

Rozdział I. Pojęcie i rodzaje procedur administracyjnych

§ 1. Rodzaje norm prawa administracyjnego

Prawo administracyjne w sposób ogólny może być definiowane jako ten fragment porządku prawnego, który normuje strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej w swoistych dla niej formach działania (reguluje administrację publiczną w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym). Nawiązując do treści funkcji administracji publicznej, na prawo administracyjne składa się uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez organy administracji publicznej wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Pojęcie dobra wspólnego nawiązuje do podstaw aksjologicznych tej gałęzi prawa, ponieważ agreguje ono wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, w celu realizacji których stanowi się prawo. 1

Zob. Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56.

Stosując kryterium przedmiotu regulacji, w ramach norm prawa administracyjnego wyróżniamy:

- 1) **normy materialnoprawne**,
- 2) **normy proceduralne**,
- 3) **normy ustrojowe**.

§ 2. Pojęcie normy prawa materialnego

Najczęściej za normy materialnoprawne uznaje się te, które **określają prawa i obowiązki adresatów tych norm – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów** niepodporządkowanych organizacyjnie oraz służbowo tym organom, wchodzących z nimi w stosunki prawne. Przy czym organ administracyjny będzie adresatem tych norm wówczas, gdy istnieje 2

funkcjonalny związek normy z inną normą materialną, wymagającą dla uwolnienia jej mocy wiążącej wydania aktu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę kryterium sposobu konkretyzacji uprawnień i obowiązków materialnoprawnych jednostki, możemy wyróżnić:

- 1) **normy materialnoprawne wymagające konkretyzacji** w drodze aktu administracyjnego – w szczególności decyzji administracyjnej (np. norma przewidująca obowiązek rozbiórki samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego);
- 2) **normy materialnoprawne niewymagające konkretyzacji** w drodze aktu administracyjnego, w przypadku których prawa lub obowiązki powstają *ex lege* wraz ze ziszczeniem się określonego stanu faktycznego (np. norma nakładająca na kierującego pojazdem obowiązek używania podczas jazdy świateł mijania).

§ 3. Pojęcie normy prawa procesowego

- 3 Podstawową funkcją administracyjnego prawa procesowego jest zapewnienie realizacji prawa materialnego. Normy procesowoprawne określają bowiem **tryb (sposób) dochodzenia praw i urzeczywistnienia obowiązków** wynikających z norm materialnoprawnych wymagających konkretyzacji. Prawo formalne ma zatem charakter służebny w stosunku do unormowań prawa materialnego. W przypadku nieistnienia tych unormowań konstruowanie jakiegokolwiek procedury byłoby zbędne i bezprzedmiotowe. Z drugiej jednak strony, pamiętać należy, że prawo materialne bez odpowiednio ukształtowanych regulacji proceduralnych nie mogłoby realizować swojej funkcji, gdyż niemożliwa byłaby konkretyzacja uprawnień i obowiązków materialnoprawnych oraz ich egzekwowanie.

§ 4. Pojęcie i rodzaje procedur administracyjnych

I. Procedura administracyjna w znaczeniu ścisłym

- 4 Postępowanie administracyjne *sensu stricto* oznacza **unormowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania, w celu konkretyzacji i urzeczywistnienia uprawnień lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym**. Do zakresu tak rozumianego pojęcia procedury administracyjnej należy:

