister w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego	9
8. Ministrowie wchodzący w skład RM	10
9. Przewodniczący komitetów wchodzący w skład RM	11
10. Kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej	12
11. Kierownicy innych urzędów państwowych	13
12. Uprawnienia Prezesa RM	14
13. Terenowe organy administracji rządowej	15
14. Organy rządowej administracji niespolonej	16
15. Organy jednostek samorządu terytorialnego	17
16. Organy gminy	18
17. Status prawny powiatu	19
18. Samorząd województwa	20
19. Organy związków gmin i związków powiatów	21
20. Inne organy jednostek samorządu terytorialnego	22
21. Samorządowe kolegia odwoławcze	23
22. Załatwianie spraw indywidualnych przez inne organy państwowe oraz inne podmioty	24
23. Inne organy państwowe oraz inne podmioty w rozumieniu art. 1 pkt 2 KPA	25
24. Organy organizacji społecznych	26
25. Organy zakładów administracyjnych	27
26. Orzecznictwo SN i NSA	28
27. Organy monokratyczne i kolegialne	29
28. Sprawa indywidualna	30
29. Decyzja administracyjna	31
30. Milczące załatwienie sprawy	32
III. Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego	33–36
1. Pojęcie sporu o właściwość	33
2. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	34
3. Wyłączenia	35
4. Zakres normatywny postępowania w sprawach rozstrzygnięcia sporów	36
IV. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	37–38
1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń	37

2. Zakres normatywny	38
V. Nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu	39
1. Zakres kodeksowej regulacji administracyjnych kar pieniężnych	39
VI. Europejska współpraca administracyjna	40–42
1. Podstawy prawne europejskiej współpracy administracyjnej	40
2. Przedmiot i zakres europejskiej współpracy administracyjnej	41
3. Zakres obowiązywania kodeksowych przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej	42

I. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

- 1 1. Przedmiot i zakres regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.** Zakres przedmiotowy regulacji KPA został określony w postaci klauzuli generalnej w przepisach art. 1 i 2, z zastrzeżeniem wyłączeń wynikających z enumeracji negatywnej zawartej w art. 3.

W KPA uregulowano następujące rodzaje postępowań:

- 1) ogólne postępowanie administracyjne o charakterze jurysdykcyjnym (art. 1 pkt 1 i 2);
- 2) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej w rozumieniu KPA (art. 1 pkt 3);
- 3) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4);
- 4) postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2).

Od 1.6.2017 r., w wyniku nowelizacji dokonanej ZmKPA2017, KPA zawiera także przepisy normujące:

- 1) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu (Dział IVa) oraz
- 2) tryb europejskiej współpracy administracyjnej (Dział VIIIa).

- 2 2. Przepisy Działu IVa odnoszące się do administracyjnych kar pieniężnych** mają charakter ogólnej regulacji materialnoprawnej, która znajduje zastosowanie w przypadku, gdy w przepisach szczególnych nie ma odrębnego unormowania w zakresie poszczególnych aspektów administracyjnych kar pieniężnych (art. 189a § 2 KPA). Jeżeli istnieją przepisy odrębne, regulujące materię administracyjnych kar pieniężnych, stosowanie przepisów kodeksowych będzie miało charakter uzupełniający w takim zakresie, jaki nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Przepisów kodeksowych nie stosuje się ponadto w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 189a § 3 KPA).

Zawarta w art. 260a–260g KPA **regulacja w zakresie europejskiej współpracy administracyjnej** określa ogólne ramy proceduralne realizacji wprowadzonego z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej obowiązku współpracy Unii i poszczególnych państw członkowskich w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Jest to regulacja o charakterze pomocniczym w tym znaczeniu, że: po pierwsze – udzielanie pomocy oraz zwracanie się o pomoc przez organy administracji publicznej dokonuje się tylko w sytuacji, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią, i na zasadach określonych w tych przepisach (art. 260a i 260c § 1 KPA), a po drugie – przepisy działu VIIIa nie znajdują zastosowania, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej (art. 260g KPA).

Ponadto w Dziale III (art. 180–181 KPA) zawarte zostały **przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych**. Zgodnie z art. 180 § 1 przepisy KPA znajdują zastosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, chyba że przepisy szczególne dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Wyłączenie zastosowania norm kodeksowych w postępowaniu w sprawach ubezpieczeniowych jest zatem uwarunkowane istnieniem przepisu z zakresu ubezpieczeń społecznych, który ma pierwszeństwo stosowania, na zasadzie *legis specialis*, w takim zakresie, w jakim normuje on określoną instytucję procesową odmiennie niż KPA.

