

- 47 9. Wyłączenie postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa.** Wyłączenie spod mocy obowiązującej KPA postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa ma szczególny charakter z uwagi na jego przesłanki oraz podstawy wprowadzenia odrębnej procedury. W ustawie z 27.7.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67) w art. 12 ust. 5 stanowiono o wyłączeniu stosowania KPA do postępowania przed tym organem, a jednocześnie w art. 12 ust. 6 zamieszczono delegację do wydania rozporządzenia regulującego tryb działania i postępowania Rady. Stan prawny, w którym tryb postępowania konstytucyjnego organu był uregulowany aktem podstawowym, wzbudził wątpliwości Rady, dającej im wyraz we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku TK z 19.11.2009 r., K 62/07 (Dz.U. Nr 209, poz. 1567) stwierdzono niezgodność art. 12 ust. 6 wymienionej ustawy z art. 187 ust. 4 w zw. z art. 12 ust. 6 wymienionej ustawy z art. 187 ust. 4 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Nowa ustawa z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.) w art. 2 stanowi, że: „W postępowaniu przed Radą nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego”. W Rozdziale 3 „Postępowanie przed Radą” zawarte są regulacje procesowe.

Art. 2. [Rozszerzenie]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Spis treści

	Nb
1. Zmiany regulacji postępowania w sprawie skarg i wniosków	1
2. Zakres podmiotowy stosowania Działu VIII KPA	2
3. Pierwszeństwo regulacji kwalifikowanych postępowań (postępowania administracyjnego i postępowań sądowych) przed przepisami postępowania skargowo-wnioskowego	3
4. Zakres przedmiotowy obowiązywania przepisów postępowania skargowo-wnioskowego	4
5. Miejsce skarg i wniosków w systemie środków obrony jednostki	5

- 1 1. Zmiany regulacji postępowania w sprawie skarg i wniosków.** W brzmieniu tekstu pierwotnego KPA art. 3 stanowił, że przepisy o postępowaniu w sprawach skarg i wniosków rozciągały swoją moc obowiązującą wyłącznie na państwowe organy: władzy, administracji, innych jednostek organizacyjnych. Ustawa ZmKPA1980 rozszerzyła zakres ich stosowania na organy organizacji społecznych, a ZmKPA1990 – na organy samorządowe i organy komunalnych jednostek organizacyjnych. Zakresu stosowania tych przepisów nie naruszała OrdPod. Ustawa ZmKPA1998 wprowadziła nie tylko nowy szyk zdania przepisu art. 2, lecz także ograniczyła wyliczenie podmiotów stosujących przepisy Działu VIII KPA do trzech rodzajów. Przepis art. 2 pozostaje w zw. z art. 3 § 1, ale przede wszystkim z art. 3 § 4, który rozciąga zakres postępowania w sprawach skarg i wniosków na dziedzinę spraw określoną w art. 3 § 3 pkt 2, a w tym przepisie występuje osobna kategoria państwowych jednostek organizacyjnych, innych niż organy państwowe. Dodać trzeba, że art. 63 Konstytucji RP jako podmioty, do których można kierować petycje, wnioski i skargi, wymienia organy władzy publicznej, a także organizacje i instytucje społeczne, jednakże tylko w sprawach objętych wykonywaniem przez nie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Nie doszło więc do pełnej harmonizacji wewnętrznej przepisów określających generalnie zakres stosowania przepisów o postępowaniu w sprawach skarg i wniosków w art. 2 ze szczegółowym określeniem tego zakresu w przepisach

Działu VIII, ponieważ w nowym brzmieniu art. 221 znalazły się przepisy odpowiadające ściśle uregulowaniu art. 63 Konstytucji RP (por. komentarz do art. 221).

2. Zakres podmiotowy stosowania Działu VIII KPA. Zakres podmiotowy stosowania przepisów Działu VIII KPA został określony w art. 2 przez wyliczenie trzech rodzajów podmiotów, z których dwa są określone normatywnie w art. 5 § 2 pkt 5 i 6, tzn. organizacja społeczna oraz organ jednostki samorządu terytorialnego. Organy państwowe wraz z organami jednostek samorządu terytorialnego będą odpowiadały pojęciu organów władzy publicznej, o których – jako adresatach petycji, wniosków i skarg – stanowi art. 63 Konstytucji RP. W pojęciu organizacji społecznej mieszczą się, zgodnie z określeniem zawartym w art. 5 § 2 pkt 5, „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”, czyli można mieć pewne wątpliwości, czy będzie to odpowiadało również pojęciu instytucji społecznych użytemu w art. 63 Konstytucji RP (por. komentarz do art. 221). Z treści art. 2 wynika, że organy państwowych jednostek organizacyjnych, a więc podmioty niezaliczane do organów państwowych, będą obowiązane do stosowania przepisów Działu VIII KPA tylko w zakresie wynikającym z treści art. 3 § 4 i odesłania do jego § 3 pkt 2. Przeciwno takiemu zacieśnieniu zakresu stosowania przepisów Działu VIII KPA przemawia jednakże treść przepisu art. 229, określającego właściwość w sprawach skarg. Przepis art. 2 wymaga więc wykładni korygującej, w której uwzględni się inne przepisy KPA oraz przepis art. 63 Konstytucji RP.

