

Kodeks postępowania administracyjnego

z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 168)

Tekst jednolity z dnia 8 czerwca 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 1257)¹

(zm.: Dz.U. 2018, poz. 149, poz. 650)

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 27.06.2017 r.

Dział I. Przepisy ogólne

Rozdział 1. Zakres obowiązywania

Literatura: *B. Adamiak*, Prawo procesowe – ostatni element w systemie regulacji prawa administracyjnego, w: *D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik* (red.), Racionalny ustawodawca. Racionalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza, Białystok 2016; *B. Adamiak*, Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, PiP 2001, Nr 8; *B. Adamiak*, Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego, ZNSA 2015, Nr 5; *B. Adamiak*, Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego na formę działania administracji publicznej, w: *B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szatowska, R. Michalska-Badziak* (red.), O prawie administracyjnym i administracji refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017; *R. Bierzanek, J. Symonides*, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2005; *M. Blachucki* (red.), Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa, Warszawa 2015; *L. Błaszczak, M. Szydło*, Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej, PS 2005, Nr 7–8; *E. Bojanowski*, Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej, w: *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga* (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka, Kraków 2001; *E. Bojanowski*, O niektórych relacjach między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej, w: *B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szatowska, R. Michalska-Badziak* (red.), O prawie administracyjnym i administracji refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017; *J. Borkowski*, Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna, AUWr 1985, Nr 143; *W. Chróścielewski*, Glosa do wyr. NSA w Gdańsku z 19.4.2000 r., II SA/Gd 433/98, OSP 2001, Nr 6; *W. Chróścielewski*, Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, ZNSA 2018, Nr 1; *W. Chróścielewski, Z. Kmieciak* (red.), Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, Warszawa 2018; *Z. Cieślak* (red.), Postępowanie administracyjne, Warszawa 2010; *Z. Cieślak*, Zbiory zachowań administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1992; *W. Dawidowicz*, Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązywanie decyzji wydanej w tej sprawie, PiP 1993, Nr 11–12; *W. Dawidowicz*, Zagadnienie „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym, w: *J. Łętowski, J.P. Pruszyński* (red.), Prawo, administracja, gospodarka. Księga pamiątkowa ku czci prof. Ludwika Bara, Warszawa 1983; *W. Dawidowicz*, Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989; *P. Dobosz*, Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym, Kraków 2011; *M. Domańska*, Stosowanie prawa WE przez krajowe organy administracyjne – glosa do wyroku ETS z 28.06.2001 r. w sprawie C-118/00 Gervais Larsy przeciwko INASTI, EPS 2008, Nr 1, s. 45; *B. Draniewicz*, Administracyjne kary pieniężne, w: *J. Rotko* (red.), Rola sądów i trybunałów, Warszawa 2016; *B. Draniewicz*, Administracyjne kary pieniężne, Prawo i Środowisko 2017, Nr 2; *J. Filipek*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. 1, Kraków 1995; *J. Filipek*, Stosunek administracyjnoprawny, Kraków 1968; *E. Frankiewicz*, Gwarancje procesowe strony w postępowaniu przed konsulem, Częstochowa 2003; *S. Gajewski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA, Warszawa 2017; *S. Gajewski*, Tryb i forma rozstrzygania sporów o własność na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego oraz jego sądownoadministracyjna kontrola, PPP 2016, Nr 11; *P. Golaszewski*, Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r., cz. 1, MoP 2017, Nr 15, cz. 2, MoP 2017, Nr 16, cz. 3, MoP 2017, Nr 17; *P. Golaszewski*, Podstawowe zagadnienia międzynarodowego prawa postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w: *J. Ślugocki* (red.), Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, t. 2, Wrocław 2014; *P. Golaszewski*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2011; *P. Golaszewski*, Problemy intertemporalne postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego po nowelizacji, MoP 2011, Nr 10; *P. Golaszewski, J. Jagielski*, Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym, w: *J. Łukasiewicz* (red.),

Procesy kierowania w systemie administracji publicznej, Rzeszów 2014; *P. Gotaszewski, J. Jagielski*, Wybrane zagadnienia pozycji prawnej starosty jako podmiotu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa, w: *A. Mednis* (red.), *Misja publiczna – Wspólnota – Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 1, Wrocław 2016; *D. Gregorczyk*, Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, w: *A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska* (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, Katowice 2017; *A. Gronkiewicz*, Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi wprowadzające, w: *A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska* (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, Katowice 2017; *K. Gruszecki*, Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym, ST 2005, Nr 11; *R. Hauser*, Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego, w: *Z. Leoński* (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998; *W. Hoff*, Wytoczne w administracji państwowej, Warszawa 1984; *J. Jagielski*, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012; *J. Jagielski*, Pozycja prawna urzędów centralnych, Warszawa 1991; *M. Kamiński*, Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej weryfikacyjnej, Casus 2015, Nr 77; *M. Kamiński*, Koncepcje monistyczne i dualistyczne sprawy administracyjnej, Casus 2015, Nr 78; *M. Kamiński*, Prawo administracyjne intertemporalne, Warszawa 2011; *M. Kamiński*, Samodzielność kompetencyjna jednostek samorządu terytorialnego w sferze jurysdykcji administracyjnej a pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych, Casus 2015, Nr 76; *M. Karcz-Kaczmarek*, Sprawa administracyjna (sprawa z zakresu administracji publicznej) a sprawa cywilna na przykładzie sprawy dotyczącej ustalenia kwoty nienależnie pobranych środków publicznych. Pomiedzy poprawnością teoretycznoprawną a paradygmatem racjonalnego ustawodawcy, w: *B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szatowska, R. Michalska-Badziak* (red.), *O prawie administracyjnym i administracji refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017; *T. Kietkowski*, Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne, PiP 1997, Nr 8; *T. Kietkowski*, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; *T. Kietkowski*, Sprawa administracyjna w ujęciu dynamicznym, Casus 2001, Nr 21; *Z.R. Kmiecik*, Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Studia Iuridica Lublinensia 2014, t. 22; *Z. Kmiecik* (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym.*, Warszawa 2017; *Z. Kmiecik*, W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej, PiP 2015, Nr 11; *Z. Kmiecik*, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; *E. Kosieradzka, Z.R. Kmiecik*, Mit o adresacie decyzji administracyjnej, ST 2013, Nr 7–8; *E. Kruk*, Sankcja administracyjna, Lublin 2013; *B. Krupa*, Istota sprawy w postępowaniu administracyjnym, Państwo Prawne 2015, Nr 1; *B. Krupa*, Spory o kompetencję i właściwość organów administracji publicznej, OSwSG 2015, Nr 1; *J. Lang* (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008; *J. Lang*, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2007; *R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl* (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011; *M. Lewicki*, Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, PiP 2002, Nr 8; *I. Lipowicz*, Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej, Katowice 1991; *G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan*, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; *J. Łętowski*, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; *H. Machińska* (red.), *Mediacja w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2007; *A. Makarucha*, *Sprawa administracyjna odszkodowawcza*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2015, Nr 2; *D. Miąsik*, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, EPS 2008, Nr 9; *E. Ochendowski*, O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji podatkowej, w: *A. Łopatka* (red.), *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. J. Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999; *E. Ochendowski*, Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej, Poznań 1969; *K. Perkowska*, Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Administracja 2013, Nr 2; *W. Piątek*, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, Nr 5; *J. Piecha*, *Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe 2017, Nr 2; *M. Ptak*, *Granice orzekania sądu administracyjnego a koncepcje sprawy administracyjnej*, Casus 2016, Nr 82; *M. Rogalski*, *Aksjologia administracyjnych kar pieniężnych*, w: *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017; *R. Stankiewicz*, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe 2017, Nr 2; *M. Strączek*, *Kary administracyjne – analiza prawnoporównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku*, w: *A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska* (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu*

administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r., Katowice 2017; *D. Styczyński*, Tryb europejskiej współpracy administracyjnej jako nowa instytucja prawna w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego, w: *A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska* (red.), Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r., Katowice 2017; *J. Sutor*, Prawo dyplomatyczne i konsularne, Warszawa 2000; System prawa administracyjnego procesowego, *G. Łaszczyca, A. Matan* (red. nacz.), t. 1, *G. Łaszczyca* (red.), Zagadnienia ogólne, Warszawa 2017; *D. Szumilo-Kulczycka*, Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004; *P. Szustakiewicz*, Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego w 2017 r., *Prawo i Środowisko* 2017, Nr 2; *M. Szydło*, Charakter i struktura administracyjnych kar pieniężnych, *Studia Prawnicze* 2003, Nr 4; *A. Tuszyńska*, Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywiście nowa regulacja?, *Casus* 2017, Nr 84; *J. Wegner-Kowalska*, Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego, *EPS* 2016, Nr 6; *J. Wegner-Kowalska*, Główne idee projektu nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2015, Nr 3; *J. Wegner-Kowalska*, Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego, *PPPubl* 2016, Nr 11; *M. Wierzbowski* (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2015; *M. Wierzbowski*, Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według kodeksu postępowania administracyjnego, *PiP* 1981, Nr 1; *M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller* (red.), *ReNUAL*. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, Warszawa 2015; *A. Wilczyńska*, Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne, *ZNSA* 2008, Nr 5; *M. Wincenciak*, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008; *T. Wiśniewski*, Problematyka dopuszczalności drogi sądowej z punktu widzenia rozgraniczenia tej drogi od postępowania administracyjnego, w: *K. Markiewicz, A. Torbus* (red.), Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego, Warszawa 2014; *T. Woś*, Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, *AUWr* 1990, Nr 1022; *J. Zimmermann*, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986; *J. Zimmermann*, Aksjomaty postępowania administracyjnego, Warszawa 2017; *J. Zimmermann*, Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, *PiP* 2017, Nr 8; *J. Zimmermann*, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996; *J. Zimmermann*, Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami, *PiP* 1989, Nr 3.