Należy też zauważyć, że zakres zastosowania regulacji KPA jest weryfikowany przepisami odrębnymi. W odniesieniu do niektórych instytucji procesowych przepisy kodeksowe nie stosują się z samej swojej mocy, ale ich stosowanie jest warunkowane przez przepisy prawa materialnego. Takie rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do milczącego załatwienia sprawy. Dodane w wyniku ZmKPA2017 zastrzeżenie w przepisie art. 1 pkt 1 o stosowaniu Kodeksu w sprawach załatwianych milcząco nie ma waloru powszechności, jakim powinna cechować się klauzula generalna. Zgodnie bowiem z art. 122a § 1 KPA, sprawa indywidualna może być załatwiona milcząco tylko wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy założył ramowy charakter tej instytucji, przyjmując, że znajdzie ona zastosowanie tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego będzie wyraźnie wiązał z upływem terminu skutek w postaci milczącego załatwienia sprawy. Motywem takiego rozwiązania, poddającego konstrukcję milczącego załatwienia sprawy ścisłej reglamentacji ustawodawcy, jest w szczególności konieczność wyeliminowania ryzyka naruszenia interesu publicznego w wyniku ewentualnego, niezamierzonego przez organ, milczącego załatwienia sprawy (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1183 z 28.12.2016 r., Sejm VIII kadencji, s. 46). Ponadto

od regulacji przepisu szczególnego zależy nie tylko dopuszczalność, lecz także forma załatwienia sprawy w postępowaniu uproszczonym (art. 163b § 1 i 3 KPA).

II. Ogólne postępowanie administracyjne

- 3 1. **Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego.** Celem ogólnego postępowania administracyjnego, określanego także **postępowaniem administracyjnym sensu stricto** (zob. *Janowicz*, Komentarz, s. 37), jest załatwienie **sprawy indywidualnej** przez wydanie **decyzji administracyjnej**. Decyzja administracyjna ustala wiążące konsekwencje obowiązującej normy prawnej dla indywidualnego adresata i konkretnej sprawy (zob. uzasadnienie wyr. NSA z 22.9.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 75). Ogólne postępowanie administracyjne prowadzą, w zakresie swojej właściwości, **organy administracji publicznej** w rozumieniu przepisów KPA, tzn. organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych (zob. art. 5 § 2 pkt 3).

Ogólne postępowanie administracyjne jest rodzajem **administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego**. Termin „postępowanie jurysdykcyjne”, użyty w doktrynie prawa administracyjnego po raz pierwszy przez *M. Zimmermanna*, podkreśla pierwszorzędną cel postępowania administracyjnego, jakim jest uzyskanie regulującej stosunek prawny „normy konkretnej, stanowiącej wynik procesu”. Konstytutywnymi elementami tak rozumianego postępowania jurysdykcyjnego są kategorie strony, interesu prawnego oraz decyzji administracyjnej (zob. *M. Zimmermann*, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym*, s. 433–434). Współczesna doktryna procesu administracyjnego posługuje się także pojęciem „jurysdykcji administracyjnej”, przez którą – w sensie dynamicznym – rozumie się „władczy, jednostronny sposób stosowania prawa administracyjnego, który polega na ferowaniu aktu konkretyzującego uprawnienia lub obowiązki jego adresata” (*J. Zimmermann*, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 10–11). Decyzja administracyjna, a więc orzeczenie indywidualizujące prawnoadministracyjne uprawnienia i obowiązki, stanowi właśnie akt tejszej jurysdykcji (*ibidem*, s. 24–26).

Według *J. Jendrośki* pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego obejmuje „zespół obowiązujących przepisów prawa administracyjnego regulujących ciąg czynności organów administracyjnych w państwie i uczestników postępowania, podejmowanych w celu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej przez wydanie zewnętrznego rozstrzygnięcia administracyjnego (...). Na system prawny jurysdykcyjnego postępowania

administracyjnego składa się ogólne postępowanie administracyjne uregulowane Kodeksem postępowania administracyjnego, jak i kilka postępowań szczególnych wymagających, z uwagi na specyfikę sprawy, pewnych uregulowań odrębnych. Postępowanie ogólne oparte na klauzuli generalnej ma zastosowanie w całej administracji publicznej. Postępowanie szczególne to postępowanie autonomiczne, mające powszechne zastosowanie w określonej dziedzinie działalności administracji publicznej (np. postępowanie podatkowe), a także postępowanie fragmentaryczne (np. regulowane przepisami Rozdziału 4 Prawa budowlanego)” (*J. Jendroška*, Polskie postępowanie administracyjne, s. 9).

