

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

Wydanie 17.

Kodeks postępowania administracyjnego

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

Tekst jednolity z dnia 20 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 256)¹

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 695, poz. 1298, druk sejmowy Nr 239)

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 18.2.2020 r.

Dział I. Przepisy ogólne

Literatura: B. Adamiak, Glosa do wyroku SN z 11.11.1996 r., III RN 8/96, OSP 1997, Nr 10, poz. 190; *taż*, Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym, w: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, Warszawa 2008; *taż*, Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego, Wrocław 1980; *taż*, Prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych, w: Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji, Poznań 1999; *taż*, Uwagi o cywilizacji stosowania przepisów prawa administracyjnego, w: Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80 lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, Wrocław 2018; *taż*, Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986; *taż*, Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji, w: Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym. System prawa administracyjnego procesowego, t. 2. Część 5, Warszawa 2019; *taż*, Zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą – jako przesłanka prawidłowości decyzji administracyjnej, PS 2007, Nr 1; B. Adamiak, J. Borkowski, Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym, PiP 1993, Nr 3; *ciż*, Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Warszawa 1992; *ciż*, Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym, SI 1996, t. 32; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1997; L. Bar, Wylączenie organu w postępowaniu administracyjnym, Gazeta Administracji 1936, Nr 5; M. Baumgart, H. Habel, Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym, Warszawa 1933; M. Bednarek, Mienie, Kraków 1997; Z. Berkowski, Przekształcenia własnościowe, Warszawa 1990; E. Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, Wiedeń 1886; R. Bierzanek, J. Symonides, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2004; J. Borkowski, Bezczynność w administracji publicznej, Kontrola Państwa 2008, Nr 2; *tenże*, Glosa do postanowienia NSA z 7.10.1983 r., SA/Lu 172/83, OSP 1985, Nr 7–8, poz. 125; *tenże*, Zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, w: Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, Warszawa 1980; *tenże*, Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, PiP 1980, Nr 5; *tenże*, Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967; *tenże*, Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym, PPIA XXXV, Wrocław 1996; W. Brzeziński, Ochrona interesu społecznego w k.p.a., PiP 1961, Nr 3; W. Chróścielewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994; *tenże*, Gmina jako strona postępowania administracyjnego – konsekwencje prawne uchylecia art. 27a k.p.a., ST 1995, Nr 4; *tenże*, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002; *tenże*, Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a., PiP 1999, Nr 6; M. Cieślak, Nieważność orzeczeń w procesie karnym PRL, Warszawa 1965; J. Chlebny, Zasady ogólne postępowania administracyjnego z perspektywy europejskiej, w: Zasady ogólne postępowania administracyjnego. System prawa administracyjnego procesowego. t. 2. Część 2, Warszawa 2018; W. Czachórski, Zarys prawa zobowiązań. Część ogólna, Warszawa 1963; W. Dawidowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu, Warszawa 1962; *tenże*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, Warszawa 1974; B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Kraków 2005; *tenże* (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010; *tenże*, Samorząd terytorialny, Kraków 2006; S. Dudzik, Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych, PiP 1994, Nr 7–8; P. Dzienis, Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej, Warszawa 2006; M. Elżanowski, Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 1970; J. Filipek, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Kraków 1995; *tenże*, Rola prawa