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 rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Spis treści

	Nb		Nb
I. Wstęp	1–8	1. Postępowanie administracyjne jako dział prawa	1
A. Ogólna charakterystyka postępowania administracyjnego	1–5	2. Związek procedury z prawem materialnym	2

3. Zewnętrzny charakter postępowań kodeksowych	3	7. Spór w sprawie administracyjnej	29
4. Założenia rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym	4	8. Spór w sprawie indywidualnej	30
5. Założenia KPA	5	9. Odesłanie	31
B. Cele, model i istota procedury administracyjnej	6–8	D. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	32–35
1. Cele procedury	6	1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy	32
2. Model procedury	7	2. Charakter prawny zaświadczenia	33
3. Istota procedury	8	3. Zaświadczenie a decyzja deklaratoryjna	34
II. Rodzaje postępowania administracyjnego unormowane w KPA	9–45	4. Odesłanie	35
A. Uwagi ogólne	9–11	E. Nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielanie ulg w ich wykonaniu	36–39
1. Rodzaje postępowania	9	1. Ramowy charakter regulacji	36
2. Droga administracyjna	10	2. Materialny charakter regulacji	37
3. Systematyka przepisów KPA	11	3. Relacja do pozostałych przepisów Kodeksu	38
B. Ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne (droga administracyjna <i>sensu stricto</i>)	12–22	4. Odesłanie	39
1. Droga administracyjna <i>sensu stricto</i>	12	F. Europejska współpraca administracyjna	40–44
2. Zakres przedmiotowy drogi administracyjnej <i>sensu stricto</i>	13	1. Ramowy charakter regulacji	40
3. Milczące załatwienie sprawy	14	2. Przedmiotowy zakres zastosowania	41
4. Milczące zakończenie postępowania	15	3. Podmiotowy zakres zastosowania	42
5. Milcząca zgoda	16	4. Pomocniczy charakter postępowania	43
6. Rzeczywista treść normatywna art. 1 pkt 1 KPA (po nowelizacji)	17	5. Odesłanie	44
7. Odesłanie	18	G. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	45
8. Sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym i formalnym	19	1. Odesłanie	45
9. Zakres podmiotowy drogi administracyjnej <i>sensu stricto</i>	20	III. Pozakodeksowe przepisy procedury administracyjnej	46–50
10. Zasady praworzędności i legalizmu a droga administracyjna <i>sensu stricto</i>	21	1. System procedury administracyjnej	46
11. Niedopuszczalność drogi administracyjnej <i>sensu stricto</i>	22	2. Postępowania odrębne lub autonomiczne	47
C. Postępowanie pomocnicze w sprawach rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych (o właściwość)	23–31	3. Postępowania karno-administracyjne	48
1. Systematyka regulacji prawnej	23	4. Zasady gospodarki mieniem	49
2. Spór kompetencyjny a spór o właściwość	24	5. Procedury dofinansowujące	50
3. Spory o właściwość w KPA	25	IV. Zagadnienia intertemporalne	51–56
4. Przedmiot sporu kompetencyjnego (o właściwość)	26	1. Tło zagadnienia	51
5. Istota i rodzaje sporów kompetencyjnych (o właściwość)	27	2. Postępowania wszczęte przed 1.1.1961 r.	52
6. Konkretny charakter sporu kompetencyjnego (o właściwość)	28	3. Postępowania wszczęte przed 1.9.1980 r.	53
		4. Postępowania wszczęte przed 11.4.2011 r.	54
		5. Postępowania wszczęte przed 1.6.2017 r.	55
		6. Pozostałe nowelizacje KPA	56

I. Wstęp

A. Ogólna charakterystyka postępowania administracyjnego

- 1 1. Postępowanie administracyjne jako dział prawa.** Postępowanie administracyjne określa się w literaturze przedmiotu jako dział prawa regulujący tryb wydawania

aktów administracyjnych oraz uprawnienia, jakie przysługują adresatom tych aktów w trakcie ich wydawania (zob. *M. Wierzbowski*, w: *M. Wierzbowski*, Postępowanie administracyjne, 2007, s. 1).

Prawo procesowe administracyjne (prawo o postępowaniu administracyjnym) jest zaliczane do procesualistycznych dziedzin prawa. Metodologicznie charakteryzuje się położeniem głównego akcentu badawczego na **formę** podejmowanych przez administrację publiczną działań, nie zaś na ich treść oraz skutki (zob. szerzej *B. Adamiak*, w: *SPA*, t. 9).

2. Związek procedury z prawem materialnym. Nie sposób przy tym nie zwrócić 2 uwagi, że w przeciwieństwie do procedur sądowych postępowanie administracyjne jest ściśle związane z normami administracyjnego prawa **materialnego**, których zastosowanie jest bezpośrednio i ściśle powiązane z zastosowaniem konkretnej normy proceduralnej (zob. szerzej w tych kwestiach *R. Hauser*, Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego). W literaturze przedmiotu wprost podkreśla się nierozzerwalny związek między normami kompetencyjnymi a prawnymi formami działania administracji (zob. *Z. Cieślak*, *Zbiory zachowań*, s. 70 i n.).

3. Zewnętrzny charakter postępowań kodeksowych. Należy jednocześnie podkreś- 3 lić, że postępowanie administracyjne – w ujęciu kodeksowym – dotyczy w pierwszej kolejności trybu działania organów administracji przy wydawaniu **zewnętrznych** aktów administracyjnych. Normy tego postępowania, co do zasady, nie obowiązują zatem w tzw. sferze wewnętrznej działania organów. Stąd też istotową cechą jurysdykcyjnego (rozstrzygającego) postępowania administracyjnego jest wydawanie orzeczeń w formie decyzji administracyjnych. Postępowanie to **nie obejmuje** natomiast swym zasięgiem normatywnym **aktów kierownictwa wewnętrznego** (zarówno o charakterze generalnym, mających postać np. wytycznych lub regulaminów, jak również o charakterze zindywidualizowanym, np. w postaci poleceń służbowych).

4. Założenia rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Początkowo 4 polska regulacja procedury administracyjnej zakładała objęcie swoim zakresem **wszelkich spraw** z zakresu materialnego prawa administracyjnego rozstrzyganych przez władze publiczne (w tym też samorządy). Przepisy *PostAdmR* oczywiście przewidywały szereg wyjątków od tak sformułowanej generalnej zasady, co zostało zapisane w treści ówczesnych art. 112–116 *PostAdmR*. Zasada ta była oparta na swoistym paradygmacie, w świetle którego materialne prawo administracyjne utożsamiano z materialnym prawem publicznym (zob. *W. Dawidowicz*, *Model postępowania*). Stąd też procedura administracyjna pełniła rolę służebną wobec – mówiąc dzisiejszym językiem – materialnego prawa administracyjnego. Główny akcent kontroli administracyjnej spoczywał na sądzie administracyjnym. Orzeczenia administracyjne miały charakter wysoce sformalizowanych działań organów wykonujących zadania administracji publicznej.

5. Założenia KPA. Odminną koncepcję zawiera obecnie obowiązujący KPA, który 5 w zamiarze jego twórców miał **odejść** od objęcia swoim zakresem „wszelkich” postępowań administracyjnych, a skoncentrować się – co do zasady – **jedynie na takich postępowaniach administracyjnych, które załatwiałaby sprawy administracyjne** (zob. *E. Ochendowski*, *Zakład administracyjny*, s. 7; szerzej także *T. Kiełkowski*, *Sprawa administracyjna*; *W. Dawidowicz*, *Zarys procesu administracyjnego*, s. 7). W rozumieniu samego KPA bowiem sprawą administracyjną winna być indywidualnie

(konkretnie, a nie abstrakcyjnie) określona sytuacja procesowa podmiotu administrowanego (niepowiązanego organizacyjnie z organem administracyjnym wydającym rozstrzygnięcie), mieszcząca się w sferze działań administracji publicznej i rozstrzygana w formie specjalnego aktu administracyjnego – decyzji administracyjnej (obecnie również załatwiana milcząco).

Aby możliwe było zastosowanie reguł procedury administracyjnej zapisanej w KPA, powinny być zatem spełnione wszystkie **trzy podstawowe przesłanki**:

- 1) indywidualnie określona **sytuacja** podmiotu administrowanego;
- 2) mieszcząca się w sferze prawnej **kompetencji** określonego podmiotu pełniącego funkcję organu administracji publicznej;
- 3) rozstrzygana w drodze **decyzji** administracyjnej (załatwiana milcząco).

Oczywiście zastrzec należy, że cechy te dotyczą jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (zob. szerzej *J. Borkowski*, w: SPA, t. 9).

Poza tym rozróżnieniem znajdują się natomiast niejurysdykcyjne postępowania administracyjne (jak postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń czy w sprawach dotyczących skarg i wniosków) także unormowane w KPA.

W rezultacie inne niż „decyzyjne” jurysdykcyjne postępowania administracyjne **nie zostały objęte** zakresem regulacji KPA.