Zdaniem *W. Dawidowicza* natomiast, „cechę ogólności względnie szczególności należy odnosić przede wszystkim do przepisów normujących postępowanie; rezultatem istnienia w tym zakresie przepisów ogólnych względnie szczególnych są ogólne względnie szczególne systemy lub instytucje postępowania administracyjnego, natomiast samo postępowanie administracyjne pozostaje zawsze pojęciem jednolitym”. W związku z tym przepisy o postępowaniu administracyjnym zawarte w KPA należy określić jako przepisy ogólne tworzące ogólny system postępowania administracyjnego, zaś przepisy procesowe znajdujące się w odrębnych ustawach są przepisami szczególnymi tworzącymi szczególne systemy tego postępowania, względnie szczególne rozwiązania w stosunku do rozwiązań przyjętych w ogólnym systemie (zob. *Dawidowicz*, Postępowanie administracyjne, s. 32).

Według systematyki zaproponowanej przez *J. Borkowskiego* w obecnym stanie prawnym można mówić o **ogólnym postępowaniu administracyjnym**, regulowanym przez przepisy KPA, oraz o dwóch jurysdykcyjnych **postępowaniach administracyjnych szczególnych**, którymi są postępowanie w sprawach podatkowych oraz postępowanie przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi (zob. *J. Borkowski*, w: System PrAdm, t. 9, s. 84). Te ostatnie reprezentują typ tzw. **procedur autonomicznych**, tzn. takich, które – wyłączone poza zakres obowiązywania KPA (zob. art. 3 § 1 pkt 2 oraz § 2 pkt 4) – zamykają w ramach jednego aktu prawnego, zawierającego przepisy procesowe, „całość zagadnień proceduralnych nasuwających się przy rozpatrywaniu spraw określonego rodzaju. Procedura taka zawiera przepisy normujące podstawowe instytucje procesowe oraz zespół przepisów o charakterze technicznym, wystarczający do rozpatrzenia sprawy z zachowaniem wszystkich niezbędnych gwarancji dla stron. Procedura nieautonomiczna reguluje jedynie najważniejsze, charakterystyczne dla danego postępowania zagadnienia procesowe, a w kwestiach pozostałych odsyła do przepisów bardziej rozbudowanych procedur. Tą bogatszą procedurą będzie albo postępowanie ogólne, albo też jedno z postępowań szczególnych” (*J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne, s. 103).

Należy podkreślić, że postępujący **proces dezintegracji procedury administracyjnej**, którego źródłem jest rosnąca liczba zarówno pojedynczych pozakodeksowych norm procesowych, jak i procedur fragmentarycznych, nie uprawnia do traktowania postępowania administracyjnego, w którym z mocy ustawy szczególnej stosuje się pewne odmienności proceduralne, za administracyjne postępowanie szczególne. Takie pogłębianie tendencji dezintegracyjnych deprecjonuje bowiem znaczenie KPA w systemie procesowego prawa administracyjnego. Uznanie, że pozakodeksowe przepisy procesowe kreują w każdym przypadku administracyjne postępowanie szczególne, może stwarzać pokusę interpretowania tych przepisów w kierunku zupełnej autonomii takiego postępowania względem modelu procesowego ukształtowanego przez KPA, co z kolei mogłoby skutkować osłabieniem gwarancji procesowych stron postępowania, zabezpieczanych przez model procedury ogólnej. Przykładem tego rodzaju interpretacji przepisów proceduralnych zawartych w ustawie materialnoprawnej jest pogląd WSA w Warszawie wyrażony w wyr. z 13.5.2008 r. (IV SA/Wa 283/08, Legalis), zgodnie z którym ustawa z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (obecnie t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.), upraszczając i usprawniając procedury administracyjne dotyczące lokalizowania i budowy dróg, ogranicza w pewnym zakresie prawa procesowe stron postępowania w stosunku do KPA. Ograniczenie to miałyby zaś wynikać, zdaniem sądu, ze „szczególnego znaczenia ustawy”, podkreślonego brzmieniem jej tytułu. Sąd utożsamiał zatem „szczególne zasady” postępowania organu z „postępowaniem szczególnym” o autonomicznym charakterze, a w konsekwencji błędnie uznał, że „zasady udziału stron w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy o szczególnych zasadach, uregulowane są w tym akcie w sposób wyczerpujący. Nie można zatem przyjąć, iż w kwestiach dotyczących udziału stron w postępowaniu, w ustawie nieuregulowanych, stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego (np. w odniesieniu do art. 10 § 1 KPA)”.

4 2. Przesłanki konstruujące ogólne postępowanie administracyjne. Artykuł 1 pkt 1 i 2 KPA ustanawia przesłanki konstruujące ogólne postępowanie administracyjne. Do przesłanek tych należą: typ organu stosującego normę prawną, właściwość organu, charakter sprawy będącej przedmiotem postępowania oraz rodzaj rozstrzygnięcia. Droga administracyjna będzie dopuszczalna tylko w sytuacji, gdy powyższe przesłanki zostaną spełnione łącznie. Jest to uzasadnione tym, „że są one ze sobą ściśle powiązane i uwarunkowane nie tylko w sensie proceduralnym, ale przede wszystkim merytorycznym” (A. Wróbel, w: *Jaśkowska, Wróbel, Komentarz 2000*, s. 36).