w działalności administracji publicznej, Warszawa–Kraków 1974; *tenże*, Stosunek administracyjnoprawny, Kraków 1968; *E. Frankiewicz*, Gwarancje procesowe strony w postępowaniu przed konsulem, Częstochowa 2003; *S. Fundowicz*, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005; *W. Góralczyk jr.*, Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1991; *T. Górzyńska*, Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne, Wrocław 1985; *K. Gruszecki*, Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym, ST 2005, Nr 11; *A. Hanusz, P. Czerski*, Opłata skarbową od pełnomocnictw, Prawo i Podatki 2007, Nr 4; *R. Hauser, J. Trzcziński*, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2008; *M. Herdegen*, Prawo europejskie, Warszawa 2004; *R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administracyjne, Warszawa 2011; *ciż* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010; *E. Iserzon, J. Staroścjak*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1961; *tenże*, Postępowanie administracyjne. Komentarz, Kraków 1937; *M. Iżykowski*, Charakterystyka prawna uprawdopodobnienia w postępowaniu cywilnym, NP 1980, Nr 3; *K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška*, w: *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978; *ciż*, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w: *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978; *Z. Janku*, Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według k.p.a., RPEiS 1970, Nr 2; *Z. Janowicz*, Uwagi o doskonaleniu postępowania administracyjnego, PiP 1978, Nr 5; *A. Jaroszyński*, Stan nagłej konieczności w polskim prawie administracyjnym, AUWr 1985, Prawo CXLIII; *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956; *W. Jaśkiewicz*, Stosunki służbowe w administracji, Warszawa–Poznań 1969; *M. Jełowicki*, Instytucje prawa urzędniczego, Warszawa 1986; *M. Jełowicki*, Nauka administracji. Zagadnienia wybrane, Warszawa 1987; *J. Jendroška, B. Adamiak*, Glosa do wyroku NSA z 27.4.1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, Nr 5, poz. 109; *W.J. Katner*, w: *M. Saffjan* (red.), System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2007; *R. Kędziora*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2004; *A. Kidyba*, Atypowe spółki handlowe, Kraków 2001; *tenże*, Kodeks spółek handlowych. Objasnienia, Kraków 2001; *T. Kietkowski*, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; *D.R. Kijowski*, Pozwolenia w administracji publicznej, Białystok 2000; *W. Klonowiecki*, Strona w postępowaniu administracyjnym, Lublin 1938; *Z. Kmiecik*, Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Kraków 2004; *tenże*, Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000; *tenże*, Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA, PiP 1988, Nr 10; *Z. Kmiecik, J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA), Warszawa 1988; *Z.R. Kmiecik*, Zdolność procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, PiP 2008, Nr 8; *E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan*, Nauka administracji, Kraków 1999; Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem, Gdańsk 2000; Kodeks postępowania administracyjnego. Wzory pism i formularzy wraz z tekstem Kodeksu i przepisów wykonawczych, Warszawa 1960; *J. Korczak*, Ewolucja statusu pracowników samorządowych, w: *A. Błaś* (red.), Studia nad samorządem terytorialnym, Wrocław 2002; *A. Korzeniowska*, Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002; *taż.*, Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej, ST 1997, Nr 3; *A. Korzeniowska-Polak*, Problematyka doręczeń w przypadku wielości stron postępowania administracyjnego, PiP 2007, Nr 8; *J. Korzonek, I. Rosenblüth*, Kodeks zobowiązań. Komentarz, t. 1, Kraków 1934; *C. Kosikowski*, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, PiP 2001, Nr 4; *C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla*, Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2004; *J. Krajewski*, w: Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem, t. 1, Warszawa 1989; *tenże*, Naruszenie prawa materialnego jako podstawa rewizji według k.p.c., NP 1958, Nr 10; *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1986; *J.St. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, reprint, Kraków 2003; *tenże*, Res iudicata w prawie administracyjnym, Kra-