B. Cele, model i istota procedury administracyjnej

6 1. Cele procedury. Co do zasady, procedura administracyjna służy **dwóm podstawowym celom**:

- 1) stworzeniu ram działania organów administracji dla **realizacji** norm materialnego prawa administracyjnego, a także
- 2) **zabezpieczeniu jednostki** przed ewentualną samowolą organów administracji.

Cechą charakterystyczną tak określonej procedury jest to, że zakres jej stosowania obejmuje materialne prawo administracyjne (zob. *J. Borkowski*, Normy formalne prawa administracyjnego). Uprawnienie powiązane z obowiązkiem rozstrzygania spraw administracyjnych zostało zawarte w prawie administracyjnym materialnym w postaci tzw. **norm kompetencyjnych**, zawierających w sobie jednocześnie wskazanie do zastosowania w konkretnym przypadku stosownej prawnej formy działania administracji (zob. szerzej *J. Borkowski*, w: SPA, t. 9).

Jedną z form działania administracji jest wydawanie aktów administracyjnych, z których najbardziej charakterystycznym jest **decyzja administracyjna** (właśnie przez ścisłe powiązanie jej wydawania z procedurą administracyjną zawartą w KPA). Ramy działania organów administracji publicznej (w szerszym aspekcie także innych niż organy podmiotów, którym ustawodawca powierzył wykonywanie funkcji publicznych) sprecyzowane są głównie w wyraźnie określonych w Kodeksie zasadach ogólnych, normach odnoszących się do zasad określania właściwości tych organów (oraz rozstrzygania sporów mogących wyniknąć na tym tle), zasad udziału stron w postępowaniu oraz przysługujących im praw, sposobów realizacji techniki procesowej (jak choćby normy odnoszące się do doręczeń czy wezwań), zasad postępowania dowodowego, norm wydawania rozstrzygnięć, usystematyzowania sposobów realizacji procesowego nadzoru (zarówno odwoławczego, jak i weryfikacyjnego), a także innych norm szczegółowych.

7 2. Model procedury. Stosowanie prawa w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego polega przede wszystkim na **zindywidualizowaniu** adresata spośród

grupy adresatów określonych w hipotezie stosowanej normy prawnej i **związaniu** z tak określonym adresatem uprawnień lub obowiązków wynikających z materialnego prawa administracyjnego (zob. *E. Bojanowski*, Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej, s. 61).

Owa indywidualizacja może być dokonywana **z urzędu** (wówczas gdy norma prawa administracyjnego wymaga od samego organu podejmowania określonych działań realizujących założony przez ustawodawcę porządek prawny) lub **z inicjatywy zainteresowanego** (posiadającego przypisany mu przez ustawodawcę interes prawny) podmiotu administrowanego. W sytuacji gdy organ prowadzi postępowanie z urzędu, sam powinien określić i zindywidualizować adresata swego rozstrzygnięcia zgodnie z normą kompetencyjną. Z kolei w sytuacji, gdy sprawa toczona jest na wniosek podmiotu administrowanego, organ właściwy do wydania rozstrzygnięcia przed przyznaniem uprawnienia lub obowiązku takiemu podmiotowi administrowanemu powinien zweryfikować jego interes prawny do bycia adresatem danego rozstrzygnięcia (zob. też *J. Borkowski*, w: SPA, t. 9).

3. Istota procedury. Poza nielicznymi wyjątkami (np. w prawie energetycznym) **8** istotą i celem prowadzenia postępowania administracyjnego **nie jest rozstrzygnięcie sporu** pomiędzy stronami, ale przyznanie lub odmowa przyznania, względnie nałożenie lub odmowa nałożenia – przez działający w zakresie swoich kompetencji organ administracji publicznej lub podmiot, któremu ustawowo przyznano taką kompetencję – obowiązku lub uprawnienia o charakterze administracyjnoprawnym podmiotowi niezwiązanemu organizacyjnie z organem (zob. *J. Lang*, Postępowanie administracyjne i postępowanie sędow-administracyjne).

Podmiotem niepowiązanym organizacyjnie z organem wydającym rozstrzygnięcie może być osoba fizyczna (zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec), osoba prawna niezależnie od formy organizacyjnej jej działalności, a w określonych sytuacjach także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (państwowa, samorządowa lub inna). Wszystkie te podmioty zbiorczo nazywane są **podmiotami administrowanymi**, w odróżnieniu od zbiorczego pojęcia **podmiotów administrujących** (przypisanego zarówno organom administracji publicznej, jak też podmiotom niebędącym organami, którym ustawodawca przyznał kompetencję do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych).

II. Rodzaje postępowania administracyjnego unormowane w KPA

A. Uwagi ogólne

1. Rodzaje postępowania. Kodeks normuje **kilka rodzajów postępowania ad- 9 ministracyjnego**. Podstawowym z nich jest **ogólne postępowanie administracyjne**, zwane też postępowaniem jurysdykcyjnym (zob. *M. Wierzbowski*, w: *M. Wierzbowski*, Postępowanie administracyjne, 2007, s. 9), które zostało uregulowane w działach I, II, IV, IX i X KPA (w tym miejscu warto zwrócić uwagę, że Kodeks **nie przewiduje odrębnej procedury** dotyczącej **odtworzenia** zaginionych lub zniszczonych **akt sprawy**, zaś odtworzenie takie powinno następować w oparciu o przepisy rozdziału 4 działu II KPA, czyli na podstawie obowiązujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym przepisów o dowodach – zob. wyr. NSA z 15.1.2016 r., I OSK 1013/14, Legalis).

Poza tym Kodeks normuje, jednak wyłącznie fragmentarycznie, **postępowanie pomocnicze** w sprawach **rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych (o właściwość)** oraz

europejskiej współpracy administracyjnej (dział VIIIa KPA), a ponadto dwa postępowania pozajurysdykcyjne – w sprawach **wydawania zaświadczeń** (dział VII KPA) oraz w sprawach **skarg i wniosków** (dział VIII KPA), jak również reguluje zasady nakładania lub wymierzania **administracyjnych kar pieniężnych** lub udzielania ulg w ich wykonaniu (dział IVa). Wszystkie te rodzaje postępowań – ze względu na to, że zostały objęte zakresem regulacji KPA – nazywane są postępowaniami kodeksowymi (zob. *P. Gołaszewski*, Postępowanie administracyjne, s. 3–10).

Trzeba w związku z tym zdecydowanie podkreślić, że ogólne postępowanie administracyjne, które niejednokrotnie jest **błędnie** utożsamiane z całym zakresem obowiązywania KPA, stanowi **tylko jeden** z kilku rodzajów postępowania administracyjnego i **nie wyczerpuje** zakresu zastosowania Kodeksu, który normuje ponadto uproszczone postępowania administracyjne w sprawach skarg, wniosków oraz zaświadczeń, jak również fragmentarycznie postępowanie pomocnicze w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych (o właściwość) oraz europejskiej współpracy administracyjnej. Dodatkowo należy również pamiętać o ograniczeniach w zakresie stosowania przepisów Kodeksu wynikających z art. 3 oraz 4 KPA (zob. też *J. Borkowski*, w: SPA, t. 9).

Odróżnianie zakresu zastosowania przepisów normujących ogólne postępowanie administracyjne od zakresu obowiązywania Kodeksu jako całości ma pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia właściwego zrozumienia problematyki procesowo-administracyjnej. Inaczej bowiem przedstawiają się podmiotowe oraz przedmiotowe granice każdego z wymienionych wyżej rodzajów postępowań uregulowanych w Kodeksie, które dopiero **łącznie** składają się na zakres obowiązywania tego Kodeksu jako całości.

- 10 2. Droga administracyjna.** W ślad za powyższymi ustaleniami należy rozróżnić **drogę ogólnego postępowania administracyjnego (drogę administracyjną sensu stricto)** oraz **drogę postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu (drogę administracyjną sensu largo)**, jako że w poszczególnych rodzajach tego postępowania mogą być rozpatrywane różne kategorie spraw przy udziale odmiennego kręgu podmiotów.

Dla przykładu, kwestia dopuszczalności drogi ogólnego postępowania administracyjnego przedstawia się całkowicie **odmiennie** od zagadnienia dopuszczalności drogi postępowania skargowego, którego zakres wyznacza art. 221 w zw. z art. 227 KPA. Postępowanie skargowe dotyczy bowiem innej kategorii spraw oraz ma znacznie szerszy zakres podmiotowy od ogólnego postępowania administracyjnego, a przede wszystkim służy zagwarantowaniu ochrony interesu faktycznego obywateli, podczas gdy w ogólnym postępowaniu administracyjnym realizowany jest interes prawny podmiotów administrowanych poprzez władcze ukształtowanie ich sytuacji prawnej w drodze decyzji.

Odrębny status obu wspomnianych rodzajów postępowań potwierdzają ponadto przepisy art. 233–236 KPA, których treść wyraźnie wskazuje na **rozłączny** charakter postępowania skargowego oraz ogólnego postępowania administracyjnego. Postępowania te **nie mogą** toczyć się w tej samej sprawie, która ze względu na swój charakter przynależy albo do drogi ogólnego postępowania administracyjnego, albo do drogi postępowania skargowego. To samo dotyczy również np. drogi postępowania podatkowego (zob. art. 171 § 2a OrdPU), a także relacji ogólnego postępowania administracyjnego do pozostałych rodzajów postępowań administracyjnych.