- 1) **postępowanie jurysdykcyjne** zmierzające do ustalenia konkretnego prawa lub obowiązku materialnoprawnego imiennie oznaczonego adresata w drodze zewnętrznego aktu administracyjnego (w szczególności decyzji administracyjnej). W jego ramach rozróżnia się:
- a) **postępowanie jurysdykcyjne ogólne** (określane postępowaniem administracyjnym) – ukierunkowane na wydanie decyzji administracyjnej, uregulowane w dziale I, II, IV, IX oraz X KPA i znajdujące zastosowanie w działalności jurysdykcyjnej wszystkich organów administracji publicznej, o ile nie zostało – przez przepisy szczególne – wyraźnie wyłączone bądź ograniczone w zastosowaniu do określonej kategorii spraw,
 - b) **postępowania jurysdykcyjne szczególne – także zmierzające do wydania decyzji administracyjnej**, ale unormowane w całości lub w znacznej części poza Kodeksem postępowania administracyjnego (np. podatkowe, celne, w sprawach własności przemysłowej, w sprawach dyplomatycznych i konsularnych, w sprawach ubezpieczeń społecznych, przed organami regulacyjnymi – Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, czy też przed organem antymonopolowym – Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów),
 - c) **postępowanie jurysdykcyjne kończące się milczącym załatwieniem sprawy** – jego zwieńczeniem może być tzw. akt administracyjny konkludentny uwzględniający w całości żądanie strony (por. art. 122a § 2 KPA); procedurę tę przewiduje rozdział 8a działu II KPA i przepisy szczególne;
- 2) **postępowanie egzekucyjne**, unormowane w ustawie z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.), a którego celem jest doprowadzenie do wykonania, przez zastosowanie środków przymusu państwowego, obowiązków wynikających z aktów podlegających egzekucji administracyjnej, w szczególności z aktów administracyjnych wydanych w postępowaniu jurysdykcyjnym. Procedurę egzekucyjną możemy podzielić na:
- a) **postępowanie egzekucyjne *sensu stricto***, zmierzające bezpośrednio do nakłonięcia zobowiązanego przez organ egzekucyjny do wykonania obowiązku administracyjnoprawnego bądź do wykonania przez ten organ wspomnianego obowiązku,
 - b) **postępowanie zabezpieczające**, które ma charakter akcesoryjny i uprzedni wobec wyżej wymienionego. Polega ono na zastosowaniu przez organy egzekucyjne środków przymusu służących zagwarantowaniu wykonania w przyszłości obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej.

Przesłanką dokonania zabezpieczenia jest sytuacja, gdy w ocenie organu egzekucyjnego jego brak mógłby utrudnić lub udaremnić przyszłą egzekucję.

II. Procedura administracyjna w znaczeniu szerokim

- 7 Zauważyć należy, że postępowania jurysdykcyjne i egzekucyjne nie stanowią jedynych regulacji proceduralnych stosowanych przez aparat administracyjny. Zakresem obowiązków organów administracji publicznej objęto bowiem nie tylko urzeczywistnianie norm administracyjnego prawa materialnego, lecz także realizację innych zadań publicznych, przy zastosowaniu określonych prawnych form działania, którym odpowiadają mniej lub bardziej szczegółowo uregulowane procedury o charakterze administracyjnym. Dlatego też w doktrynie wprowadzono pojęcie postępowania administracyjnego *sensu largo*. Najczęściej jest ono definiowane jako **unormowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych organów administracji publicznej oraz innych podmiotów postępowania zmierzającego bądź do urzeczywistnienia normy materialnoprawnej, bądź do ustalenia innego skutku prawnego wymagającego ustawą**. Skutek ten może polegać w szczególności na: rozstrzygnięciu o prawie lub obowiązku jednostki w decyzji administracyjnej, przymusowym wykonaniu obowiązku w trybie egzekucji administracyjnej, ustaleniu pokontrolnym, wydaniu aktu normatywnego, rozpatrzeniu skargi lub wniosku w trybie działu VIII KPA. Takie określenie procedury administracyjnej *sensu largo* pozwala stwierdzić, że jej zakresem są objęte następujące postępowania:
- 8 1) postępowanie administracyjne w znaczeniu ścisłym (a więc **postępowanie jurysdykcyjne i postępowanie egzekucyjne**);
- 9 2) **postępowania dodatkowe**, wśród których wyróżniamy:
- a) **postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń**, uregulowane w dziale VII KPA i dziale VIIIa ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), mające na celu potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego w drodze dokumentu urzędowego (czynności materialno-technicznej) wystawionego na żądanie uprawnionej osoby przez organ administracji publicznej,
- b) **postępowanie w sprawach skarg i wniosków**, unormowane w dziale VIII KPA, zmierzające do:
- dokonania oceny funkcjonowania organów i instytucji wymienionych w art. 221 § 1 KPA wskutek wyrażenia przez kogokolwiek (podmiot indywidualny lub zbiorowy) niezadowolonego z ich działalności,