ków 1931; *Z. Leoński*, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej, Poznań 1959; *tenże*, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2001; *tenże*, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2000; *Z. Leoński, Z. Niewiadomski, M. Waligórski*, Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem, Warszawa–Poznań 1992; *I. Lipowicz*, Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej, Katowice 1991; *J. Litwin*, Orzecznictwo administracyjne przedsiębiorstw państwowych a projekt Kodeksu Postępowania Administracyjnego, PUG 1959, Nr 9; *tenże*, Postępowanie administracyjne, Łódź 1948; *F. Longchamps*, Problem trwałości decyzji administracyjnej, PiP 1961, Nr 12; *G. Łaszczyca, A. Matan*, Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym, Kraków 1998; *ciż*, Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym, PiP 2000, Nr 5; *G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. 1, Kraków 2005; *J. Łętowski*, Głosa do wyroku NSA z 11.6.1982 r., SA 820/81, OSP 1982, Nr 1–2, poz. 22; *tenże*, Polecenie służbowe w administracji, Warszawa 1972; *R. Mastalski, J. Zubrzycki*, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Wrocław 2000; *A. Matan*, Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Katowice 2001; *H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ*, Postępowanie cywilne, Warszawa 1997; *M. Mincer*, Uznanie administracyjne, Toruń 1983; *W. Miszewski*, Konflikty kompetencyjne i sądownictwo kompetencyjne, w: Encyklopedia podręczna prawa publicznego, t. 1, Warszawa 1927–1928; *L. Morawski*, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2002; *Z. Niewiadomski*, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988; *tenże* (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004; *E. Ochendowski*, Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne. Wybór orzecznictwa, Toruń 2003; *tenże*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004; *J. Panejko*, Geneva i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, reprint, Warszawa 1990; *M. Podleśny*, Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ST 2006, Nr 3; *R. Podpłóński, P. Popis*, Podpis elektroniczny. Komentarz, Warszawa 2004; *Z. Radwański*, w: *S. Grzybowski* (red.), System prawa cywilnego, t. 1, Część ogólna, Wrocław 1985; *tenże*, Zarys części ogólnej prawa cywilnego, Warszawa 1979; *S. Rozmaryn*, O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1961, Nr 12; *M. Saffjan*, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku), Warszawa 2004; *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2008; *S. Sawicki*, Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe, Wrocław 1992; *tenże*, Przywileje i immunitety konsularne, Wrocław 1989; *W. Siedlecki*, Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 1972; *tenże*, Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, Warszawa 1977; *I. Skrzydło-Niżnik*, w: *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz* (red.), Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, Kraków 2001; *E. Smoktunowicz, D. Kijowski, J. Mieszkowski*, Postępowanie administracyjne, podatkowe i administracyjnosądowe, Warszawa 2001; *E. Smoktunowicz*, Analogia w prawie administracyjnym, Warszawa 1970; *tenże*, Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992; *S. Soltysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja*, Kodeks handlowy. Komentarz, t. 1, Warszawa 1994; *M. Stahl*, Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011; *H. Starczewski* (red.), Orzecznictwo naczelnych organów administracji państwowej, Warszawa 1968; *J. Starościak*, Decentralizacja administracji, Warszawa 1960; *tenże*, Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973; *tenże*, Prawne formy i metody działania administracji, w: *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978; *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 1975; *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 1977; *tenże*, Źródła prawa administracyjnego, w: *J. Starościak* (red.), System prawa administracyjnego, t. 1, Wrocław 1977; *J. Staryszak*, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931; *D. Sześciło*, Komentarz. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.2.2005 r. w sprawie *Beller przeciwko Polsce*, skarga Nr 51837/99, ST 2008, Nr 11; *tenże*, Komentarz. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z 1.7.2008 r. w sprawie Nr 71146/01 *Borysewicz przeciwko Polsce* oraz z 22.7.2008 r. w sprawie Nr 23759/02 *Przepałkowski przeciwko Polsce* i w sprawie

Nr 27710/05 *Kita przeciwko Polsce*, ST 2008, Nr 9; Z. Szydłowski, Teoria organu administracji państwowej, Szczecin 1985; J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, Warszawa 2002; *tenże*, Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy, Warszawa 2001; A. Świątkowski, Komentarz do pragmatyki urzędniczej, Warszawa 1988; W. Taras, Informowanie obywateli przez administrację, Wrocław 1992; J.P. Tarno, Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego, Warszawa 1999; E. Ura, Prawo urzędnicze, Warszawa 2007; I. Wajnes, Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym, Wilno 1939; M. Waligórski, Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem, Lwów 1936; *tenże*, Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu, Warszawa 1948; *tenże*, Proces cywilny. Funkcja i struktura, Warszawa 1947; G. Wielikowski, O czystość rozumowania kasacyjnego, Głos Sądownictwa 1935, Nr 11; A. Wiśniewski, Kodeks handlowy, Warszawa 1992; A. Wolter, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1967; *tenże*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1986; T. Woś, Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990; *tenże*, Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym, PiP 1994, Nr 6; J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972; *tenże*, Stosowanie prawa przez organy administracji, Organizacja, Metody, Technika 1972, Nr 12; *tenże*, Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa, SP 1986, Nr 1–2; *tenże*, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959; M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986; M. Zdyb, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy, Kraków 2001; *tenże*, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem, Lublin 1993; A. Zieliński, Podstawa prawna decyzji administracyjnej, PiP 1984, Nr 3; M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2006; *tenże*, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002; T. Zieliński, Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL, PiP 1982, Nr 9; *tenże*, Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, Warszawa 1977; K. Ziemiński, Zasady ogólne prawa administracyjnego, Poznań 1989; J. Zimmermann, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986; *tenże*, Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe, Toruń 1998; *tenże*, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996; *tenże*, Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej a sądami, PiP 1989, Nr 3; M. Zimmermann, Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego, w: Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa–Wrocław 1967.