- 11 3. Systematyka przepisów KPA.** Z tego co powiedziano już wyżej wynika, że **ogólne postępowanie administracyjne**, zwane też postępowaniem jurysdykcyjnym,

zostało uregulowane w działach I, II, IV, IX i X KPA, postępowanie pomocnicze w sprawach **rozstrzygnięcia sporów** kompetencyjnych (o właściwość) w art. 22–23 KPA, postępowanie pomocnicze dotyczące **europejskiej współpracy administracyjnej** w dziale VIIIa KPA, postępowanie w sprawach **wydawania zaświadczeń** w dziale VII KPA, postępowanie **skargowo-wnioskowe** w dziale VIII KPA, natomiast zasady nakładania lub wymierzania **administracyjnych kar pieniężnych** lub udzielania ulg w ich wykonaniu w dziale IVa KPA.

Wnikliwa analiza przepisów Kodeksu wskazuje jednak, że powyższa – przyjmowana najczęściej – systematyka ma charakter **uogólniający**. W istocie bowiem przepisy działu I KPA, podobnie resztą jak działu IV KPA, powinny znajdować – i w dużej części znajdują – zastosowanie także w postępowaniach dotyczących zaświadczeń, skarg i wniosków. Co jednak ważne, stosowanie tych przepisów we wskazanych rodzajach postępowań ma charakter do pewnego stopnia intuicyjny (a w istocie – w sensie jurydycznym – **odpowiedni**, pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej do takiego działania), bowiem o ile np. nie budzi wątpliwości stosowanie do zaświadczeń, skarg i wniosków przepisów działu I KPA dotyczących doręczeń, o tyle oczywiste jest, że nie znajdują w tych postępowaniach zastosowania przepisy działu I KPA poświęcone stronie (choć np. działanie we wskazanych postępowaniach, w szczególności w zakresie uzyskiwania zaświadczeń, przez pełnomocnika nie nasuwa w praktyce wątpliwości – por. jednak wyr. NSA z 14.2.2017 r., II OSK 1383/15, Legalis, z którego wynika, że: „w sprawach wydawania zaświadczeń nie mają [...] zastosowania zasady ogólne postępowania administracyjnego, zwłaszcza te odnoszące się do strony postępowania, jak również przepisy dotyczące ustanawiania pełnomocników i doręczania im pism”, co wydaje się poglądem daleko idącym, a wręcz kontrowersyjnym; zob. też wyr. NSA z 10.6.2010 r., I OSK 1097/09, Legalis, w którym wprost wskazano, że w postępowaniu dotyczącym wydawania zaświadczeń nie stosuje się art. 28 KPA; jednocześnie zwrócono jednak uwagę, iż nie ma podstaw do różnicowania pojęć interesu prawnego występujących w przepisach art. 28 oraz art. 217 § 2 pkt 2 KPA; por. wyr. NSA z 28.2.2014 r., II OSK 2729/13, Legalis, w którym z kolei zauważono, że do postępowania skargowego uregulowanego w dziale VIII KPA nie ma zastosowania art. 73 § 1 KPA; w tym samym kierunku zmierza wyr. WSA w Krakowie z 19.10.2015 r., II SA/Kr 1061/15, Legalis, z którego wynika, że w postępowaniu dotyczącym wydawania zaświadczeń nie prowadzi się postępowania dowodowego w trybie przepisów działu II, rozdziału 4 KPA).

Taki stan rzeczy każe zwrócić uwagę na bardziej **ogólny problem**, będący w przeważającej mierze wynikiem dokonywanych w przeszłości nowelizacji KPA (który może okazać się tym bardziej aktualny i doniosły po zmianach wprowadzonych ZmKPA2017 rozszerzających zakres zastosowania Kodeksu), dotyczący braku wyodrębnienia w przepisach Kodeksu – we właściwy sposób – części ogólnej, jak też braku w KPA odpowiednika normy art. 13 § 2 KPC. Tymczasem **odpowiednie**, bowiem wybiórcze, stosowanie m.in. w postępowaniach w sprawach dotyczących zaświadczeń, skarg i wniosków przepisów zawartych przede wszystkim w działach I i II KPA powinno mieć wyraźną podstawę normatywną (w kształcie odpowiadającym brzmieniu art. 13 § 2 KPC). Same reguły interpretacyjne i kolizyjne o charakterze ogólnym, stosowane w procesie wykładni norm Kodeksu (z czym mamy do czynienia dotychczas), nie wydają się tutaj wystarczające, czego dowodzą zarówno spory doktrynalne, jak i rozbieżności orzecznicze w omawianej materii (typowym przykładem niech będzie problem dopuszczalności i ewentualnego zakresu stosowania do postanowień i zażaleń

wydawanych w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń – zob. art. 219 KPA – przepisów art. 123–126 oraz 141–144 KPA regulujących problematykę postanowień i zażeń na użytek ogólnego postępowania administracyjnego).

B. Ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne (droga administracyjna *sensu stricto*)

12 1. Droga administracyjna *sensu stricto*. Kwestię zakresu obowiązywania przepisów normujących ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne należy sprowadzić do problemu **dopuszczalności drogi ogólnego postępowania administracyjnego (drogi administracyjnej *sensu stricto*)**, której granice podmiotowe oraz przedmiotowe określa przede wszystkim art. 1 pkt 1 i 2 KPA (por. też wyr. NSA z 2.12.2016 r., I OSK 280/15, Legalis). Na podstawie tych przepisów trzeba ogólnie przyjąć, że droga administracyjna jest dopuszczalna:

- 1) w aspekcie przedmiotowym w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco, natomiast
- 2) w aspekcie podmiotowym **przed organami administracji publicznej oraz przed innymi organami państwowymi**, jak również przed **innymi podmiotami**, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze **decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco**.

Samo pojęcie drogi administracyjnej *sensu stricto* można w tej sytuacji **zdefiniować** jako możliwość (dopuszczalność) rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej lub załatwienia tej sprawy milcząco przez organ administracji publicznej bądź inny organ lub podmiot powołany do tego z mocy prawa lub na podstawie porozumienia. Droga administracyjna *sensu stricto* jest przy tym **sumą zakresów właściwości rzeczowej** poszczególnych organów administracji publicznej (w rozumieniu przepisów Kodeksu).

13 2. Zakres przedmiotowy drogi administracyjnej *sensu stricto*. Ocena dopuszczalności drogi ogólnego postępowania administracyjnego w zakresie przedmiotowym wymaga ustalenia, czy mamy do czynienia ze **sprawą indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianą milcząco**.

Konieczne zatem jest po pierwsze ustalenie, czy chodzi o **sprawę administracyjną indywidualną**, czyli sprawę podwójnie skonkretyzowaną: co do **osoby** (podmiotu) oraz co do **sytuacji** (praw lub obowiązków z zakresu prawa administracyjnego, których sprawa dotyczy). Por. też uwagi w Nb 19 poniżej.

Dopiero w drugiej kolejności należy zbadać, czy dla załatwienia takiej sprawy przewidziana jest **forma decyzji administracyjnej lub milczenia organu administrującego**, bowiem występuje szereg spraw administracyjnych o charakterze indywidualnym, dla których załatwienia właściwe są inne formy, np. czynności materialno-techniczne (zob. w tym kontekście art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm, który przewiduje możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego innych niż decyzje i postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej; zob. też wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.10.2009 r., II SAB/Go 53/09, Legalis, oraz post. WSA w Warszawie z 15.6.2009 r., II SAB/Wa 197/08, Legalis).

W aspekcie normatywnym niezbędne do dokonania oceny dopuszczalności drogi ogólnego postępowania administracyjnego jest sięgnięcie do **ustaw z zakresu**

materiałnego (względnie ustrojowego) prawa administracyjnego, które kształtują kompetencje organów administracji publicznej do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych (por. wyr. NSA z 9.2.1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983, Nr 1, poz. 3, oraz z 7.3.2000 r., IV SA 2596/97, niepubl.). To z ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych części aparatu administracyjnego wynika bowiem, w jakiej formie organ administracji publicznej załatwia sprawę indywidualną, od czego zależeć będzie czy w ogóle, a jeśli tak, to na drodze jakiego postępowania administracyjnego – ogólnego, szczególnego, czy uproszczonego – sprawa ta ma zostać rozstrzygnięta przez organ administrujący.

W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na **domniemanie** w ramach poszczególnych rodzajów postępowania orzekającego (jurysdykcyjnego) przed organami administrującymi **drogi ogólnego postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych**, w których przepisy materiałnego prawa administracyjnego nie określają w sposób ścisły formy działania organu administracji publicznej, tj. nie wskazują wprost, czy sprawa ma być załatwiona w formie decyzji administracyjnej (bądź milcząco), czy też w formie innego aktu lub czynności (zob. bogatą i wciąż aktualną argumentację przedstawioną w tym zakresie w wyr. NSA: z 22.9.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 91; z 5.10.1982 r., II SA 969/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 94; z 19.7.1983 r., II SA 771/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 61; por. też post. NSA z 13.7.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 57).