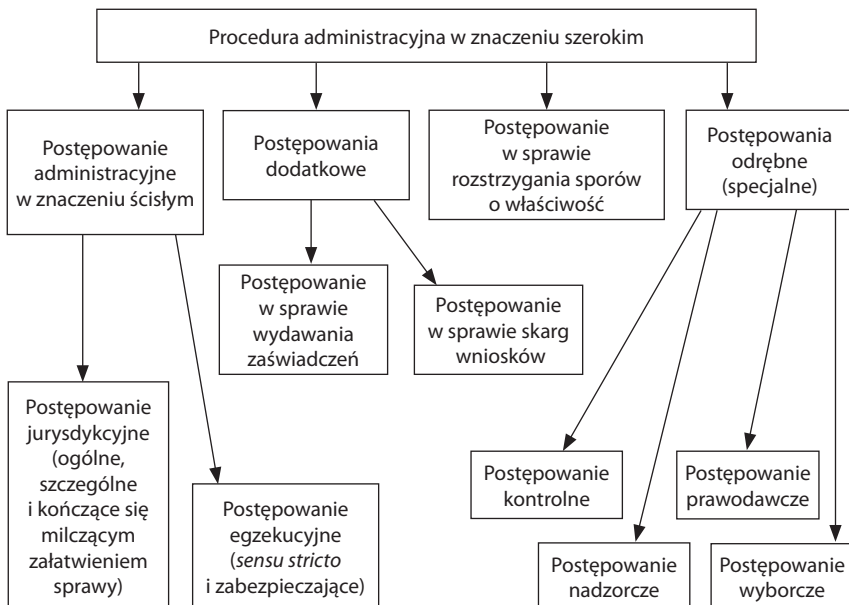
- rozważenia propozycji udoskonalenia działalności podmiotów wskazanych w art. 221 § 1 KPA;
- 3) **postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporów o własność** między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami wykonującymi funkcje zlecone administracji publicznej, które w sposób szcztątkowy reguluje art. 22 § 1 i art. 23 KPA oraz art. 19–20 OrdPU. Procedura ta zmierza do ustalenia organu upoważnionego i zobowiązanego w konkretnym przypadku do załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, prowadzenia egzekucji administracyjnej, wydania zaświadczenia, rozpatrzenia skargi lub załatwienia wniosku, w sytuacji gdy albo przynajmniej dwa organy administracji publicznej uznają się za właściwe do podjęcia tych czynności (pozytywny spór o własność), albo żaden z organów nie uznaje swojej własności w tym zakresie (negatywny spór o własność); 10
- 4) **postępowania odrębne (specjalne)** – cechą ich jest to, że w odróżnieniu od procedur dotychczas omówionych, nie są one bezpośrednio związane z załatwianiem indywidualnych spraw obywateli (jednostek). Są podejmowane przede wszystkim w interesie publicznym (interesie zbiorowości), na podstawie odrębnych procedur, do których Kodeks postępowania administracyjnego może mieć zastosowanie jedynie uzupełniające. Wśród tego rodzaju procedur można wskazać w szczególności: 11
- a) **postępowanie kontrolne** – jego zasadnicze cele to badanie istniejącego stanu rzeczy, ocena stanu rzeczy przez zestawienie tego, co jest, z tym, co być powinno (co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania), w przypadku istnienia nieprawidłowości w tym zakresie – ustalenie przyczyn ich powstania oraz sformułowanie zaleceń wskazujących sposoby usunięcia niepożądanych zjawisk oraz metody przeciwdziałania ich powstawaniu w przyszłości. Przykładami procedur kontrolnych są: postępowanie kontrolne prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli (zob. art. 27 i nast. ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 524.; zarządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 1.9.2011 r. w sprawie postępowania kontrolnego, M.P. Nr 87, poz. 913) czy też postępowanie unormowane w ustawie z 15.7.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092),
- b) **postępowanie nadzorcze** – cele z nim związane pokrywają się z celami postępowania kontrolnego (zbadanie stanu rzeczy i jego ocena), a ponadto należy je uzupełnić o zastosowanie środków wiążącego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego, w przypadku stwierdzenia