Rozdział 1. Zakres obowiązywania

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 własność 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. Uwagi ogólne		1-9	
1. Zmiany rozwiązań prawnych wyznaczających zakres obowiązywania		1	
2. Nowelizacja KPA z 1980 r.		2	
3. Reforma ustrojowa administracji publicznej		3	
4. Regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w 1995 i 2002 r.		4	
5. Reforma ustrojowa administracji publicznej w 1998 r.		5	
6. Rodzaje postępowań; charakter regulacji KPA		6	
7. Reformy ustrojowe kształtujące rozwiązanie organów związanych regulacją przepisów postępowania		7	
8. Zmiana regulacji zakresu obowiązywania		8	
9. Zmiany form decentralizacji administracji publicznej		9	
II. Podmiotowy zakres obowiązywania Kodeksu		10-16	
1. Regulacja podmiotowego zakresu		10	
2. Definicja pojęcia organu administracji publicznej		11	
3. Definicja pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego		12	
4. Zakres pojęcia organu administracji publicznej ze względu na strukturę organizacyjną		13	
5. Elementy wyodrębnienia organu administracji publicznej		14	
6. Zakres podmiotowy postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń		15	
7. Zmiany w zakresie rozstrzygania sporów pomiędzy administracją publiczną a sądami		16	
III. Przedmiotowy zakres obowiązywania Kodeksu		17-28	
1. Zakres i charakter prawny regulacji przepisu art. 1		17	
2. Przesłanki wyznaczające zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego; pojęcie sprawy indywidualnej		18	
3. Forma rozstrzygnięcia przesłanką wyznaczającą zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego		19	
4. Domniemanie załatwienia sprawy decyzją administracyjną		20	
5. Wylączenie załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej		21	
6. Wylączenie stosowania przepisów KPA		22	
7. Milczące załatwienie sprawy; zakres przedmiotowy stosowania milczącego załatwienia sprawy		23	
8. Zakres przedmiotowy stosowania milczącego załatwienia sprawy		24	
9. Pojęcie zaświadczenia		25	
10. Zakres regulacji rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych		26	
11. Nakładanie kar lub wymierzanie kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu		27	
12. Europejska współpraca administracyjna		28	
IV. Przesłanki określania zakresu obowiązywania Kodeksu		29-31	
1. Wystąpienie łączne przesłanek wyznaczających zakres obowiązywania ogólnego postępowania administracyjnego		29	
2. Przesłanki wyznaczające zakres stosowania przepisów o postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń		30	
3. Przesłanki wystąpienia sporu o właściwość oraz sporu kompetencyjnego		31	
V. Znaczenie regulacji art. 1 pkt 1 i 2 dla ukształtowania prawa do procesu na drodze administracyjnej		32-33	
1. Charakter przesłanek wyznaczających zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego		32	
2. Ograniczenia przedmiotowe sprawy indywidualnej w materialnym prawie administracyjnym		33	
VI. Wybór drogi postępowania administracyjnego lub postępowania cywilnego		34	
1. Wybór drogi nabycia uprawnienia		34	
VII. Przedmiotowy zakres ograniczony stosowaniem odpowiednio przepisów ogólnego postępowania administracyjnego		35	
1. Odpowiednie stosowanie przepisów ogólnego postępowania administracyjnego		35	
VIII. Stosowanie przepisów KPA regulujących ogólne postępowanie administracyjne w prawie ustrojowym		36-37	
1. Odesłanie w przepisach prawa ustrojowego do przepisów KPA		36	
2. Wprowadzenie instytucji procesowych do prawa ustrojowego		37	
IX. Konstrukcja prawna przepisów określających zakres obowiązywania Kodeksu		38-46	
1. Zakres regulacji obowiązywania Kodeksu		38	
2. Klauzula derogacyjna		39	
3. Rozszerzenie zakresu obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego		40	
4. Ograniczone znaczenie nowelizacji KPA		41	
5. Określenie zakresu stosowania przepisów KPA w ustawach materialnoprawnych		42	
6. Odniesienia w KPA do innych aktów prawnych		43	
7. Znaczenie prawne przepisów ustaw szczególnych o stosowaniu do wydawania decyzji trybu regulowanego KPA		44	
8. Rola orzecznictwa sądowego dla wykładni przesłanek wyznaczających zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego		45	
9. Wylączenie postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa		46	

I. Uwagi ogólne

1 1. **Zmiany rozwiązań prawnych wyznaczających zakres obowiązywania.**

W brzmieniu tekstu pierwotnego zakres przedmiotowy mocy obowiązującej KPA był określony w art. 1 z zastosowaniem pojęcia indywidualnej sprawy z zakresu administracji państwowej. Zakres podmiotowy był natomiast uregulowany w art. 2 i obejmował organy administracji państwowej oraz państwowe i społeczne jednostki organizacyjne, które w ramach decentralizacji funkcji administracyjnych zostały powołane do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych (por. *J. Starościak*, *Decentralizacja administracji*, s. 46–52, 66–72).