5 3. Zakres podmiotowy ogólnego postępowania administracyjnego. Podmiotowy zakres ogólnego postępowania administracyjnego został

określony w art. 1 pkt 1 i 2 KPA. Wyznacza go pojęcie organu administracji publicznej, któremu KPA nadaje specyficzną treść. Stosownie bowiem do art. 5 § 2 pkt 3 KPA, przez **organy administracji publicznej** należy rozumieć: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

W zakresie pojęcia organu administracji publicznej mieszczą się więc zarówno **organy administracji rządowej**, jak i **organy jednostek samorządu terytorialnego**, a także wszelkie **inne organy lub podmioty**, którym przepis prawa lub porozumienie, zawarte na podstawie przepisu prawa, powierza funkcję władczej konkretyzacji norm prawa administracyjnego.

W świetle definicji nauki prawa administracyjnego organem administracji publicznej jest „człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego), znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji” (*J. Boć*, w: *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, 1994, s. 73). *E. Ochendowski*, charakteryzując organ administracji rządowej, wskazuje natomiast następujące warunki, jakie podmiot ten powinien spełniać: 1) organ taki stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji rządowej; 2) działa w imieniu i na rachunek państwa; 3) uprawniony jest do korzystania ze środków władczych; 4) działa w zakresie przyznanych mu kompetencji (zakres działania, zadania, uprawnienia i obowiązki) (*E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne*, 1998, s. 205).

Powyższe definicje ujmują organ administracji publicznej w **znaczeniu organizacyjnym (ustrojowym)**, podkreślając jego wyodrębnienie w rządowej i samorządowej strukturze organizacji państwa. Takie ujęcie organu administracji publicznej jest jednak zbyt wąskie na potrzeby procedury administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się bowiem pojęciem organu administracji publicznej w **znaczeniu funkcjonalnym**, zbliżonym do pojęcia **organu administrującego**, jakie występuje w nauce prawa administracyjnego. Organem administrującym jest „każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcje administrowania, lub któremu prawo stwarza podstawy dla przydania funkcji administrowania” (*J. Boć*, w: *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, 1994, s. 76). Sąd Najwyższy przez organy (lub podmioty) administrujące rozumie natomiast „te organy, które powołane zostały wprawdzie do pełnienia różnych funkcji, kwalifikowanych do różnych kategorii działalności publicznej, ale które

mają także kompetencje w sferze realizacji funkcji administracyjnych i w tym zakresie działają na podstawie norm prawa administracyjnego” (uzasadnienie uchw. SN(5) z 23.7.1992 r., III AZP 9/92, OSN 1994, Nr 7–8, poz. 147 z glosą *J. Zawistowskiego*, PiP 1993, Nr 2, s. 113).

- 6 4. **Właściwość organu.** W ogólnym postępowaniu administracyjnym organy administracji publicznej rozstrzygają w drodze decyzji administracyjnych sprawy indywidualne należące do ich właściwości. Pojęcie **właściwości** organu stanowi procesowy aspekt pojęcia kompetencji. Przez pojęcie kompetencji nauka prawa administracyjnego rozumie „zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo” (*J. Boć*, w: *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, 1994, s. 80), bądź „zespół uprawnień dotyczących określonego zakresu spraw, w których organ ma prawo, a z reguły również obowiązek działania” (*E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne*, 1998, s. 215) albo też „przyznaną prawem zdolność do ciągłego lub powtarzalnego podejmowania przez organ państwa czynności prawnych oraz takich czynności faktycznych, które bezpośrednio wiążą się z czynnościami prawnymi” (*W. Góralczyk jr.*, *Zasada kompetencyjności*, s. 32). Kompetencja organu administracji stanowi swoiste sprzężenie uprawnienia i obowiązku. „Jest to jednak obowiązek szczególnej treści, gdyż w wielu przypadkach nie przesądza z góry działań organu. Można w nim wyodrębnić dwie warstwy: pierwsza polega na obowiązku stałego baczenia, czy nie zachodzą warunki, w których należy użyć odpowiedniego uprawnienia, druga – na obowiązku użycia odpowiedniego uprawnienia, gdy warunki tego wymagają” (*ibidem*, s. 38–39). W ramach tak pojmowanej kompetencji organ administracji publicznej, z wykorzystaniem szerokiego zakresu prawnych form działania, realizuje powierzone mu przez prawo zadania. *J. Borkowski* proponuje spojrzenie na pojęcie kompetencji w dwóch płaszczyznach: funkcjonalnej i przedmiotowej. „W płaszczyźnie funkcjonalnej kompetencja oznacza możliwość tworzenia lub stosowania prawa. Od strony przedmiotowej wskazuje ona na domenę działania organu administracyjnego. (...) Formy działania administracji obejmują zarówno możliwości tworzenia norm prawnych, jak i zawiązywania konkretnych stosunków prawnych czy też podejmowania działań faktycznych. W przypadku zastosowania każdej z form istotne będzie ustalenie, czy organ porusza się w zastrzeżonej dla niego domenie” (*J. Borkowski*, *Zagadnienia*, s. 62).