nieprawidłowości w zakresie weryfikowanej działalności. Omawianą procedurą jest w szczególności postępowanie nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, przewidziane przez tzw. ustawy samorządowe,

- c) **postępowanie prawodawcze** – zmierza do ustanowienia przez organ administracji publicznej aktu normatywnego; jego przykład stanowi procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- d) **postępowanie wyborcze** – ma na celu wyłonić osoby mające piastować funkcje organów lub członków organów administracji publicznej czy też ujawnić wolę członków wspólnoty co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty. Jako przykłady powyższego postępowania można wskazać procedurę wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz procedurę referendum gminnego.

Zob. Z. Niewiadomski, [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, Prawo administracyjne. Część procesowa, Warszawa 2002, s. 20–24.

Schemat 1. Rodzaje procedur administracyjnych



§ 5. Pojęcie normy prawa ustrojowego. System norm prawa administracyjnego

Prawo ustrojowe kształtuje **system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej**. Reguluje ono w szczególności strukturę aparatu administracyjnego, tworzenie i obsadzanie organów administracyjnych i ich urzędów, zakres przypisywanych im zadań oraz wzajemne powiązania między poszczególnymi elementami systemu organów. 12

Przywołany powyżej podział prawa administracyjnego na ustrojowe, procesowe i materialne stanowi bardzo ogólny opis trzech aspektów regulacji prawnej administracji: podmiotowego, czynnościowego i finalnego. Prawo ustrojowe normuje strukturę i zasady funkcjonowania systemu organów administracji publicznej (aspekt podmiotowy), prawo procesowe – obowiązki i uprawnienia uczestników procesu ustalania jakiegoś skutku prawnego (aspekt czynnościowy), natomiast prawo materialne jest uregulowaniem treści tego skutku prawnego (aspekt finalny). Lapidarnie ujął to *T. Kuta*, kiedy zaliczył do owych trzech grup te normy prawne, które odpowiadają na następujące pytania:

- kto działa?
- w jaki sposób działa?
- co jest przedmiotem działania?

Na tym tle stwierdzić należy, że prawu administracyjnemu – uwzględniając przedmiot regulacji norm ustrojowych, procesowych i materialnych tego prawa – przypisać można podstawową cechę systemu, którą stanowi współprzyczynianie się poszczególnych części tego systemu do powodzenia całości, a zatem – realizacji dobra wspólnego.

Rozdział II. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

§ 6. Uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego

13 W okresie II Rzeczypospolitej powstały pierwsze **całościowe uregulowania dotyczące procedur administracyjnych**. Na regulacje te składały się trzy rozporządzenia z mocą ustawy z 22.3.1928 r., wydane przez Prezydenta RP:

- 1) o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.);
- 2) o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.);
- 3) o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.).

Zmiana ustroju społeczno-politycznego w Polsce, która nastąpiła po zakończeniu II wojny światowej, fundamentalnie zmieniła zakres uprawnień i sposób funkcjonowania administracji, prowadząc do istotnych zmian legislacyjnych. Należy wymienić tu dwa akty prawne:

- 1) ustawę z 20.3.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.) oraz
- 2) uchwałę Rady Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r. Nr 1, poz. 1).