Zakresem stosowania przepisów Działu VIII KPA powinny być objęte wszystkie organy władzy publicznej, a więc zarówno zaliczane do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej oraz sądowniczej, organy wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, a także organy jednostek wyodrębnionych tylko organizacyjnie w aparacie władzy publicznej. Tak szeroki zakres podmiotów obowiązanych do stosowania omawianych przepisów dopiero odpowiada równie szerokiemu zakresowi podmiotowemu uprawnienia do wnoszenia skargi powszechnej i takiegoż wniosku, które służy – w myśl art. 63 Konstytucji RP – każdemu. Szeroki zakres stosowania tego uproszczonego postępowania służącego rozpatrywaniu zarzutów do działania władzy publicznej lub postulatów pod jej adresem, ugruntowany w Konstytucji RP, wywodzi się z tradycyjnych instytucji odformalizowanej społecznej kontroli działania aparatu państwowego (por. wprowadzenie do przepisów Działu VIII). W zakresie rozpoznawania skarg przez sądy Dział VIII nie ma zastosowania. Tryb rozpoznawania skarg i wniosków regulują przepisy Działu I Rozdziału 5a ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.). W odniesieniu zaś do organizacji społecznych i instytucji społecznych zakres stosowania przepisów o skargach i wnioskach został mocno ograniczony w porównaniu z dawnym stanem prawnym przez to, że skargi i wnioski mogą być wnoszone tylko w dziedzinie działalności, w której realizują one **zadania zlecone** z zakresu administracji publicznej.

Zakres stosowania przez organy podatkowe przepisów o skargach i wnioskach zawartych w Dziale VIII KPA nie uległ zmianie po wejściu w życie OrdPod. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 3 § 1 pkt 2, regulacja zawarta w OrdPod nie wyłączała stosowania nadal przez te organy przepisów tego działu KPA (por. komentarz do art. 3 Nb 4).

3. Pierwszeństwo regulacji kwalifikowanych postępowań (postępowania administracyjnego i postępowań sądowych) przed przepisami postępowania skargowo-wnioskowego. Zakres przedmiotowy stosowania przepisów postępowania w sprawach skarg i wniosków musi być rozpatrywany w łączności z postanowieniami

art. 233–235 i 240, statuującymi zasadę bezwzględnego pierwszeństwa przepisów procedury administracyjnej lub sądowej przed postępowaniem skargowo-wnioskowym wówczas, gdy skarga lub wniosek mają znamiona czynności procesowej w sprawie już zawisłej przed organem (sądem) lub wszczynanej na skutek tej czynności (por. komentarz do tych przepisów).

- 4 4. Zakres przedmiotowy obowiązywania przepisów postępowania skargowo-wnioskowego.** Zakres przedmiotowy stosowania przepisów o postępowaniu w sprawach skarg i wniosków musi być ustalony w łączności z przepisami art. 227 i 241 w zw. z art. 222, tzn. z uwzględnieniem treści pisma, będącego wyrazem niezadowolonia z działania organu lub pracownika albo propozycją ulepszenia działalności (por. komentarze do tych przepisów). Treść skargi lub wniosku musi być ponadto oceniona z uwagi na postanowienia art. 233–235 i 240, dotyczących nadawania biegu w regularnym postępowaniu administracyjnym lub sądowym pismom noszącym tytuł niezgodny z ich treścią, bo będących w swej istocie czynnościami procesowymi stron lub innych uczestników postępowania (por. komentarze do tych przepisów).

Przepis art. 31 PrOchrŚrod stanowił, że „Każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa”, a przepis art. 36 wyłączał stosowanie do nich przepisów KPA dotyczących skarg i wniosków. Wymienione przepisy obowiązywały do wejścia w życie ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.), w której w Dziale III unormowano prawo każdego do składania uwag i wniosków w odrębnym trybie z wyłączeniem w art. 32 stosowania przepisów Działu VIII KPA.

W określeniu zakresu przedmiotowego stosowania przepisów postępowania w sprawach skarg i wniosków należy uwzględnić również przepis art. 3 § 4 – por. komentarz. Odrębne rozwiązania prawne dotyczące osób pozbawionych wolności – por. komentarz do art. 221 Nb 8.

- 5 5. Miejsce skarg i wniosków w systemie środków obrony jednostki.** Przepisy o skargach i wnioskach, wywodzące się z dawniejszych nieformalnych środków praktyki administracyjnej kwestionowania decyzji administracyjnych (por. wprowadzenie przed art. 221), do wejścia w życie KPA stanowiły podstawę do działań niesprzyjających spełnianiu gwarancyjnej roli przez przepisy PostAdmR. Włączenie uregulowań dotyczących skarg i wniosków do KPA i wyraźne rozdzielenie od siebie aktów i czynności procesowych stron postępowania administracyjnego i sądowego od skarg i wniosków wnoszonych z pobudek interesu publicznego lub w interesie faktycznym jednostki (własnym czy też osoby trzeciej) zmieniło radykalnie sytuację. Skargi i wnioski nie mogą w żadnym wypadku być traktowane ani jako instytucja uzupełniająca postępowanie administracyjne ogólne lub szczególne, ani też tym bardziej jako „swego rodzaju środek zastępczy dla sądowej kontroli decyzji administracyjnych”, która z tego powodu „traci na znaczeniu od dnia wprowadzenia skargi na decyzje do sądu administracyjnego i innych instytucji ochrony praw podmiotowych obywateli. Poważne wątpliwości związane z celowością dalszego utrzymywania dotychczasowej instytucji skarg i wniosków, a zwłaszcza regulowania tej kwestii w przepisach Kodeksu, nie zwalniają organów od skrupulatnego i ścisłego przestrzegania przepisów Działu VIII” (A. Wróbel, w: *Jaśkowska*, Komentarz, s. 87, teza 5). Pogląd wynika chyba z nieporozumienia, bo z tego, że do sądu administracyjnego wnosi się skargę, nie wynika, iż może ona zastąpić petycję, skargę lub wniosek, są to zupełnie odmienne od siebie kategorie prawne i dodajmy – w praktyce administracyjnej