Na tym tle przyjęto w orzecznictwie m.in., że **decyzjami administracyjnymi**, których wydanie powinno następować na drodze ogólnego postępowania administracyjnego (w trybie przepisów Kodeksu), są m.in.:

- 1) określone **uchwały organów samorządu adwokackiego** (zob. wyr. NSA z 15.1.1982 r., II SA 752/82, Legalis; wyr. NSA z 10.6.1994 r., II SA 237/94, ONSA 1995, Nr 3, poz. 111; uchw. SN(7) z 30.9.1988 r., III PZP 55/87, OSNC 1989, Nr 3, poz. 42), samorządu **radcowskiego** (zob. wyr. NSA z 9.3.1988 r., IV SAB 30/87, OSP 1989, Nr 6, poz. 133; post. SN z 22.2.2001 r., III RN 71/00, OSNAPiUS 2001, Nr 17, poz. 526) i samorządu **notarialnego** (zob. wyr. NSA z 14.3.2001 r., II SA 1380/00, niepubl.);
- 2) **uchwały komisji egzaminacyjnych** do spraw aplikacji prawniczych (zob. wyr. WSA w Warszawie z 20.3.2007 r., VI SA/Wa 42/07, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 28.3.2007 r., VI SA/Wa 45/07, Legalis; wyr. NSA z 17.3.2008 r., II GSK 473/07, Legalis; wyr. NSA z 26.1.2011 r., II GSK 133/10, Legalis; wyr. NSA z 13.7.2017 r., II GSK 3349/15, Legalis);
- 3) rozstrzygnięcia w przedmiocie **przyznania lub odmowy przyznania zasiłku** osobie czasowo pozostającej bez pracy (wyr. NSA z 8.2.1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983, Nr 1, poz. 3; wyr. NSA z 18.9.1992 r., II SA 1208/92, z glosą *W. Sanetry*, OSP 1994, Nr 11, poz. 200);
- 4) rozstrzygnięcia dotyczące **rejestracji pojazdów** (uchw. NSA(5) z 15.11.1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, Nr 2, poz. 54, oraz OPK 25/99, ONSA 2000, Nr 2, poz. 55; por. też wyr. NSA z 11.8.2017 r., I OSK 2882/15, Legalis, w którym wskazano, że odmowa wydania **wtórniaka tablic rejestracyjnych** następuje w drodze decyzji administracyjnej);
- 5) orzeczenia stwierdzające **przejście nieruchomości na własność Skarbu Państwa** na podstawie art. 9 ustawy z 25.2.1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 ze zm.; post. NSA z 21.11.1990 r., IV SA 583/90, ONSA 1990, Nr 2–3, poz. 67);

- 6) rozstrzygnięcia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie **dofinansowania z funduszy unijnych** (uchw. NSA z 22.2.2006 r., II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007, Nr 3, poz. 59);
- 7) orzeczenia dotyczące **skreślenia maklera** z listy maklerów lub zawieszenia uprawnień maklerskich (wyr. SN z 21.10.1993 r., III AZP 14/93, OSNCP 1994, Nr 3, poz. 51);
- 8) orzeczenia wydawane w postępowaniu przed zespołami do spraw orzekania o stopniu **niepełnosprawności** (post. NSA z 7.2.2001 r., I SA 2585/00, OSP 2002, Nr 1, poz. 11);
- 9) wybrane rozstrzygnięcia organów **Narodowego Funduszu Zdrowia** (zob. np. wyr. NSA z 18.5.2011 r., II GSK 528/10, Legalis; wyr. NSA z 7.7.2017 r., II GSK 3489/15, Legalis; por. też wyr. NSA z 9.1.2018 r., II GSK 3597/17, Legalis, dotyczący zwrotu kosztów leczenia poza granicami kraju);
- 10) rozstrzygnięcia dotyczące wydania **świadcstwa dopuszczenia do użytkowania wyrobów** na podstawie przepisów ustawy z 24.8.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 736; zob. wyr. NSA z 29.9.2017 r., II GSK 3696/15, Legalis);
- 11) **orzeczenie Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich**, które stanowi (ostateczną) decyzję administracyjną wydawaną w postępowaniu jednoinstancyjnym (wyr. NSA z 28.4.2017 r., II OSK 2099/15, Legalis).

Por. też dalsze orzecznictwo przywołane (w aspekcie podmiotowym) w komentarzu do art. 5.

Domniemanie formy decyzji administracyjnej jest przy tym dopuszczalne **wyłącznie** wówczas, gdy istnieją normy **materialnego** prawa administracyjnego, które określają treść działania organu administracji publicznej (por. wyr. NSA z 27.3.2007 r., I OSK 657/06, Legalis), natomiast nie obejmuje ustrojowych podstaw działania organu administracji publicznej (zob. wyr. NSA z 4.4.2008 r., II GSK 460/07, Wspólnota 2008, Nr 19).

Samą **decyzję administracyjną** w literaturze przedmiotu definiuje się – ogólnie – jako kwalifikowany akt administracyjny, rozstrzygający sprawę administracyjną co do istoty lub w inny sposób kończący postępowanie w danej instancji. Podkreśla się także, że decyzja administracyjna powinna kształtować normę prawa administracyjnego materialnego (zob. *J. Lang*, w: *J. Lang* (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 18). Wyróżnia się przy tym **trzy koncepcje** rozumienia pojęcia decyzji administracyjnej, które (uzupełniając się wzajemnie) znajdują również odzwierciedlenie w orzecznictwie:

- 1) koncepcję **materialną**, która przez pojęcie decyzji administracyjnej rozumie kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organu administracji publicznej, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego, mający charakter jednostronny, władczy i zewnętrzny, rozstrzygający konkretną sprawę konkretnie określonej jednostki (niepodporządkowanej – w ramach danej sprawy – organizacyjnie organowi) w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne (zob. przede wszystkim uchw. SN z 5.2.1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, Nr 3, poz. 59; por. też wyr. NSA z 5.10.1982 r., II SA 969/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 94; post. NSA z 13.7.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 57; wyr. NSA z 19.7.1983 r., II SA 771/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 61);
- 2) koncepcję **formalną**, w myśl której pojęcie decyzji administracyjnej oznacza decyzję wydaną w trybie przepisów Kodeksu, niezależnie od tego, czy decyzja

- rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron, czy też jedynie kończy postępowanie w inny sposób (por. art. 104 KPA; to właśnie w ramach tej koncepcji wytworzył i utrwalił się pogląd mówiący o tym, że pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 KPA, jeśli tylko zawierają **cztery elementy niezbędne do zakwalifikowania ich jako decyzji**, tj.: oznaczenie organu administracji publicznej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji publicznej – zob. wyr. NSA z 20.7.1981 r., SA 1163/81, z glosą *J. Borkowskiego*, OSP 1982, Nr 9–10, poz. 169; por. też wyr. NSA z 22.9.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 91; powyższy pogląd jest kontynuowany w orzecznictwie do chwili obecnej – por. m.in. wyr. NSA z 21.2.1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, Nr 11, poz. 222; wyr. NSA z 9.1.1995 r., I SA 2257/93, ONSA 1997, Nr 2, poz. 15; uchw. NSA z 22.2.2006 r., II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007, Nr 3, poz. 59);
- 3) koncepcję **teoretyczną**, wedle której pojęcie decyzji administracyjnej oznacza decyzję **stosowania** prawa administracyjnego, co pozwala wyłączyć z przedmiotowego zakresu drogi administracyjnej *sensu stricto* akty stanowienia prawa (akty o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym; szerzej na ten temat będzie mowa pod Nb 22 poniżej).

Nie budzi również wątpliwości pogląd, że o charakterze (istocie) aktu administracyjnego decyduje jego **treść**, a nie **nazwa**. Wobec tego, uznaniu danego aktu za decyzję administracyjną nie sprzeciwia się okoliczność nazwania go w przepisach prawa nie wprost „decyzją”, ale m.in. zezwoleniem, pozwoleniem, orzeczeniem, zgodą, koncesją, cofnięciem koncesji, zarządzeniem, nakazem, przyznaniem, ustaleniem odszkodowania, wyłączeniem, ustaleniem warunków itp. (por. post. NSA z 11.7.1984 r., SA/Wr 309/84, ONSA 1984, Nr 2, poz. 61; wyr. SN z 18.10.1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986, Nr 10, poz. 158; wyr. NSA z 11.7.1994 r., IV SA 974/93, Wok. 1994, Nr 11).

Również **treść**, a nie **forma** przesądza o charakterze (istocie) aktu administracyjnego (por. wyr. NSA z 24.7.2014 r., I OSK 898/13, Legalis), z czym wiąże się problem kwalifikowania rozstrzygnięć, dla których w przepisach **materialnego** prawa administracyjnego (w szczególności budowlanego; zob. np. post. NSA z 12.9.2007 r., II OSK 1009/07, ONSAiWSA 2008, Nr 6, poz. 92, z glosą *K. Defecińskiej-Tomczak*, OSP 2008, Nr 10, poz. 107) przewidziano formę **postanowień**, a nie decyzji. Nie jest bowiem jasne, czy postanowienia takie należy traktować jako decyzje administracyjne (ze względu na ich cechy materialne) i w efekcie wydawać je w postępowaniu uregulowanym w Kodeksie (ze względu na treść art. 1 pkt 1 KPA; zob. np. wyr. WSA w Warszawie z 20.12.2007 r., I SA/Wa 1438/07, Legalis, oraz uchw. NSA(7) z 29.6.2009 r., I FPS 1/09, ONSAiWSA 2009, Nr 5, poz. 82), czy też jest to odrębna kategoria „postanowień materialnych”, do których (wydawania) przepisy Kodeksu nie znajdują zastosowania (por. post. NSA z 15.2.1996 r., SA/Po 2886/95, CBOSA; post. NSA z 13.11.1996 r., I SA 329/96; post. NSA z 12.9.2007 r., II OSK 1009/07, ONSAiWSA 2008, Nr 6, poz. 92; uchw. SN z 14.1.2010 r., III SZP 3/09, OSNP 2010, Nr 13–14, poz. 176).