14 **Konieczność dostosowania przepisów procedury administracyjnej do nowego ładu polityczno-ustrojowego** była głównym powodem powołania (zarządzenie Nr 16 Prezesa RM z 28.1.1958 r.) Komisji do opracowania projektu nowej regulacji postępowania administracyjnego. W skład Komisji wchodził przedstawiciele naczelnych organów administracji, sądów, prokuratury oraz środowisko naukowe.

Zob. szerzej na temat prac Komisji *E. Iserzon, J. Starościak*, Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz, Warszawa 1961, s. 4 i nast.

15 Po dwuletnim okresie prac Komisji wypracowano szóstą redakcję projektu, która po niewielkich korektach została przyjęta przez Radę Ministrów i przekaza-

zana do Sejmu. **Kodeks postępowania administracyjnego został uchwalony 14.6.1960 r.** (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) **i zaczął obowiązywać od 1.1.1961 r.** Jednocześnie na mocy postanowień art. 195 § 1 i 2 utraciły moc dotychczasowe przepisy regulujące kwestie zawarte w Kodeksie, w szczególności utraciło moc rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym.

§ 7. Rodzaje postępowań uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego

I. Wprowadzenie

Kwietniowa nowelizacja¹ rozszerzyła katalog przedmiotowy wyznaczając nowe obszary zastosowania procedur KPA oraz wprowadziła nowy sposób załatwienia sprawy tzw. milczące załatwienie sprawy. 16

Obecnie Kodeks postępowania administracyjnego reguluje **sześć rodzajów postępowań**:

- 1) **w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych** lub załatwianych milcząco (art. 1 pkt 1 i 2);
- 2) dotyczących **rozstrzygnięcia sporów o własność** (art. 1 pkt 3);
- 3) w sprawach **wydawania zaświadczeń** (art. 1 pkt 4);
- 4) dotyczących nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w wykonaniu tych kar (art. 1 pkt 5);
- 5) dotyczących trybu europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6);
- 6) w sprawach **skarg i wniosków** (art. 2).

Wskazane powyżej postępowania nie wyczerpują wszystkich przypadków, w których mają zastosowanie przepisy Kodeksu. Przepisy prawa materialnego zawierają często regulacje proceduralne odwołujące się w całości lub części do stosowania przepisów postępowania administracyjnego. Zagadnienia dotyczące tzw. **postępowań odrębnych: samoistnych i niesamoistnych**, zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹ Ustawa z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

II. Charakterystyka postępowań

1. Postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej

17 Współczesna administracja obejmuje swą aktywnością nowe sfery życia społeczno-gospodarczego. Zmienia się charakter i rodzaj podmiotów wykonujących zadania administracyjne, zmieniają się również formy działania organów administracji. W konsekwencji należy pamiętać, że **nie w każdej sprawie toczony przed organami administracji publicznej będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego**. W szczególności trzeba tu wskazać na rozstrzygnięcia podejmowane przez różne organy administracji w sferze zarządzania majątkiem (np. gmina wykonująca uprawnienia właścicielskie w stosunku do lokali komunalnych). O tym, czy dana sprawa powinna toczyć się na podstawie przepisów procedury administracyjnej, decydują cztery elementy:

- 1) **rodzaj organu**, przed którym toczy się postępowanie;
- 2) **instytucja właściwości tych organów**;
- 3) **charakter sprawy**;
- 4) **forma rozstrzygnięcia**.

Zob. wyr. WSA w Gdańsku z 13.6.2013 r., III SA/Gd 143/13, Legalis.

1.1. Rodzaj organów

18 Celem kodeksowej regulacji jest wskazanie kręgu podmiotów, które ze względu na charakter sprawy i formę rozstrzygnięcia są zobligowane do stosowania procedury administracyjnej.