W zakresie kompetencji organu administracji, obok kompetencji normotwórczej, kompetencji do podejmowania działań o charakterze niewładczym czy też kompetencji kontrolnej, mieści się także kompetencja do władczego konkretyzowania generalnych norm prawnych wobec indywidualnie określonych adresatów w toku uregulowanego prawem,

sformalizowanego postępowania. Ten aspekt kompetencji określa się mianem **kompetencji procesowej**.

Kompetencja procesowa organu administracji publicznej może być ujmowana w dwu płaszczyznach: jako kompetencja ogólna oraz jako kompetencja szczególna. **Kompetencja procesowa ogólna** jest to „zdolność prawna organów administrujących do załatwiania spraw administracyjnych w danym układzie postępowania” (*K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, s. 179). Kompetencja procesowa ogólna pozwala zatem na wyodrębnienie spośród wszystkich organów administracyjnych tych organów, które załatwiają w drodze decyzji administracyjnej sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej. Kompetencję procesową ogólną wyznaczają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulujące podmiotowy zakres ogólnego postępowania administracyjnego, a zatem można ją utożsamiać z pojęciem organu administracji publicznej w znaczeniu, jakie pojęciu temu nadaje art. 5 § 2 pkt 3 KPA. Natomiast **kompetencja procesowa szczególna** jest zdolnością konkretnego organu, posiadającego ogólną kompetencję procesową, do załatwienia konkretnej sprawy indywidualnej konkretnego podmiotu. Zdolność organu administracji publicznej do prowadzenia postępowania w określonej sprawie administracyjnej wyznaczają dwie przesłanki: jedna o charakterze pozytywnym, a druga – negatywnym. Przesłanką pozytywną jest przysługująca organowi administracji **właściwość** do załatwienia sprawy, a przesłanką negatywną – brak okoliczności uzasadniających **wyłączenie organu** administracji z postępowania administracyjnego w danej sprawie (zob. *Dawidowicz, Postępowanie administracyjne*, s. 57–58).

Właściwością organu administracji publicznej jest jego „prawna zdolność do wiążącego ustalenia konsekwencji obowiązującej normy prawa administracyjnego w stosunku do określonego podmiotu” (*ibidem*, s. 58). Kodeks wyraźnie wyodrębnia i nazywa dwa aspekty właściwości organu: **właściwość rzeczową i miejscową**. Doktryna i orzecznictwo wyróżniają ponadto kategorie właściwości instancyjnej oraz funkcjonalnej (albo funkcyjnej).

Kompetencji organów do wydawania decyzji administracyjnych, w należących do ich właściwości sprawach indywidualnych, nie można domniemywać. Musi ona wynikać z konkretnego i jednoznacznego przepisu prawa materialnego (por. uzasadnienie wyr. NSA z 4.12.2002 r., II SA/Gd 335/00, ONSA 2004, Nr 1, poz. 22).

5. Organy administracji publicznej o procesowej kompetencji ogólnej. Organami administracji publicznej o procesowej kompetencji ogólnej są:

- 1) organy administracji rządowej;
- 2) organy jednostek samorządu terytorialnego;

3) inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

8 6. Organy administracji rządowej. Do organów administracji rządowej upoważnionych i zobowiązanych do załatwiania spraw indywidualnych należą, stosownie do art. 5 § 2 pkt 3 KPA: ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie oraz działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej).

9 7. Minister w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Pojęciu ministra KPA nadaje szczególną treść. Zgodnie z legalną definicją, zawartą w art. 5 § 2 pkt 4, określeniem „minister” na gruncie KPA objęto:

- 1) Prezesa i wiceprezesa RM pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej;
- 2) ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej;
- 3) przewodniczących komitetów wchodzących w skład RM;
- 4) kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa RM lub właściwego ministra;
- 5) kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych.

10 8. Ministrowie wchodzący w skład RM. Zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji RP, RM składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. W skład RM mogą być ponadto powoływani wiceprezesi RM. Zarówno Prezes, jak i wiceprezes RM mogą pełnić także funkcję ministra (art. 147 ust. 3 Konstytucji RP).