nie jest to instytucja martwa, lecz stale użyteczna. Rozbudowa instytucji prawnych, dających możliwość ochrony praw podmiotowych jednostki, jest związana z legitymacją wywodzoną z interesu prawnego, wymaga wykazania się przez jednostkę zdolnością do czynności prawnych, zachowania terminów i innych wymagań formalnych środka zaskarżenia, podania, pozwu lub innej czynności procesowej. Petycja, której tryb składania reguluje PetycjeU, skarga i wnioski nie wymagają zachowania tych rygorów i wymagań, które wprowadzają regularne procedury administracyjne i sądowe czy też procedury kontrolne organów władzy publicznej, z tego względu mogą być powszechnie dostępne, mogą zapewnić ochronę wymaganiom interesu publicznego z inicjatywy jednostki, a przede wszystkim dać ochronę tym interesom faktycznym jednostki, które są naruszone przez działania czy zaniechania władzy publicznej wymykające się ze sztywnych ram przepisów prawnych (por. komentarze do art. 221 Nb 2, art. 227 Nb 1 i 2 oraz art. 241 Nb 2). Instytucja ta, demokratyczna w swej wymowie, znalazła swoje miejsce w Konstytucji RP, bo jest ważnym elementem państwa prawa, rozumianego nie w sensie formalnym, lecz w znaczeniu materialnym.

Art. 2a.¹ [Wykonywanie obowiązku dotyczącego ochrony danych osobowych]

§ 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2.

§ 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania.

§ 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik postępowania.

Spis treści

	Nb
1. Dostosowanie regulacji KPA do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony danych osobowych	1
2. Odrębność obowiązku informacji o zbieranych danych osobowych od obowiązków procesowych organów administracji publicznej	2
3. Tok rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym, a żądanie ograniczenia przetwarzania danych	3

1. Dostosowanie regulacji KPA do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony danych osobowych. Dostosowanie regulacji KPA do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 26.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (Dz.Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1) wymagało rozszerzenia zakresu uregulowania KPA o aspekt procesowy wykonania

¹ Art. 2a dodany ustawą z dnia 21.02.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 730), która wchodzi w życie dnia 4.05.2019 r.

przez organy administracji publicznej obowiązków wynikających z art. 13 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia. Ustawa z 21.2.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. z 2019 r. poz. 730) dodała do KPA art. 2a regulując aspekt procesowy ochrony danych osobowych w postępowaniu administracyjnym. Zakres obowiązku obejmuje ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów, postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń, postępowanie w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych, europejską współpracę administracyjną (art. 1 KPA) i postępowanie skargowo-wnioskowe (art. 2 KPA). Zakres obowiązku wyznacza art. 13 ust. 1 rozporządzenia, obejmuje obowiązek podania informacji w przypadku zbierania od osoby, której dane dotyczą, stanowiąc: „Jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje:

- 1) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela;
- 2) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych;
- 3) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania;
- 4) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią;
- 5) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją;
- 6) gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz o możliwościach uzyskania kopii danych lub o miejscu udostępnienia danych”.

Artykuł 13 ust. 2 rozporządzenia rozszerza zakres informacji, stanowiąc, że „Poza informacjami, o których mowa w ust. 1, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania:

- 1) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;
- 2) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych;
- 3) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem;
- 4) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego;
- 5) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych;

- 6) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą”.

2. Odrębność obowiązku informacji o zbieranych danych osobowych od 2 obowiązków procesowych organów administracji publicznej. Wprowadzony obowiązek informacji o zbieranych danych osobowych strony (stron), uczestników postępowania jest odrębny od regulowanych obowiązków procesowych, które związane są z prawami procesowymi udziału w ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Odrębność ta wynika z odrębności przedmiotu ochrony. Ochroną w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia są objęte dane osobowe, nie dotyczą zatem praw procesowych strony udziału w toku postępowania np. zgłoszenia żądania dowodów, udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego, informowanie o prawie zaskarżenia i środków temu służących.

3. Tok rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administra- 3 cyjnym, a żądanie ograniczenia przetwarzania danych. Według art. 18 ust. 1 rozporządzenia: Osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora ograniczenia przetwarzania w następujących przypadkach:

- a) osoba, której dane dotyczą, kwestionuje prawidłowość danych osobowych – na okres pozwalający administratorowi sprawdzić prawidłowość tych danych;
- b) przetwarzanie jest niezgodne z prawem, a osoba, której dane dotyczą, sprzeciwia się usunięciu danych osobowych, żądając w zamian ograniczenia ich wykorzystywania;
- c) administrator nie potrzebuje już danych osobowych do celów przetwarzania, ale są one potrzebne osobie, której dane dotyczą, do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń;
- d) osoba, której dane dotyczą, wniosła sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 wobec przetwarzania – do czasu stwierdzenia, czy prawnie uzasadnione podstawy po stronie administratora są nadrzędne wobec podstaw sprzeciwu osoby, której dane dotyczą”.