Zgodnie z systematyką kodeksową krąg tych podmiotów tworzą:

- 1) w sferze administracji państwowej:
 - Prezes RM,
 - Wiceprezes RM, o ile jednocześnie wypełnia funkcję ministra kierującego działem administracji rządowej,
 - ministrowie kierujący działami administracji rządowej,
 - przewodniczący komitetów wchodzących w skład RM,
 - kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa RM lub właściwego ministra,
 - kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych,
 - centralne organy administracji rządowej,
 - wojewodowie,

- działające w imieniu wojewody lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej, zarówno zespolonej, jak i niezespolonej;
- 2) w sferze administracji samorządowej:
- organy gminy, powiatu, województwa,
 - organy związków gmin oraz związków powiatów,
 - wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie, marszałkowie województwa,
 - kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa,
 - samorządowe kolegia odwoławcze;
- 3) w pozostałej sferze – wszystkie podmioty, które na podstawie zawartych porozumień lub z mocy prawa są upoważnione do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze wydania decyzji administracyjnej.

Przykładem takiego podmiotu mogą być izby rolnicze, które funkcjonalnie będąc jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego, zostały ustawowo wyposażone w możliwość wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych (art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1315 ze zm.). Innym przykładem mogą być organy samorządu zawodowego, np. okręgowa rada adwokacka podejmująca uchwałę, o wpisaniu zainteresowanej osoby na listę adwokatów. Użycie przez ustawodawcę pojęcia „podmioty” miało na celu pozostawienie otwartej formuły organizacyjnej dla jednostek, które np. na podstawie zawartego porozumienia rozstrzygają indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej.

Zob. szerzej na temat porozumień administracyjnych – Z. Cieślak, Porozumienie administracyjne, Warszawa 1985.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, wojewoda **może powierzyć wykonywanie swoich zadań** na podstawie porozumienia podpisanego z **organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, organem innego samorządu** lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej lub kierownikiem innej państwowej jednostki organizacyjnej.

Podkreślić trzeba, że o **konieczności stosowania przepisów procedury administracyjnej decyduje charakter sprawy i rodzaj uprawnień organów przy jej rozstrzygnięciu**, a nie formalne umiejscowienie wśród szeroko rozumianych organów i podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2234.

publicznej. W praktyce spotkamy się z sytuacjami, w których podmioty powoływane i nadzorowane przez aparat administracji państwowej lub samorządowej nie będą zobligowane do stosowania przepisów procedury administracyjnej (np. Polska Agencja Inwestycji i Handlu będąca spółką celową powołaną do wykonywania zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki). Z drugiej strony, mamy do czynienia z podmiotami, które zajmując się sprawami indywidualnymi i podejmując w tym zakresie stosowne rozstrzygnięcia, nie będą zobligowane do stosowania przepisów Kodeksu, ponieważ nie wymaga tego charakter sprawy lub przewidziana forma jej załatwienia. Przykładem są tu spółdzielnie mieszkaniowe.

1.2. Właściwość organów

20 Z pojęciem właściwości organu zetknemy się zarówno na gruncie prawa, jak i procedury administracyjnej. W administracyjnym prawie ustrojowym mamy do czynienia z pojęciami „właściwość”, „kompetencja”, „uprawnienie”, które mają wyznaczać przedmiotowy zakres działania organów administracji.

Na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego właściwość będziemy traktowali jako kategorię proceduralną, związaną z możliwością **jednostronnego wydania rozstrzygnięcia – w sposób władczy, w granicach obowiązującego prawa, wyznaczającego sytuację prawną określonego adresata.**

Jednostronność i władczość oznaczają, iż **organ wydający decyzję ponosi odpowiedzialność za jej treść, termin wydania oraz przebieg postępowania**, w trakcie którego przygotowywał się do jej wydania.