Rozstrzygnięcie powyższej wątpliwości wymaga dostrzeżenia, że przepisy art. 104 i 123 KPA operują pojęciami sprawy, decyzji i postanowienia w znaczeniu **formalnym**, pozwalając zakończyć postępowanie – toczone się wszakże „w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej”, jak tego wymaga art. 1 pkt 1 i 2 KPA – postanowieniem, zarówno kończącym postępowanie administracyjne w szerokim

znaczeniu (art. 104 § 1 *in fine* KPA w zw. z np. art. 59 § 2 lub art. 134 KPA), jak i – w szczególności – kończącym to postępowanie poprzez rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty (art. 123 § 2 *in fine* KPA w zw. z np. art. 126 oraz art. 151 § 1 lub art. 158 § 1 KPA). W art. 1 pkt 1 KPA natomiast, gdzie skądinąd – inaczej niż w dalszych przepisach Kodeksu – mowa jest o „decyzji administracyjnej” (a nie tylko „decyzji”), zarówno to pojęcie, jak i kategoria sprawy zostały użyte w znaczeniu **materialnym**, dla określenia zakresu zastosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Jeśli zatem na gruncie przepisów prawa materialnego mamy do czynienia z indywidualną sprawą administracyjną, dla której rozstrzygnięcia wskazano w tych przepisach „postanowienie” (które nie będąc przewidziane w Kodeksie, nie jest objęte zakresem zastosowania ani art. 104 § 1 *in fine* KPA, ani art. 123 § 2 *in fine* KPA), to taka sytuacja – jakościowo – nie różni się od przypadków, w których przepisy prawa materialnego przewidują wydanie w indywidualnej sprawie administracyjnej „zezwoleń”, „pozwoleń”, „orzeczenia”, „nakazu” itp. O kwalifikacji tych aktów jako decyzji administracyjnych (w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 KPA) przesądza bowiem ich **treść** (charakter prawny sprawy, w której są wydawane), wobec czego byłoby zgoła dziwne, gdyby tej samej miary nie przykładano do aktów określanych w prawie materialnym mianem „postanowień” (które ponad wszelką wątpliwość nie są postanowieniami przewidzianymi w Kodeksie, o czym była już mowa wyżej z odwołaniem się do art. 104 i 123 KPA).

Rysuje się więc konkluzja, że **określenie „postanowienie”** występujące w przepisach prawa materialnego na oznaczenie sposobu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej jest w istocie – niezwykle niefortunna – **nazwą decyzji administracyjnej** w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 KPA (określeniem **rodzaju tej decyzji**, na takiej samej zasadzie, jak decyzjami tymi są akty nazywane w prawie materialnym „zezwoleń”, „pozwoleniami”, „orzeczeniami”, „nakazami” itp.). Konsekwentnie trzeba wobec tego przyjąć, że do wydawania powyższych „postanowień” (będących w istocie decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 KPA) **stosuje się przepisy Kodeksu**, zaś odstępstwo od tej reguły byłoby możliwe jedynie w sytuacji, w której przewidziane w prawie materialnym „postanowienie” nie rozstrzygałoby w sposób jednostronny i władczy indywidualnej sprawy administracyjnej.

Ponadto trzeba również pamiętać, że w niektórych sprawach dopuszcza się pozytywne załatwienie sprawy poprzez podjęcie **czynności materialno-technicznej**, natomiast odmowa dokonania takiej czynności powinna następować w drodze **decyzji**, ponieważ jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie zwróciła się strona (por. wyr. NSA z 9.6.1992 r., SA/Wr 534/92, ONSA 1993, Nr 4, poz. 92; zob. też uwagi przedstawione w uzasadnieniu uchw. NSA z 9.12.2013 r., I OPS 4/13, ONSAiWSA 2014, Nr 3, poz. 35 oraz w wyr. NSA z 11.8.2017 r., I OSK 2882/15, Legalis).

- 14 3. Milczące załatwienie sprawy.** W wyniku nowelizacji dokonanej ZmKPA2017 przepis art. 1 pkt 1 KPA otrzymał następujące brzmienie: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych **albo załatwianych milcząco**”. Dokonana zmiana – przy uwzględnieniu ogólnej konstrukcji art. 1 pkt 1 KPA wyznaczającego zakres zastosowania przepisów o ogólnym (jurysdykcyjnym) postępowaniu administracyjnym – sugeruje, że w przepisach materialnego prawa administracyjnego pojawiła się nowa,

alternatywna wobec decyzji administracyjnej prawna forma działania administracji, umożliwiająca rozstrzygnięcie (załatwienie) sprawy indywidualnej.

Pozostając na moment przy tym – **mylnym**, jak się za chwilę okaże – wrażeniu, trzeba również niezwłocznie odnotować, że treść zmienionego art. 1 pkt 1 *in fine* KPA ma charakter **niesamodzielnny**, bowiem dopiero sięgnięcie do nowego **art. 122a KPA** pozwala zorientować się, że po pierwsze, przez użyte w art. 1 pkt 1 *in fine* KPA pojęcie milczącego załatwienia sprawy ustawodawca rozumie zarówno **milczące zakończenie postępowania**, jak i **milczącą zgodę** – a więc dwie różne konstrukcje prawne, natomiast po drugie, sprawa może być załatwiona milcząco wyłącznie wówczas, jeżeli **przepis szczególny tak stanowi** (przy czym chodzi tutaj o przepis z zakresu **maturalnego** prawa administracyjnego, co wprost wynika z uzasadnienia do ZmKPA2017 r., gdzie wskazano, że „instytucja milczącego załatwienia sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego będzie miała charakter **ramowy**, podstawę prawną zaś do zastosowania tej instytucji do konkretnych spraw stanowił będzie przepis prawa materialnego. Instytucja milczącego załatwienia sprawy znajdzie zastosowanie **tylko wtedy**, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił”).

Nie ma ponadto całkowitej pewności co do tego (w samym uzasadnieniu do ZmKPA2017 nie zostało to bowiem klarownie wyjaśnione), czy nowy art. 122a § 1 KPA (poprzez zawarte tam odesłanie do przepisów szczególnych) objął swoim zakresem – funkcjonujące **wcześniej** (tj. przed 1.6.2017 r.) w prawie materialnym – regulacje przewidujące przede wszystkim milczącą zgodę, ale także odpowiadające konstrukcji milczącego zakończenia postępowania. Mając na uwadze zasadę **lex posterior generalis non derogat legi priori (anteriori) speciali**, wydaje się, że odpowiedź powinna być tutaj **przecząca** (takie też stanowisko dominuje w piśmiennictwie).

Co gorsze jednak, sytuacja w omawianym zakresie nie przedstawia się wcale lepiej w przypadku relacji art. 122a § 1 KPA do przepisów wprowadzonych w życie **już po 1.6.2017 r.** Chodzi tutaj mianowicie o (znowelizowany) art. 83f OchrPrzyrU, który w obecnym kształcie – przewidującym wniesienie przez organ sprzeciwu w drodze decyzji – obowiązuje od 17.6.2017 r. Przepis ten bowiem w ogóle **nie odnosi się** do faktu obowiązywania (od 1.6.2017 r.) art. 122a i n. KPA, a co więcej, dubluje część tej regulacji wprowadzając przy okazji – dotyczące tych samych kwestii – rozwiązania odmienne (w zakresie przede wszystkim braków formalnych zgłoszenia oraz terminów i trybu wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu). W tym stanie rzeczy nie sposób jest udzielić racjonalnej i jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, **czy art. 83f OchrPrzyrU jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 122a § 1 KPA**. Jeśli zaś nawet tak, to zawiera on szereg rozwiązań odmiennych od przewidzianych w KPA, które mają pierwszeństwo zastosowania, co czyni całą tę regulację wysoce ułomną i skrajnie nieprzejrzystą.

4. Milczące zakończenie postępowania. Przepis art. 1 pkt 1 *in fine* KPA w zakresie, **15** w jakim przez pojęcie milczącego załatwienia sprawy rozumie milczące zakończenie postępowania (a więc – zgodnie z art. 122a § 2 pkt 1 KPA – niewydanie w przepisany terminie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie), zawiera normę **pusztą, ergo jest zbędny**.

Nie istnieje bowiem – w materialnym prawie administracyjnym, a do przepisów tego prawa odwołuje się zarówno art. 1 pkt 1 KPA, jak i art. 122a § 1 KPA – odrębna (samodzielna) kategoria spraw indywidualnych należących do właściwości organów administracji publicznej, załatwianych milcząco w drodze (formie) milczącego zakończenia postępowania, polegającego na niewydaniu w przepisany terminie

decyzji (postanowienia). W rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA będą to **zawsze** sprawy indywidualne należące do właściwości organów administracji publicznej, rozstrzygane w drodze **decyzji administracyjnych**, które po prostu – w aspekcie formalnym i granicach wyznaczonych przez odesłanie zawarte w art. 122a § 1 KPA – **mogą być** załatwione milcząco (w sytuacji niewydania przez organ w przepisany terminie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie).

Na takiej samej zresztą zasadzie sprawa spełniająca przesłanki z art. 114 KPA może być załatwiona nie w formie decyzji, ale ugody administracyjnej (zatwierdzonej postanowieniem). Nigdy jednak nie było potrzeby wskazywania takiej ugody (obok decyzji administracyjnej) w art. 1 pkt 1 KPA, wobec czego przepis ten **nie powinien** również operować pojęciem milczącego załatwienia sprawy w zakresie, w jakim oznacza ono milczące zakończenie postępowania w rozumieniu art. 122a § 2 pkt 1 KPA (por. też *B. Adamiak*, Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego).