Złożenie żądania nie wstrzymuje biegu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.

Art. 3. [Wyłączenia]

§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

- 1) (*uchylony*)
- 2) (*uchylony*)
- 3) (*uchylony*)
- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

Spis treści		Nb
		Nb
1. Ograniczenie klauzuli ogólnej	1	
2. Zakres i klasyfikacja wyłączeń	2	
3. Wyłączenie spraw karnoskarbowych	3	
4. Wyłączenie spraw podatkowych	4	
5. Uchylone wyłączenie warunkowe	5	
6. Wyłączenie postępowania w sprawach dyscyplinarnych	6	
7. Wyłączenia warunkowe pozostające w mocy obowiązującej		7
8. Wyłączenie sfery wewnętrznej działania organów administracji publicznej		8
9. Delegacja ustawowa do rozszerzenia stosowania przepisów KPA na postępowania w sprawach wyłączonych warunkowo		9

1 1. Ograniczenie klauzuli ogólnej. Przepisy zawarte w art. 3 § 1 i 2 odnoszą się do zakresu stosowania art. 1 pkt 1 i 2, tzn. do stosowania przepisów o postępowaniu administracyjnym ogólnym. Klauzula generalna stosowania tego postępowania przed organami administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym) w sprawach indywidualnych załatwianych decyzją administracyjną doznaje zacieśnienia przez ustanowienie wyjątków. Zgodnie z regułami wykładni, wyjątki te muszą być interpretowane **ścieśniająco**.

Wyjątki ustanowione w art. 3 § 1, 2 i 3 pkt 2 nie rozciągają się na postępowanie w sprawach skarg i wniosków. Przepisy KPA o postępowaniu w sprawach skarg i wniosków nie mają jedynie zastosowania do spraw wynikłych z racji zależności organizacyjnych i funkcjonalnych występujących pomiędzy organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi zgodnie z postanowieniem art. 3 § 4. Zważyć należy bowiem, że prawo składania skarg i wniosków służy, stosownie do art. 221 § 1, każdemu, nie przysługuje ono ani organom władzy publicznej, ani też innym państwowym jednostkom organizacyjnym.

Wyłączenia spod zakresu mocy obowiązującej OrdPod do noweli z 2002 r. rozciągały się nie tylko na postępowanie w sprawach skarg i wniosków, lecz również na udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracyjnymi a sądami oraz wydawanie zaświadczeń. Zakres mocy obowiązującej tych przepisów KPA początkowo nie uległ więc zmianie (zob. *R. Mastalski, J. Zubrzycki*, Ordynacja podatkowa, s. 15; *J. Zimmermann*, Ordynacja podatkowa, s. 412–414). Ustawa z 12.9.2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.) w art. 2 stanowi o skreśleniu w art. 3 § 1 pkt 2 cyfry rzymskiej VII – z dniem 1.1.2003 r. do OrdPod wprowadzono bowiem Dział VIIIa, regulujący wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe.

Skreślenie Działu V KPA przepisem art. 4 pkt 7 WprowAdmU spowodowało bezprzedmiotowość tego ograniczenia mocy obowiązującej OrdPod.

2. Zakres i klasyfikacja wyłączeń. Zakres wyłączeń spod mocy obowiązującej PostAdmR był bardzo obszerny, tak samo jak przewidziany w art. 194 tekstu pierwotnego KPA. Wyłączenia spod mocy obowiązującej KPA w brzmieniu jego tekstu pierwotnego dzieliły się na bezwzględne oraz względne, co nadal pozostało w konstrukcji wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu. Od samego początku odrębnie traktowano zakres stosowania przepisów o postępowaniu administracyjnym ogólnym oraz zakres obowiązywania postępowania w sprawach skarg i wniosków, który nie podlegał ograniczeniu żadnymi wyłączeniami.

Lista wyłączeń spod mocy obowiązującej Kodeksu została znacznie skrócona przy nowelizacji KPA w 1980 r. oraz następnie przy kolejnej nowelizacji w 1990 r. W wyniku tych zmian stanu prawnego pozostało jedno wyłączenie o charakterze bezwzględnym oraz trzy wyłączenia względne, tzn. z możliwością stosowania przepisów KPA w całości lub w części wtedy, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Od 1.1.1998 r. listę wyłączeń rozszerzył art. 307 OrdPod.

3. Wyłączenie spraw karnoskarbowych. W art. 3 § 1 pkt 1 wyłączono spod mocy obowiązującej KPA postępowanie w sprawach karnych skarbowych. Wyłączenie to było nieodzowne od wejścia w życie KPA w 1961 r. do 17.10.1998 r. z przyczyn podmiotowych, ponieważ w sprawach wykroczeń karnych skarbowych właściwe były finansowe organy orzekające, przynależne do struktury administracji publicznej. Pod względem przedmiotowym były to sprawy odrębne od rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym, ponieważ orzekano w nich o winie i karze. Kodeks karny skarbowy w art. 115 § 1 stanowi o właściwości do orzekania w tych sprawach sądów powszechnych albo sądów wojskowych. Organy dochodzeniowe są podzielone na finansowe i niefinansowe (art. 53 § 37 i 38 KKS), które są organami administracji publicznej, a wobec tego po wejściu w życie KKS (tzn. 17.10.1999 r. – art. 1 ustawy z 10.9.1999 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny skarbowy, Dz.U. Nr 83, poz. 931 ze zm.), nadal aktualne są przyczyny podmiotowe wyłączenia tych spraw spod mocy obowiązującej KPA, chociaż w innym zakresie przedmiotowym niż było to poprzednio. Por. teżę wyroku z 11.8.1988 r., III SA 332/88 (ONSA 1989, Nr 1, poz. 12), który był wydany przed wejściem w życie OrdPod, ale w uzasadnieniu ustosunkowano się do ogólniejszej kwestii wykorzystania w postępowaniu uregulowanym przez KPA materiałów zebranych w toku dochodzenia prowadzonego w sprawie karnej skarbowej z uwagi na odrębności obu postępowań.