Artykuł 149 Konstytucji RP wyróżnia **dwie kategorie ministrów**:

- 1) ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej oraz
- 2) ministrów wypełniających zadania wyznaczone im przez Prezesa RM (czyli tzw. ministrów – członków RM). Na gruncie KPA – w świetle definicji art. 5 § 2 pkt 4 – ministrem jest tylko podmiot należący do tej pierwszej kategorii konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 5 pkt 1 RMU, Prezes RM w celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji RP może wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których **minister ten działa z upoważnienia Prezesa RM**. Jak zauważa *W. Chróścielewski*, ministrowie – członkowie RM, „nie kierując żadnym działem administracji, nie mogą pełnić funkcji organów wyższego stopnia w znaczeniu KPA” (*W. Chróścielewski*, Organ administracji publicznej, s. 50).

Minister kierujący danym działem administracji rządowej określany jest w aktach normatywnych mianem ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu (art. 4 ust. 1 AdmRządU). Ustalenie

szczególowego zakresu działania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej następuje na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 RMU, z uwzględnieniem przepisów AdmRządU. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 33 RMU Prezes RM ustala, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu RM, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu; 2) ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane. Prezes RM, określając szczegółowy zakres działania ministra, w wypadku ministra kierującego danym działem administracji rządowej wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister, oraz określa, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa (art. 33 ust. 1a RMU).

9. Przewodniczący komitetów wchodzący w skład RM. Kodeks 11
postępowania administracyjnego obejmuje zakresem pojęcia ministra **przewodniczących komitetów wchodzących w skład RM.** Zgodnie z art. 147 ust. 4 Konstytucji RP, w skład RM mogą być powoływani przewodniczący komitetów tworzonych na podstawie ustawy. Ustawa tworząca taki komitet powinna zarazem w sposób wyraźny decydować o zaliczeniu jego przewodniczącego do składu RM (zob. *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, s. 707). Do przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład RM stosuje się – z mocy art. 149 ust. 3 Konstytucji RP – odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej.

10. Kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej. Kodek- 12
sowym terminem „ministrowie” objęto także „kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra”.

Status „ministrow” w rozumieniu KPA przyznaje się organom, które w przepisach prawa ustrojowego określane są jako centralne organy administracji rządowej. Do tej kategorii organów należą przykładowo: Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (zob. art. 7 ustawy z 24.1.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1255 ze zm.), Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (zob. art. 23 ustawy z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1068), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (zob. art. 21 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zob. art. 29 OKiKU), Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (zob. art. 152 ustawy

z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579), Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (zob. art. 20 ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 959 ze zm.). W nauce prawa administracyjnego **centralnym organom administracji rządowej** przypisuje się następujące cechy: 1) organy te tworzone są w drodze przepisów rangi ustawowej, które określają ich pozycję ustrojową, zakres działania, zadania i kompetencje; 2) centralne organy administracji rządowej nie wchodzi w skład RM; 3) zakres ich działania obejmuje obszar całego kraju, a zatem nie mają one charakteru organów terenowych; 4) osoby piastujące funkcję centralnych organów administracji rządowej są powoływane i odwoływane z reguły przez Prezesa RM; 5) organami zwierzchnimi, którym przysługują kompetencje nadzorcze, są wobec organów centralnych: RM, Prezes RM oraz poszczególni ministrowie wchodzący w skład RM (zob. *J. Boć*, w: *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, 1994, s. 92–95; *M. Stefaniuk*, *Centralne organy administracji rządowej*, s. 36–45).

W orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym Komendant Główny Policji jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA, co oznacza, że od decyzji wydawanych przez ten organ przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z zastrzeżeniem, że – stosownie do art. 32 ust. 3 ustawy z 6.4.1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.) – w sprawach dotyczących mianowania policjanta na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk od decyzji Komendanta Głównego Policji służy odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych (zob. np. wyr. NSA z 22.8.2012 r., I OSK 2372/11, *Legalis*).

Status centralnego organu administracji rządowej może posiadać nie tylko organ monokratyczny, lecz także organ kolegialny. Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy z 14.3.2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 882 ze zm.), Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów w zakresie wydawanych przez siebie decyzji pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej. W wyr. z 6.6.2012 r. (I OSK 420/12, *Legalis*) NSA podkreślił, iż: „Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA, a zatem jest ona organem, nad którym nie ma organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 KPA. Nie ma również w polskim systemie prawa przepisu szczególnego, który wskazywałby organ sprawujący nadzór nad Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów”.