16 5. Milcząca zgoda. Jako drugą z postaci milczącego załatwienia sprawy w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA ustawodawca przewidział milczącą zgodę, która w art. 122a § 2 pkt 2 KPA została określona jako niewniesienie (przez organ) w przepisany terminie **sprzeciwu** w drodze decyzji. Trzeba wobec tego założyć, że chodzi tutaj o znane z przepisów prawa materialnego konstrukcje, obejmujące dokonanie przez podmiot administrowany **zgłoszenia** (lub podjęcie innej tego rodzaju czynności), wywołującego zamierzony skutek prawny w następstwie upływu określonego terminu (materialnego), który może zostać zniweczony wniesionym w tym okresie sprzeciwem organu administracji publicznej, przybierającym formę decyzji administracyjnej. Zarazem, ponieważ dokonując zgłoszenia (innej tego rodzaju czynności), podmiot administrowany nie żąda żadnej czynności organu polegającej na wydaniu decyzji administracyjnej (a wręcz przeciwnie), racjonalny pogląd musi być taki, że zgłoszenie (lub inna tego rodzaju czynność) – samo w sobie – **nie prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego**, a co najwyżej stanowi element niezbędny do wszczęcia **z urzędu** przez organ postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji zawierającej sprzeciw wobec dokonanego zgłoszenia.

Powstaje w tej sytuacji zasadnicze pytanie, czy Kodeks – co zapowiada art. 1 pkt 1 *in fine* KPA – rzeczywiście normuje postępowanie w sprawach administracyjnych załatwianych w drodze milczącej zgody, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 2 KPA.

Regulacja art. 1 pkt 1 *in fine* KPA **nie powinna** bowiem obejmować wszczynanych z urzędu przez organy postępowań dotyczących wydania decyzji zawierającej sprzeciw wobec dokonanego zgłoszenia, gdyż w tym zakresie mamy do czynienia z postępowaniem w sprawie indywidualnej należącej do właściwości organów administracji publicznej, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, która to sprawa z powodzeniem mieści się w dotychczasowej formule art. 1 pkt 1 KPA (sprzed nowelizacji dokonanej ZmKPA2017).

Istotnie natomiast Kodeks nie normował wcześniej – w sposób ogólny – **procedury zgłoszeniowej**, kończącej się milczącą zgodą (wskutek nieskorzystania przez organ z kompetencji do wniesienia sprzeciwu), a to z tej prostej przyczyny, że zgłoszenie (lub inna tego rodzaju czynność) podmiotu administrowanego – samo w sobie – nie prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji. Obecnie jednak sytuacja w tym zakresie uległa modyfikacji, bowiem z mocy art. 1 pkt 1 *in fine* w zw. z art. 122a § 2 pkt 2 KPA przepisy tego Kodeksu **stosuje się** do postępowań przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze **milczącej zgody**. Jest to

niewątpliwie istotna zmiana, która niejako automatycznie aktualizuje pytanie o **zakres stosowania przepisów Kodeksu** w tego rodzaju sprawach. O ile bowiem nie budzi wątpliwości korzystanie wówczas z regulacji rozdziału 8a działu II KPA (w zakresie dotyczącym milczącej zgody), o tyle pewne niejasności mogą dotyczyć pozostałych norm kodeksowych. Przedsmak takich kontrowersji daje zresztą art. 122d § 1 KPA, który wyłącza stosowanie art. 10 i 79a KPA w sprawach „załatwianych milcząco”, a więc – zgodnie z art. 122a § 2 KPA – nie tylko w drodze milczącego zakończenia postępowania, ale i milczącej zgody.

Ponieważ przepisy rozdziału 8a działu II KPA normują co do zasady końcową fazę załatwienia sprawy w formie milczącej zgody, a zarazem relacja tych przepisów w stosunku do pozostałych norm Kodeksu ma charakter *leges specialis* – *leges generalis*, wypada w obliczu treści art. 1 pkt 1 *in fine* KPA przyjąć, że w obecnym (zmodyfikowanym) stanie prawnym przepisy tego Kodeksu powinny być – rzecz jasna odpowiednio i z uwzględnieniem regulacji szczególnych (do których odsyła art. 122a § 1 KPA) – stosowane **w całości procedurze zgłoszeniowej**, zmierzającej do uzyskania milczącej zgody organu. W naturalny sposób otwiera to oczywiście dyskusję nad problemami szczegółowymi, dotyczącymi choćby **formy zgłoszenia** (w kontekście art. 63–64 KPA oraz ich relacji do przepisów szczególnych, które tę formę najczęściej określają; por. też 122c § 2 KPA, którego zakres – w tym odesłanie do art. 122a § 2 KPA – nie jest zawężony wyłącznie do milczącego zakończenia postępowania, wobec czego przepis ten powinien dotyczyć także zgłoszenia zmierzającego do uzyskania milczącej zgody organu), sposobu **obliczania terminów** z art. 122a § 2 KPA (te wynikające wprost z tego przepisu powinny być bowiem liczone zgodnie z art. 57 KPA, ale już do terminów wskazanych w przepisach szczególnych powinno stosować się art. 110 i n. KC), czy wreszcie **zakresu wyłączenia stosowania tych przepisów Kodeksu**, które w procedurze zgłoszeniowej nie mają żadnej racji bytu, a wręcz są sprzeczne z istotą tej procedury (nad tym zagadnieniem ustawodawca przeszedł bowiem – skądinąd milcząco – do porządku dziennego, pomimo rysujących się w tym zakresie istotnych wątpliwości). Ogólnie natomiast trzeba wyrazić **wątpliwość**, czy ustawodawca – nowelizując art. 1 pkt 1 KPA – zdawał sobie w pełni sprawę ze skutków poszerzenia (o postępowanie w sprawach załatwianych w formie milczącej zgody) zakresu zastosowania **całego** Kodeksu, przy jednoczesnym uregulowaniu w tym Kodeksie (dalszych jego przepisach zawartych w rozdziale 8a działu II KPA) jedynie **fragmentu** procedury zgłoszeniowej. Efekt jest tymczasem taki, że z mocy znowelizowanego art. 1 pkt 1 KPA przepisy Kodeksu powinno stosować się na **wszystkich** etapach procedury zgłoszeniowej (od momentu jej zainicjowania zgłoszeniem do chwili upływu terminu materialnego bądź zgłoszenia w tym terminie przez organ sprzeciwu) prowadzonej w sprawach objętych odesłaniem z art. 122a § 1 KPA, bowiem to właśnie wynika z nowej treści art. 1 pkt 1 KPA nadanej temu przepisowi przez ZmKPA2017. Okazuje się więc, że KPA – wbrew swemu tytułowi – normuje (całą) procedurę zgłoszeniową (w sprawach objętych odesłaniem z art. 122a § 1 KPA), która w ogóle **nie jest** postępowaniem administracyjnym (we właściwym rozumieniu tego pojęcia).

Odrębną kwestią pozostaje także brak stosowania przepisów Kodeksu do tych procedur zgłoszeniowych przewidzianych w przepisach szczególnych, które znajdują się **poza** zakresem odsłania zawartego w art. 122a § 1 KPA. Z pewnością jednak taki dualizm regulacji prawnej nie będzie sprzyjał przejrzystości – i tak już mocno problematycznych – konstrukcji opartych na zgłoszeniu podmiotu administrowanego

zmierzającym do uzyskania milczącej zgody organu oraz (potencjalnym) sprzeciwie tego organu.

- 17 **6. Rzeczywista treść normatywna art. 1 pkt 1 KPA (po nowelizacji).** W podsumowaniu poczynionych wyżej uwag można skonstatować, że rzeczywista treść normatywna art. 1 pkt 1 KPA jest po nowelizacji dokonanej ZmKPA2017 następująca: Kodeks normuje postępowanie **przed organami administracji publicznej** w należących do właściwości tych organów **sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych** (które mogą być również załatwione w formie milczącego zakończenia postępowania w sytuacji niewydania przez organ w przepisany terminie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie) **albo załatwianych w drodze milczącej zgody**.

O ile przy tym w odniesieniu do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych formuła powyższa pełni funkcję **klauzuli generalnej (otwartej)**, podlegającej ograniczeniom w drodze przepisów szczególnych wyłączających jej stosowanie w odniesieniu do wybranych rodzajów spraw lub decyzji, o tyle w przypadku spraw załatwianych w drodze milczącej zgody przytoczona formuła ma charakter **niesamodzielny**, gdyż do zastosowania przepisów Kodeksu w tej kategorii spraw konieczny jest **dotatkowo przepis szczególny**, objęty odesłaniem z art. 122a § 1 KPA (co skądinąd także powinno znaleźć odzwierciedlenie już w treści art. 1 pkt 1 KPA, a nie dopiero w art. 122a § 1 KPA; obecne brzmienie komentowanego przepisu art. 1 pkt 1 KPA może bowiem **mylnie** sugerować, że przepisy Kodeksu stosuje się do postępowania prowadzonego we wszystkich sprawach załatwianych w drodze milczącej zgody, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej; tymczasem jest dokładnie **odwrotnie**, gdyż dopiero istnienie takiego przepisu szczególnego, objętego odesłaniem z art. 122a § 1 KPA, pozwala na załatwienie sprawy w drodze milczącej zgody w trybie kodeksowym).