4. Wyłączenie spraw podatkowych. Postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych uregulowane przepisami dekretu z 16.5.1946 r. o postępowaniu podatkowym (t.j. Dz.U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60 ze zm.) było administracyjnym postępowaniem szczególnym wzorowanym bardzo mocno w swoich rozwiązaniach prawnych na przepisach PostAdmR. Nie zostało ono objęte unifikacją w toku prac nad projektem KPA i stosownie do art. 194 § 1 pkt 7 KPA w brzmieniu tekstu pierwotnego przepisów Kodeksu nie stosowało się do postępowania w sprawach podatkowych, które pozostało nadal administracyjnym postępowaniem szczególnym. Ustawa ZmKPA1980 zmieniła ten stan rzeczy i przepisy o postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych zostały włączone do Kodeksu jako uregulowania szczególne Działu III (art. 164–179). Przepisy te, które dostosowywały w niewielu kwestiach procesowych uregulowania procedury ogólnej do odrębności spraw podatkowych, tylko dwukrotnie były nowelizowane w okresie ich obowiązywania, co wskazywałoby na trafność takiego unormowania.

Wejście w życie OrdPod z dniem 1.1.1998 r. zakończyło okres obowiązywania zunifikowanego postępowania administracyjnego w sprawach podatkowych

i przywróciło temu postępowaniu charakter szczególnego postępowania administracyjnego z wyraźnym nawiązaniem do koncepcji legislacyjnej dekretu z 1946 r. przemieszania w ustawie przepisów przeniesionych z KPA w dosłownym brzmieniu lub z niewielkimi zmianami stylistyki czy czasem też treści, z przepisami szczególnymi odpowiednimi do rozpatrywania i załatwiania spraw podatkowych, a także wzbogacając uregulowanie o przepisy nowe, usuwające wątpliwości ujawnione w praktyce stosowania KPA. W dodatku uregulowania proceduralne, zawarte w Dziale IV OrdPod, pozostają w toku ich stosowania w łączności z przepisami innych działów tej ustawy, które mają charakter unormowań materialnoprawnych. Taka konstrukcja ustawy i regulacji postępowania administracyjnego nastrocza szereg problemów interpretacyjnych, istnieje bowiem dość rozległa sfera ciągłości treści unormowań pomiędzy KPA a OrdPod, a ponadto trzeba mieć na uwadze również to, że postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych lub innych należności Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego (art. 1 i 2 OrdPod) jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym w celu rozstrzygnięcia sprawy doniosłych praw i obowiązków w drodze decyzji administracyjnej, co musi być podporządkowane ogólnie przyjętym standardom proceduralnym. W komentarzu do przepisów Działu IV OrdPod zwraca się uwagę na to, że powielono unormowania KPA, a nowe uregulowania tej ustawy „w sumie pogarszają sytuację podatnika w porównaniu do tej, którą miał na gruncie przepisów KPA. Wskazuje już na to analiza treści zasad ogólnych obowiązujących w tym postępowaniu” (*R. Mastalski, J. Zubrzycki*, Ordynacja podatkowa, s. 130; to, że zasady ogólne postępowania podatkowego zmieniono znacznie w porównaniu z zasadami ogólnymi KPA, wskazuje też *H. Dzwonkowski*, w: *C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla*, Ustawa Ordynacja podatkowa, s. 355 i n.). Należy jednak też wskazać uregulowania, które służą umocnieniu praw podatnika. Do takiej regulacji należy zaliczyć art. 2a OrdPod, który stanowi: „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. W takim kierunku zostały wprowadzone zmiany do ogólnego postępowania administracyjnego (zob. komentarz do art. 7a).

Ordynacja podatkowa nie zawiera klauzuli derogacyjnej w odniesieniu do przepisów proceduralnych obowiązujących przed jej wejściem w życie, a w przepisach art. 324, 334–337 reguluje reżim procesowy spraw zawisłych przed organami podatkowymi, przyjmując jako zasadę, że w sprawach wszczętych, a nierozpatrzonych stosuje się przepisy nowe, a w tych, w których wydane były już decyzje, stosuje się przepisy dawne. W celu wyłączenia postępowania podatkowego spod mocy obowiązującej KPA wprowadzono przepisem art. 307 pkt 1 OrdPod nowe brzmienie art. 3 § 1 KPA z podziałem na dwa punkty, w pkt 1 powtórzono dawne kategoryczne brzmienie przepisu o wyłączeniu spod mocy obowiązującej KPA postępowania w sprawach karnych skarbowych i dodano zupełnie inaczej zredagowany pkt 2, dotyczący postępowania podatkowego. W art. 3 § 1 pkt 1 „z imienia” jest wskazane „postępowanie w sprawach karnych skarbowych”, jako wyłączone spod mocy obowiązującej KPA, zaś w pkt 2 jest klauzula opisowa, z której wynika wyłączenie **częściowe** spod mocy obowiązującej Kodeksu „spraw uregulowanych” w OrdPod. Wyłączenie miało charakter częściowy, ponieważ nadal w postępowaniu przed organami podatkowymi obowiązywały przepisy Działu IV, V, VII i VIII KPA (por. uwaga w Nb 1 co do zmiany wprowadzonej z dniem 1.1.2003 r. dotyczącej przepisów o wydawaniu zaświadczeń oraz zaistniałej z dniem 1.1.2004 r. – skreślenie Działu V KPA).