Normy Kodeksu postępowania administracyjnego mówią bezpośrednio o właściwości:

- 1) **rzeczowej** – wyznaczającej przedmiotowe ramy działania organu administracji;
- 2) **miejscowej** – wyznaczającej obszar działania organu administracji.

Doktryna dodaje jeszcze pojęcie właściwości **instancyjnej**, wskazując, który z organów podejmuje rozstrzygnięcie jako organ pierwszoinstancyjny, a który jako organ odwoławczy. Szerzej tematyka ta będzie przedstawiona w rozdziale IV podręcznika.

1.3. Charakter sprawy

21 Władczość i jednostronność podjęcia rozstrzygnięcia przez organ nie oznacza jeszcze, że jest on zobowiązany do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Przykładem są tu np. akty wykonawcze stanowione przez uprawnionego ministra. Jednak cechą rozporządzenia jest to, że skierowane jest

do nieograniczonej liczby odbiorców, co kwalifikuje je jak akt prawny o **charakterze generalnym**, a wyznaczony wzorzec postępowania, opisany rodzajowymi cechami zachowania, możliwy jest wielokrotnie do spełnienia, co czyni z rozporządzenia akt prawny o **charakterze abstrakcyjnym**.

Zob. T. Stawewski, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2003.

Tymczasem Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się pojęciem „sprawy indywidualnej”. Oznacza to konieczność **wskazania konkretnego adresata (adresatów)**, w stosunku do którego następuje **nałożenie obowiązków lub przyznanie uprawnień**. Adresatami rozstrzygnięcia mogą być **osoby fizyczne, prawne lub podmioty nieposiadające osobowości prawnej**, którym przypisano możliwość samodzielnego występowania w postępowaniu administracyjnym (państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne). *A contrario* należy uznać, że jeżeli w danej sprawie, nie można zindywidualizować adresata ewentualnego rozstrzygnięcia organu, wyłączona jest konieczność stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Podstawą wyznaczenia zakresu praw i obowiązków będzie zawsze obowiązująca norma prawa materialnego.

22

Rozstrzygnięcie organu jest podwójnie skonkretyzowane, po pierwsze co do osoby, po drugie co do treści. Wydana decyzja administracyjna wywołuje bezpośrednie skutki prawne wyłącznie w stosunku do adresata. Dlatego w doktrynie prawa przyjmuje się, że ma ona **charakter indywidualny i konkretny**.

1.4. Forma rozstrzygnięcia

Decyzja administracyjna w doktrynie postępowania administracyjnego jest kwalifikowana jako akt administracyjny, którego istotą jest dokonanie na podstawie norm prawa materialnego władczego rozstrzygnięcie uprawnionego organu lub podmiotu co do praw lub obowiązków, kierowane do zewnętrznego adresata, w jego sprawie indywidualnej.

23

Zob. więcej np. W. Dawidowicz, Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Warszawa 1965.

Pomimo iż art. 1 pkt 1 KPA mówi o sprawach rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej, to należy pamiętać, że załatwienie sprawy przez organ może przybrać formę dokumentu nazwanego pozwoleniem, zezwoleniem, koncesją, certyfikatem, świadectwem czy uchwałą, co nie wyklucza, iż dokument ten będzie – w sensie materialnym – decyzją administracyjną. O zakwalifikowaniu danego aktu do grupy decyzji administracyjnych przesądza jego treść, a nie użyta nazwa.

Pismo niemające formy decyzji **jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych osób** (fizycznych lub prawnych) **w sprawie indywidualnej**, choćby dla rozstrzygnięcia takiego brak było podstawy prawnej.

Zob. wyr. NSA z 21.2.1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, Nr 11, poz. 222.

Normę art. 1 pkt 1 KPA należy również odczytywać w ten sposób, że jeżeli ustawodawca nie określił nazwy rozstrzygnięcia, a jego przedmiotem jest „**jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, o wiążących konsekwencjach, obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego**”, to obowiązkiem organu jest załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

Zob. wyr. SA w Olsztynie z 13.12.2006 r., I SA/OI 119, niepubl.