- 18 **7. Odesłanie.** Szerzej na temat milczącego załatwiania spraw zob. komentarz do art. 122a–122g.

- 19 **8. Sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym i formalnym.** Analiza przepisów art. 1 pkt 1 i 2 KPA pozwala zauważyć, że przyjęte tam wyznaczniki przedmiotowe drogi administracyjnej *sensu stricto* **oderwane są od kryteriów materialnych**. Innymi słowy, dla zastosowania przepisów Kodeksu regulujących ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne wystarczające jest, abyśmy mieli do czynienia ze sprawą indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianą milcząco (pozostającą we właściwości organu administracji publicznej). **Nie musi** to być jednak sprawa dotycząca stosunku prawnoadministracyjnego, czyli innymi słowy mówiąc, dotycząca uprawnień lub obowiązków z zakresu (materialnego) prawa administracyjnego. W tej sytuacji możemy wyodrębnić **dwie kategorie** indywidualnych spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze decyzji (załatwianych milcząco).

Po pierwsze, **sprawy administracyjne w znaczeniu materialnym**, które prócz tego, że są indywidualne i podlegają rozstrzygnięciu w drodze decyzji (lub milczącemu załatwieniu) przez właściwy organ, to dotyczą stosunku prawnoadministracyjnego, a więc uprawnień lub obowiązków z zakresu (materialnego) prawa administracyjnego.

Po drugie natomiast, **sprawy administracyjne w znaczeniu formalnym**, które wprawdzie są indywidualne i podlegają rozstrzygnięciu w drodze decyzji (lub milczącemu załatwieniu) przez właściwy organ, jednak pod względem materialnym

są to najczęściej – choć nie wyłącznie – sprawy cywilne przekazane na drogę postępowania administracyjnego stosownie do art. 2 § 3 KPC.

Wyodrębnienie obu tych kategorii spraw nie ma waloru czysto teoretycznego. Wydaje się bowiem, że np. większą **zdatność ugodową** (art. 114–122 KPA) lub predyspozycje do załatwienia ich w trybie **mediacji** (art. 96a–96n KPA) posiadają sprawy administracyjne w znaczeniu formalnym, które pod względem materialnym są sprawami cywilnymi. Podobnie **weryfikacji** na drodze postępowania cywilnego (przed sądami powszechnymi) powinny być w zasadzie poddawane tylko i wyłącznie decyzje administracyjne zapadające w sprawach administracyjnych w znaczeniu formalnym (zob. szerzej na ten temat *J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski*, w: *R. Hauser, M. Wierzbowski*, Komentarz).

9. Zakres podmiotowy drogi administracyjnej sensu stricto. Podmiotowy zakres 20 dopuszczalności drogi ogólnego postępowania administracyjnego wyznacza przede wszystkim pojęcie **organu administracji publicznej** zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 3, 4, 6 KPA (które swoim zasięgiem obejmuje również podmioty określone w art. 1 pkt 2 KPA, co stanowi pewną niespójność uregulowania tego przepisu względem art. 1 pkt 1 KPA). Zgodnie bowiem z ostatnio wymienionymi normami, które wyznaczają zakres zastosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym, w tym trybie załatwiane są sprawy należące do **właściwości organów administracji publicznej** (w wyżej wskazanym rozumieniu; por. też *B. Adamiak*, w: SPA, t. 9).

Na temat pojęcia organu administracji publicznej zob. uwagi przedstawione w komentarzu do art. 5 KPA. Już teraz wypada jednak zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż kodeksowa definicja organu administracji została stworzona **jedynie na potrzeby tego Kodeksu** i nie powinno jej używać się przy interpretowaniu pojęcia „organ administracji publicznej” występującego w innych aktach normatywnych (zob. *M. Wierzbowski*, w: *M. Wierzbowski*, Postępowanie administracyjne, 2008, s. 11). W świetle kodeksowej definicji organu administracji publicznej należy pod tym pojęciem rozumieć nie tylko organy w sensie **ustrojowym**, lecz także podmioty ustrojowo odległe od systemu organów administracji publicznej, jak choćby organy szkół wyższych lub organy przedsiębiorstw, którym powierzono wydawanie decyzji administracyjnych, a więc **zlecono** wykonywanie (realizację) funkcji z zakresu administracji publicznej (zob. *M. Wierzbowski*, w: *M. Wierzbowski*, Postępowanie administracyjne, 2008, s. 11). Doktrynalne ujęcie organu administracyjnego określa ten organ jako każdy podmiot, który prowadzi postępowanie, w imieniu administracji wydaje decyzje, postanowienia i zarządzenia porządkowe itp. (zob. *J. Filipek*, Prawo administracyjne, s. 202).

W istocie kodeksowa definicja organu administracji publicznej obejmuje swoim zakresem zarówno organy w sensie **ustrojowym**, jak też organy w znaczeniu **funkcjonalnym**. Słowem, będą to wszystkie podmioty, które wykonują (z mocy prawa lub na podstawie porozumień) administrację publiczną w znaczeniu przedmiotowym, niezależnie od tego, czy w aspekcie ustrojowym podmioty te stanowią część aparatu administracyjnego (organy w sensie ustrojowym), czy też pozostają poza tą strukturą (organy w znaczeniu funkcjonalnym).

Kodeks postępowania administracyjnego wymaga także, aby dana sprawa indywidualna była rozstrzygana przez organ w **zakresie jego właściwości** (zarówno miejscowej, rzeczowej, jak i instancyjnej). Zastrzeżenie to w pełni koresponduje z wyrażoną w Kodeksie zasadą rozstrzygania spraw w zakresie właściwości kompetentnych organów (art. 19 KPA). Należy przy tym podkreślić, że normy kompetencyjne są

wyraźnie związane z zakresem właściwości organów orzekających (zob. Z. Cieślak, Zbiory zachowań, s. 70 i n.).

21 10. Zasady praworządności i legalizmu a droga administracyjna sensu stricto.

Dla oceny zakresu dopuszczalności drogi administracyjnej *sensu stricto* istotne znaczenie mają także unormowania art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 i 7 *in principio* KPA, bowiem w świetle wynikających z tych przepisów zasad legalizmu oraz praworządności **nie może** być mowy – na poziomie całego systemu prawnego – o jakimkolwiek generalnym domniemaniu załatwiania spraw przez organy administracji publicznej na drodze ogólnego postępowania administracyjnego (por. też wyr. NSA z 17.11.1982 r., II SA 1474/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 107).

Czym innym jest przy tym wspomniane wcześniej domniemanie drogi ogólnego postępowania administracyjnego w ramach poszczególnych rodzajów postępowania orzekającego przed organami administrującymi, bowiem domniemanie to dotyczy przypadków, w których sprawa ma charakter administracyjny i indywidualny, a wątpliwości występują **jedynie** co do formy prawnej działania organu, w jakiej powinna zostać załatwiona.

Droga administracyjna *sensu stricto* **zawsze musi mieć podstawę** w prawie materialnym (ustrojowym), gdyż jest ściśle limitowana zakresem kompetencji organów administracji publicznej wynikających z przepisów prawa materialnego (zob. też wyr. NSA z 22.5.2009 r., I OSK 845/08, Legalis).

22 11. Niedopuszczalność drogi administracyjnej sensu stricto.

Niedopuszczalność drogi administracyjnej *sensu stricto* oznacza niedopuszczalność rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej lub załatwienia tej sprawy milcząco przez organ administracji publicznej bądź inny organ lub podmiot powołany do tego z mocy prawa lub na podstawie porozumień. Na tym tle w orzecznictwie przyjęto, że **charakteru spraw indywidualnych/decyzji administracyjnych** (w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 KPA) **nie mają:**

1) **akty normatywne** (akty stanowienia prawa) oraz sprawy dotyczące ich wydawania (por. wyr. NSA z 11.11.1983 r., I SA 962/83, Legalis), w tym:

- **rozporządzenie** wykonawcze do ustawy, bowiem postępowanie, które ma zostać zakończone wydaniem rozstrzygnięcia dla strony, nie może zostać zakończone wydaniem rozporządzenia, które jest aktem stanowienia prawa i nie precyzuje w sposób indywidualny obowiązków lub uprawnień jednostki (wyr. WSA w Warszawie z 1.4.2005 r., VI SA/Wa 1053/04, Legalis),
- **akt prawa miejscowego** (wyr. NSA z 8.2.2001 r., I SA 2011/99, Legalis),
- rozstrzygnięcie w sprawie **podziału na obwody łowieckie lub zmiany granic** obwodów łowieckich (post. NSA z 21.4.1982 r., II SA 590/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 37),
- **akt założenia, przekształcenia lub likwidacji** szkoły lub innej placówki publicznej tego typu (post. NSA z 28.10.1983 r., SA/Wr 625/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 94, oraz z 8.5.1992 r., I SA 541/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 87),
- **wykaz leków refundowanych** opracowywany przez Ministra Zdrowia (wyr. WSA w Warszawie z 12.4.2007 r., VII SAB/Wa 71/06, Legalis; post. NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1660/12, Legalis i wyr. WSA z 14.11.2013 r., II GSK 1162/12, Legalis oraz z 29.11.2012 r., II GSK 1739/12, Legalis),
- **akty ustalające marże (ceny)** skupu przysługujące gminnym spółdzielniom (co odpowiednio można odnieść także do innych kategorii podmiotów; zob. wyr. NSA z 20.7.1982 r., II SAB 9/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 74),