Pojęcie spraw uregulowanych w nowej ustawie jako przesłanka derogacji pojawia się nie po raz pierwszy w regulacji postępowania administracyjnego. Pojęcie to było

użyte w art. 195 § 1 KPA w brzmieniu tekstu pierwotnego oraz w art. 12 ust. 1 ZmKPA1980 (por. komentarz do art. 1 Nb 25 oraz do tych przepisów w wyborze wyciągów), a dodać trzeba, że przypisuje się temu pojęciu różne treści, w zależności od kontekstu, w którym występuje w przepisach procesowych. Może to być znaczenie materialnoprawne (art. 1 pkt 1 KPA), procesowe, gdy odnosi się w KPA do postępowania prowadzonego przed załatwieniem sprawy lub do jednej kwestii procesowej czy też do grupy zagadnień materialnoprawnych lub procesowych tworzących sprawę (*T. Woś*, Pojęcie „sprawy”, s. 329 i n.). Z miejsca, które zajmują przepisy art. 3 § 1 w systematyce Kodeksu, wnosić trzeba, że pojęcie sprawy powinno być odnoszone do przedmiotu postępowania administracyjnego prowadzonego przez organy podatkowe, czyli miałyby charakter materialnoprawny, tak samo jak w art. 1 pkt 1 lub w art. 3 § 2 pkt 4 i w § 3. Przy takim rozumieniu pojęcia „sprawy” ujawnia się chwiejność jego znaczenia, ponieważ zakres przedmiotowy obowiązywania przepisów OrdPod rozciąga się na różne rodzaje spraw wymienionych w jej art. 1 i 2, a ponadto wewnętrzne odesłania w kwestiach proceduralnych dodatkowo komplikują stan prawny (art. 280 i 292 OrdPod).

W orzecznictwie NSA przyjęto bardziej pragmatyczny tok wywodów odnośnie do ustalenia wzajemnego stosunku przepisów OrdPod i KPA, posiłkując się przepisami intertemporalnymi jako przesłanką podstawową, co oczywiście uwalniało sąd od ustosunkowania się do zawilości wynikających z użycia pojęcia spraw uregulowanych w ustawie w art. 3 § 1 pkt 2 KPA. W uzasadnieniu wyroku NSA z 18.1.2000 r., III SA 110/99 (ONSA 2001, Nr 1, poz. 39, s. 357–358) uznano trafność poglądu strony przeciwnej, że z mocy art. 3 § 1 pkt 2 nie stosuje się przepisów Kodeksu do wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji organu podatkowego poza wyjątkiem przewidzianym w art. 337 OrdPod, stwierdzając, co następuje: „Wyjątek przewidziany w art. 337 Ordynacji, dotyczący rozpoznania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wniosków m.in. o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, gdy wnioski te zostały wniesione przed 1 stycznia 1998 r., poza tym, że nie dotyczył rozpatrywanej sprawy, potwierdza regułę, iż wszystkie inne (to jest wniesione po tej dacie) wnioski podlegają przepisom Ordynacji podatkowej (*argumentum a contrario*)”.

Klauzula wyłączająca sprawy podatkowe spod mocy obowiązującej KPA oraz sama treść unormowań OrdPod stworzyły kilka elementów łączących postępowanie administracyjne ogólne ze szczególnym postępowaniem administracyjnym w sprawach podatkowych. Wyróżnić można trzy elementy tej łączności, a ponadto można rozważać możliwość wyróżnienia jeszcze dodatkowego – czwartego elementu wynikającego ze szczególnej konstrukcji wyłączenia spraw podatkowych spod mocy obowiązującej KPA (pojęcie spraw uregulowanych w OrdPod – o czym była już mowa).

Pierwszy element stanowią przepisy Działów IV i VIII KPA, które są stosowane wprost przez organy podatkowe, a są to uregulowania powiązane wspólnymi pojęciami z pozostałymi działami Kodeksu i definicjami normatywnymi zawartymi w art. 5 § 2. Jest to stosunkowo słaby element, bo dotyczy niewielkiej liczby przepisów KPA. Drugi element jest zdecydowanie ważniejszy, a stanowi go osobliwa technika legislacyjna zastosowana w OrdPod, a mianowicie przeniesienie do niej z KPA szeregu przepisów prawnych bez żadnych zmian lub też ze zmianami zupełnie nieistotnymi dla ich treści (np. zastąpienie terminu „organ administracji publicznej” terminem „organ podatkowy”, który był i jest organem administracji publicznej). Doniosłość tego elementu łączności polega na tym, że można nadal

stosować w wykładni tych przepisów OrdPod cały dorobek orzecznictwa sądowego. Trzecim elementem jest zasób pojęć podstawowych wspólnych postępowaniu administracyjnemu ogólnemu i szczególnemu, takich jak np. organ administracji publicznej, decyzja administracyjna, zasady postępowania dowodowego. Ważne jest to z tego powodu, że sąd administracyjny według jednolitych przesłanek dokonuje oceny zgodności z prawem aktów i czynności organów administracyjnych podejmowanych zarówno w trybie uregulowanym w postępowaniu administracyjnym ogólnym, jak i w postępowaniu administracyjnym szczególnym.