Powyższe rozważania zachowują aktualność również po wprowadzeniu konstrukcji milczącego załatwienia sprawy. Istotą takiego załatwienia sprawy jest, z jednej strony, uwzględnienie w całości żądania strony (w pewnym uproszczeniu możemy przyjąć, że to niejako wnioskodawca jednocześnie określa sposób załatwienia własnej sprawy), z drugiej strony, obowiązkiem organu jest umieszczenie adnotacji w aktach sprawy o milczącym załatwieniu sprawy zawierającej treść rozstrzygnięcia i podstawę prawną. Dodatkowo w przypadku wątpliwości strony organ w drodze postanowienia wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, którego jednym z elementów jest treść rozstrzygnięcia. Szerzej o milczącym załatwieniu sprawy zob. Rozdział XIII.

2. Postępowanie dotyczące rozstrzygania sporów o właściwość

- 24 W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, iż spór o właściwość, zwany również sporem kompetencyjnym, może przybrać dwie postaci. W pierwszej z nich, określanej mianem **pozytywnego sporu kompetencyjnego**, dochodzi do sytuacji, w której **więcej niż jeden organ uznaje się za kompetentny (właściwy) do rozstrzygania spraw określonego rodzaju**. W drugiej sytuacji, nazywanej **negatywnym sporem kompetencyjnym**, **żaden z organów nie uznaje się za uprawniony do rozstrzygania określonego rodzaju spraw**.

Biorąc pod uwagę, iż naruszenie przepisów o właściwości może być przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji, konieczne jest stworzenie mechanizmów proceduralnych pozwalających na rozwiązanie występujących sporów

kompetencyjnych. Służą temu regulacje zawarte w art. 22 i 23 KPA, szerzej omówione w rozdziale IV podręcznika.

3. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń

Zagadnienia związane z wydawaniem zaświadczeń zostały uregulowane w Dziale VII Kodeksu (art. 217–220). **Celem postępowania w sprawie wydania zaświadczenia jest urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego**, jeżeli potwierdzenia takiego wymaga przepis prawa lub jeżeli potwierdzenie to jest dokonane na żądanie osoby legitymującej się interesem prawnym. **Postępowanie o wydanie zaświadczenia zaliczamy do postępowań uproszczonych**. Procedura wydania zaświadczenia została omówiona w rozdziale XX podręcznika. 25

4. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków

Prawo obywatela do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, zostało zagwarantowane art. 63 Konstytucji RP. **Zaliczone ono jest do wolności i praw politycznych** i przez to jest środkiem, za pomocą którego społeczeństwo może **bezpośrednio wpływać na działalność różnych instytucji i władz publicznych oraz społecznych**. 26

Jednocześnie na mocy art. 63 zd. 2 Konstytucji RP, kwestie trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg, jako zbyt szczegółowe do uregulowania jej w ustawie zasadniczej, pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. Aktualnie kwestie te zostały opisane w dziale VIII KPA, a ich omówienie zamieszczono w rozdziale XX podręcznika.

5. Postępowanie w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w wykonaniu tych kar

Postępowanie to zostało wprowadzone do Kodeksu nowelą kwietniową. Jego celem jest próba ujednoczenia i uporządkowania zasad dotyczących nałożenia kary, ustalenia jej wysokości, rozłożenia na raty, bądź odstąpienia od jej wymierzenia. Materialne prawo administracyjne często sięga do konstrukcji kary pieniężnej jako skutecznego narzędzia odstrasżającego stronę od złamania określonego zakazu lub niedopełnienia nakazu. Regulacje te cechuje różny stopień szczegółowości i oraz różny zakres przyznanego uznania administracyjnego (zob. np. art. 236d i 281 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.; art. 56 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.). Zamiarem usta- 27