W kodeksowej definicji „ministrów” wyraźnie zaakcentowano, że organami w znaczeniu procesowym, a więc podmiotami posiadającymi kompetencję do wydawania we własnym imieniu decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, są osoby stojące na czele tych organów, czyli piastujące funkcję ich kierowników („**kierownicy urzę-**

dów”). Niemniej trzeba zauważyć, że w art. 5 § 2 pkt 3 KPA, który zawiera normatywną definicję organu administracji publicznej na gruncie KPA, ustawodawca posłużył się także określeniem „**centralne organy administracji rządowej**”, wymieniając to pojęcie obok terminu „ministrowie”. Według *W. Chróścielewskiego*, „poszukiwanie różnic pomiędzy” centralnym organem administracji rządowej „a” kierownikiem centralnego urzędu administracji rządowej „skazane musi być na niepowodzenie”. Mimo użycia przez ustawodawcę nieco innych kwalifikatorów musi chodzić o te same podmioty (*W. Chróścielewski*, *Organ administracji publicznej*, s. 52). Nie kwestionując trafności tego sformułowania na gruncie administracyjnego prawa ustrojowego, należy zaznaczyć, że w prawie procesowym rozróżnienie to może jednak zachować aktualność. W szczególności problematyczne jest ustalenie w świetle art. 5 § 2 pkt 3 KPA statusu prawnego Prezesa Urzędu Patentowego. Zgodnie bowiem z art. 259 PrWiPrzem, centralnym organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, a nie jego Prezes. Prezes Urzędu Patentowego – stosownie do art. 263 ust. 1 PrWiPrzem – kieruje Urzędem, reprezentuje go na zewnątrz oraz ustala jego organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych. Natomiast decyzje w sprawach z zakresu własności przemysłowej wydaje Urząd Patentowy (art. 261 ust. 2 PrWiPrzem), przy czym podmiotami uprawnionymi do orzekania w sprawach indywidualnych należących do właściwości Urzędu są eksperci powołani przez Prezesa Urzędu oraz kolegia orzekające od spraw spornych (art. 264 i 255 ust. 2 PrWiPrzem). W związku z powyższym, ponieważ Prezes Urzędu Patentowego nie posiada kompetencji do orzekania w sprawach indywidualnych, czyli nie jest organem w rozumieniu KPA, decyzje wydawane przez Urząd Patentowy nie są wydawane ani w imieniu Prezesa Urzędu, ani też z jego upoważnienia. W konsekwencji problematyczne staje się zaliczenie Urzędu Patentowego do kategorii „ministra” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA. Artykuł 244 ust. 1 PrWiPrzem stanowi wprawdzie, że od decyzji Urzędu Patentowego stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w rozumieniu KPA, a w orzecznictwie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym o posiadaniu przez organ statusu ministra na gruncie KPA decyduje fakt, iż od decyzji tego organu nie służy odwołanie, tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 KPA (zob. wyr. NSA z 18.1.2012 r., II GSK 1068/11, ONSAiWSA 2013, Nr 3, poz. 52; post. NSA z 31.8.2011 r., II GSK 1608/11, Legalis). Niemniej jednak z treści tego ostatniego przepisu nie da się wywieść twierdzenia, że organ, od decyzji którego przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest ministrem w rozumieniu KPA, a jedynie to, że jeśli organ posiada status ministra w świetle art. 5 § 2 pkt 4, to – z zastrzeżeniem przepisów szczególnych – od decyzji wydanej

przez ten organ w I instancji służy niedewolutywny środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie jest zatem wykluczone, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na mocy przepisów szczególnych będzie przysługiwać także od decyzji innych podmiotów niż ministrowie w rozumieniu KPA, powołanych do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego (por. *B. Adamiak*, w: *Adamiak, Borkowski*, Komentarz 2012, s. 494).

Zgodnie z art. 34a RMU, ministrowie wchodzący w skład RM mogą wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych **wiążące ich wytyczne i polecenia** w celu dostosowania do polityki ustalonej przez RM zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Jednakże wydawane wytyczne i polecenia **nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej**.

- 13 11. **Kierownicy innych urzędów państwowych.** Ostatnią kategorię podmiotów zaliczanych przez KPA do zakresu normatywnego pojęcia ministrów stanowią „kierownicy innych urzędów państwowych równorzędnych wobec centralnych urzędów administracji rządowej załatwiający sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 KPA”. W literaturze wskazano na potencjalny charakter tej kategorii organów, przydający pojęciu ministra na gruncie KPA charakter otwarty (zob. *C. Martysz*, w: *Łaszczyca, Martysz, Matan*, Postępowanie administracyjne ogólne, s. 187). W orzecznictwie sądowym do tej kategorii kwalifikuje się organy, którym ustawy nie przyznały jednoznacznie statusu centralnych organów administracji rządowej, a przy tym: 1) organy te jako jedyne w strukturze organizacyjnej państwa są właściwe w określonych sprawach lub określonej dziedzinie; 2) organy te zostały wyposażone w zdolność do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych; 3) przepisy nie wskazują organu, który byłby organem wyższego stopnia w stosunku do tych organów.