Por. też komentarz do Działu III (uchylone art. 164–179) oraz do art. 307 i przepisów przejściowych OrdPod (wyciąg).

- 5 5. Uchylone wyłączenie warunkowe.** Wyłączenia spod mocy obowiązującej KPA zawarte w art. 3 § 2 pkt 1 i 2 obowiązywały do ZmKPA1990 i dotyczyły **postępowania w sprawach powszechnego obowiązku wojskowego** oraz pozostających we **właściwości organów administracji wojskowej**. Po uchyleniu wyłączeń znowelizowano przepisy ustawowe oraz zastąpiono szereg aktów wykonawczych rangi zarządzenia (a więc niebędących przepisami powszechnie obowiązującymi) przez rozporządzenia wydane z mocy delegacji ustawowej, tworząc w ten sposób pewną liczbę rozwiązań prawnych szczególnych, które muszą być stosowane przed niektórymi przepisami KPA z tej racji, że zostały wprowadzone w życie ustawami późniejszymi. Postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku wojskowego jest wobec tego regulowane przez przepisy KPA, z szeregiem odrębności wynikających z przepisów ObObrRPU oraz rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. W postępowaniu przed organami administracji wojskowej sytuacja jest taka sama, tzn. że przepisy ustaw późniejszych, wydanych po 1990 r., mogą ustanawiać pewne odrębności postępowania administracyjnego, które należy stosować wraz z niesprzecznymi z nimi przepisami KPA. Wskazać tu można na niektóre postanowienia ustawy z 22.6.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2356 ze zm.). Zakres odrębności postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony kraju i postępowania przed organami administracji wojskowej nie jest zbyt duży i nie godzi w administracyjny efekt nowelizacji z 1990 r. (przeciwnie *Jaśkowska*, Komentarz, s. 92, teza 6), zwłaszcza że stan prawny jest ustabilizowany, zaś orzecznictwo NSA nie ujawniało zjawisk negatywnych w stosowaniu prawa procesowego.
- 6 6. Wyłączenie postępowania w sprawach dyscyplinarnych.** Na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 wyłączone były spod mocy obowiązującej KPA **postępowania w sprawach dyscyplinarnych**, chyba że przepisy odrębne dopuszczały jego stosowanie. W większości przypadków przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym przewidują posiłkowe stosowanie przepisów KPK ze względu na charakter spraw, w których orzeka się o winie i karze za przewinienia dyscyplinarne, a pozycja organów orzekających w tych sprawach jest z reguły szczególna w porównaniu z organami administracji publicznej powołanymi do stosowania przepisów KPA. Dość dawno w doktrynie wskazywano pokrewieństwo zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karnoadministracyjną (*Z. Leoński*, Odpowiedzialność dyscyplinarna, s. 181–187; różnorodność poglądów podkreśla *E. Ura*, Prawo urzędnicze, s. 245–247). Niejasne jest to, czy przepisy KPA powinny być stosowane w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności porządkowej (por. *Jaśkowska*, Komentarz, s. 95–96, teza 9).
- 7 7. Wyłączenia warunkowe pozostające w mocy obowiązującej.** Przepis art. 3 § 2 pkt 4 (w brzmieniu t.j. z 1980 r.) stanowi o wyłączeniu spod mocy obowiązującej

KPA postępowania w sprawach należących do właściwości dwóch rodzajów organów odróżniających się od siebie mocno pozycją prawną. Przedstawiciele dyplomatyczni reprezentują państwo wysyłające, natomiast konsulowie są powołani do spełniania szeregu różnych funkcji, w tym też administracyjnych, w państwie przyjmującym. Personel dyplomatyczny zachowuje w sprawach będących w ich właściwości zasady prawa i protokołu dyplomatycznego, organy konsularne natomiast spełniają rozliczne funkcje, wśród których mieszczą się funkcje prawne i administracyjne (*R. Bierzanek, J. Symonides*, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 167, 170–171, 174–175 i 188; szerzej w odniesieniu do konsulów por. *S. Sawicki*, Funkcje konsula, s. 88 i n.). Dodac trzeba, że w niektórych przypadkach funkcje konsula może wykonywać członek personelu dyplomatycznego, łącząc dwie funkcje.

Postępowanie przed konsulem reguluje ustawa z 25.6.2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2141 ze zm.) w Dziale III „Postępowanie przed konsulem”. W ograniczonym zakresie odsyła do KPA (art. 88 ust. 2, z zastrzeżeniem pierwszeństwa przepisów szczególnych).

8. Wyłączenie sfery wewnętrznej działania organów administracji publicznej. Przepis art. 3 § 3 wymienia dwa rodzaje spraw podlegających wyłączeniu spod mocy obowiązującej KPA, które mają nader istotną cechę wspólną. Otóż w sprawach tych są podejmowane **akty administracyjne indywidualne**, ale mają one w przeważającej części charakter **aktów wewnętrznych**, nie mają bowiem adresata znajdującego się na zewnątrz struktury organów administracji publicznej. Aktem takim będzie polecenie służbowe przede wszystkim indywidualne, ale polecenie służbowe ogólne także powinno być tak samo traktowane (por. *J. Łętowski*, Polecenie służbowe, s. 128–134 oraz s. 153–155). Hierarchiczna budowa aparatu państwowego stanowi o tym, że jednostki organizacyjne wyższego stopnia korzystają z określonych uprawnień zwierzchnich w stosunku do jednostek organizacyjnych niższego szczebla i w granicach wyznaczonych prawem mogą wpływać wiążącymi aktami administracyjnymi na ich działanie. W zależności od charakteru powiązań pomiędzy jednostkami organizacyjnymi aparatu państwowego można mówić o dekoncentracji albo o decentralizacji, z którą związany jest określony zasób samodzielności jednostek niższego stopnia (por. szerzej *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, s. 212 i n.). Poza zależnością organizacyjną występuje jeszcze zależność służbowa i osobowa, wynikająca z zasad zwierzchnictwa w stosunkach pomiędzy osobami piastującymi funkcje organów a pracownikami aparatu administracyjnego zajmującymi pozycję podwładnych (*E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, s. 214–215; por. też co do powinności pracownika wobec zatrudniającego go urzędu *M. Jełowicki*, Instytucje prawa urzędniczego, s. 66–71; *E. Ura*, Prawo urzędnicze, s. 197–230; por. szerzej *T. Kuczyński*, w: SPA, t. 11, 2011, s. 408–419).

Sfera wewnętrzna w działaniu administracji państwowej jest w doktrynie rozdzielana na dwie dziedziny: pierwsza dotyczy układu między przełożonym a podwładnym, natomiast druga – wszystkich relacji zachodzących pomiędzy organami w strukturze administracji rządowej oraz pomiędzy jej organami a organami samorządu terytorialnego (*I. Lipowicz*, Pojęcie sfery wewnętrznej, s. 86 i n.). Dziedziny te pokrywają się z podziałem materii w art. 3 § 3 pkt 1 i 2. Obydwie dziedziny są prawnie uregulowane, chociaż nie zawsze przepisami prawa powszechnie obowiązującymi. Stosuje się w nich pewne procedury, np. kwestionowania polecenia służbowego w przypadku jego niezgodności z prawem, kwestionowania aktów nadzorczych w strukturach zdecentralizowanych rozstrzygania sporów o właściwość w administracji rządowej, ale dokonuje się to poza zakresem obowiązywania KPA.

Wyłączenie spod mocy obowiązującej KPA nie będzie rozciągało się na nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania lub powołania, lecz odnosić się będzie tylko do zależności zachodzących pomiędzy przełożonym a podwładnym w ramach wykonywania obowiązków służbowych (*R. Orzechowski, w: Borkowski, Komentarz, s. 51–52*).

Odnosnie do pozycji prawnej starosty, wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w dziedzinie gospodarki nieruchomościami, w przypadku skierowania do niego aktu ministerialnego por. postanowienie NSA z 16.11.1999 r., I SA 1614/99 (ONSA 2000, Nr 4, poz. 168, s. 304). W uzasadnieniu postanowienia zwraca się uwagę na to, że akt ministerialny nie był decyzją administracyjną w rozumieniu KPA (mimo że nosił nazwę „decyzja”), lecz był „aktem wewnętrznym, skierowanym przez organ naczelny do organu samorządowego stopnia powiatowego wykonującego zlecone przez ustawę zadania administracji rządowej” i powołano się na wyłączenie tych spraw spod mocy obowiązującej KPA w art. 3 § 3 pkt 1. W postanowieniu z 17.10.2017 r., II OSK 2336/17 (Legalis), NSA podkreślił: „Należy też wskazać na charakter aktu planu urządzania lasu. W art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach ustawodawca przyjął, że pod podjęciem planu lasu rozumie się podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Z określonego charakteru, który nadaje planowi moc dokumentu nie ma podstaw do wyprowadzenia, że jest to decyzja, czy też inny akt lub czynność dotycząca uprawnień i obowiązków wynikająca z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej. Należy w pełni podzielić stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r., sygn. II OSK 2477/12, że zatwierdzenie planu «jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium»”.

- 9 9. Delegacja ustawowa do rozszerzenia stosowania przepisów KPA na postępowania w sprawach wyłączonych warunkowo.** Rada Ministrów nie skorzystała z delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia rozszerzającego moc obowiązującą Kodeksu. Zmiany w zakresie obowiązywania KPA były dokonywane aktami ustawowymi. Odnosnie do generalnego wyłączenia stosowania KPA w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa por. komentarz do art. 1 Nb 31.

Art. 4. [Immunitet]

Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

Spis treści

	Nb
1. Pierwszeństwo porządku prawnego międzynarodowego przed prawem krajowym; rola zwyczajów międzynarodowych	1
2. Źródła przywilejów i immunitetów	2
3. Przywileje osobowe personelu oficjalnego	3
4. Uchylenie i zrzeczenie się immunitetu	4

- 1 1. Pierwszeństwo porządku prawnego międzynarodowego przed prawem krajowym; rola zwyczajów międzynarodowych.** Ze względu na brak w prawie polskim do 1997 r. ogólnej reguły określającej stosunek porządku prawnego wewnętrznego do