Na podstawie powyższych kryteriów za ministra, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA, został uznany w orzecznictwie Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia (post. NSA z 6.11.2007 r., II GSK 376/07, Legalis).

W post. z 31.8.2011 r. (II GSK 1608/11, Legalis) NSA uznał, że Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej, a zatem ministrem w rozumieniu przepisów KPA. Sąd podkreślił przy tym, iż zaliczenie określonego organu (urzędu) do organów centralnych, przy braku wyraźnej deklaracji ustawodawcy w tej kwestii, „zależy od regulacji wyznaczającej ustrój organu, rodzaj kompetencji oraz jego usytuowanie w systemie organów administracji publicznej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyr. z 17.1.2007 r. (V SA/Wa 636/06, Legalis) za ministra w rozumieniu KPA uznał Radę do Spraw Uchodźców, która – stosownie do art. 89p ustawy z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1836 ze zm.) – jest organem administracji publicznej rozpatrującym środki zaskarżenia orzeczeń wydawanych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a także organem właściwym w sprawach wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji i postanowień.

12. Uprawnienia Prezesa RM. Przepisy KPA powierzają Prezesowi RM szereg szczególnych uprawnień procesowych, nadzorczych i kontrolnych w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów Kodeksu. **14**

W zakresie ogólnego postępowania administracyjnego – Prezes RM, na podstawie art. 26 § 2 zd. 3 KPA wyznacza organ właściwy do załatwienia sprawy.

W zakresie postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o własność pomiędzy organami administracji publicznej – Prezes RM rozstrzyga spory o własność między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister w rozumieniu KPA (art. 22 § 1 pkt 9).

W zakresie postępowania w sprawach skarg i wniosków Prezes RM:

- 1) sprawuje zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do organów i jednostek organizacyjnych innych niż sądy (art. 257 KPA);
- 2) sprawuje (wraz z wojewodami) nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków, gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne (art. 258 § 1 pkt 5 KPA);
- 3) jest organem naczelnym w rozumieniu art. 18 pkt 1 KPA w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych (organem naczelnym może być także właściwy minister), a w związku z tym sprawuje wobec nich funkcje organizacyjne, nadzorcze i kontrolne stosownie do art. 253 § 5 i art. 258 § 1 pkt 4 KPA;
- 4) jest organem naczelnym w rozumieniu art. 18 pkt 3 KPA w stosunku do organów organizacji społecznych, w przypadku gdy organizacje te nie mają organu naczelnego (organem naczelnym może być także właściwy minister sprawujący zwierzchni nadzór nad działalnością organizacji społecznej), a w związku z tym sprawuje wobec nich funkcje organizacyjne, nadzorcze i kontrolne stosownie do art. 253 § 5 i art. 258 § 2 KPA;

- 5) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wojewody w sprawach innych niż te, które podlegają rozpatrzeniu według KPA (art. 229 pkt 6 KPA);
 - 6) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności ministra (art. 229 pkt 8 KPA);
 - 7) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organu centralnego i jego kierownika, który podlega Prezesowi RM (art. 229 pkt 9 KPA);
 - 8) jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności organu naczelnego organizacji społecznej (organem właściwym może być także minister sprawujący zwierzchni nadzór nad działalnością organizacji społecznej) (art. 230 KPA);
 - 9) może ustalać sposób, dni i godziny przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez podporządkowane mu organy i jednostki organizacyjne (uprawnienie to przysługuje również właściwemu ministrowi oraz naczelnemu organowi organizacji społecznej) (art. 253 § 5 KPA).
- 15 13. Terenowe organy administracji rządowej.** Organami administracji publicznej w rozumieniu KPA są wojewodowie oraz działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Podstawowym aktem normatywnym regulującym status prawny **terenowych organów administracji rządowej** jest AdmRządWU.

Wojewoda jest przedstawicielem RM w województwie (art. 152 ust. 1 Konstytucji RP) oraz organem rządowej wojewódzkiej administracji zespolonej. Do właściwości wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Ponadto wojewoda pełni m.in. funkcje: 1) zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie; 2) organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków; 3) organu wyższego stopnia w rozumieniu KPA; 4) reprezentanta Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 3 AdmRządWU).

Zadania administracji rządowej w województwie wykonują także inne **organy rządowej administracji zespolonej w województwie**, do których należą kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący określone w ustawach zadania i kompetencje. W art. 16 PrzepWprow-RefAdmU zawarto wykaz jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy odpowiednich kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Wykaz ten był następnie zmieniany i uzupełniany przez ustawy szczególne. Do organów zespolonej administracji rządowej