2 2. **Nowelizacja KPA z 1980 r.**

W nowelizacji KPA z 1980 r. zmieniono systematykę początkowych przepisów Kodeksu, a zakres mocy obowiązującej podmiotowy i przedmiotowy został objęty postanowieniami jednego artykułu. Ze względu na zrealizowanie zapowiedzi ustawowej unormowania zasad rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami administracji państwowej a sądami (była zawarta w art. 20 tekstu pierwotnego KPA), wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz unormowanie postępowania przy wydawaniu zaświadczeń trzeba było odnieść się do poszczególnych przedmiotów regulacji kodeksowej. Zachowano nadal przepisy dotyczące zlecenia funkcji administracyjnych państwowym i społecznym jednostkom organizacyjnym. Zmienione brzmienie art. 1 stanowiło o tym, że był to Kodeks większej już liczby postępowań, chociaż oczywiście miejsce centralne wśród nich zajmowało postępowanie administracyjne ogólne.

3 3. **Reforma ustrojowa administracji publicznej.**

Kolejna zmiana do art. 1 została wprowadzona ZmKPA1990, co było związane ze zmianą struktury administracji państwowej w terenie, z przywróceniem w niej dualizmu. Nowela wprowadzała do przepisów art. 1 organy samorządu terytorialnego, jako poddane mocy obowiązującej KPA w rozstrzyganiu decyzją administracyjną spraw indywidualnych, a także zaznaczała odrębność założeń rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami administracji rządowej a organami samorządu terytorialnego.

4 4. **Regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w 1995 i 2002 r.**

Zmiany wprowadzone przez NSAU były znaczne. Skreślenie Działu VI KPA z mocy art. 61 pkt 3 NSAU spowodowało usunięcie z Kodeksu przepisów normujących **postępowanie** w dwóch rodzajach spraw: zaskarżania decyzji do NSA z powodu ich niezgodności z prawem; rozstrzygania sporów o właściwość między organami terenowej administracji rządowej a organami samorządu terytorialnego.

Dawny przepis art. 216b § 1 zachowano w KPA jako art. 22 § 3, pozostawiając tym samym określenie podmiotów uprawnionych do wniesienia do NSA wniosku o rozpatrzenie sporu o właściwość. Przepisy regulujące postępowanie w tych sprawach oraz rozstrzygnięcie sporu zawarte były w NSAU. Dopiero jednak przepisem art. 4 pkt 1 ustawy z 1.3.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) skreślono w art. 1 § 1 pkt 3, który wymieniał jako regulowane przez KPA sprawy zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA.

W KPA nie ma określenia podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na niezgodność decyzji administracyjnej z prawem, poza pośrednim wskazaniem na uprawnienie prokuratora w art. 189. Oczywiście nadal obowiązuje zasada ogólna sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji admini-

stracyjnych, ustanowiona w art. 16 § 2. Przepis ten miał do 1999 r. brzmienie nieuzgodnione ze stanem prawnym spowodowanym uchycieniem Działu VI KPA, stanowiąc o dopuszczalności zaskarżenia decyzji „na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie”, gdy tymczasem zasady te i tryb były uregulowane w NSAU. Jedną z konsekwencji rozszerzenia zakresu właściwości NSA było to, że inaczej niż do tej pory określono podmiot uprawniony do wniesienia skargi do NSA. Nie była i nie jest to już tylko strona postępowania administracyjnego, o której stanowi art. 28, jak to było w czasie wprowadzania sądowej kontroli decyzji administracyjnych w 1980 r. Z mocy przepisów NSAU sąd administracyjny stał się właściwy do rozpatrywania skarg na działanie administracji publicznej podejmowane w różnych formach prawnych, na jej bezczynność w niektórych sprawach, a także w sprawach z wniosków o rozpoznanie niektórych sporów o właściwość w terenowej administracji publicznej. Stosownie do NSAU sąd administracyjny był właściwy w sprawach skarg na decyzje i postanowienia wydawane w postępowaniach nieobjętych zakresem mocy obowiązującej KPA, czyli i ten element przesłanki skargi został inaczej określony niż w początkowej fazie działania NSA.

Przepisem art. 4 pkt 7 WprowAdmU skreślono Dział V KPA i odpowiednio do tego przepisem pkt 1 tegoż artykułu wprowadzono zmianę w brzmieniu art. 1 pkt 3 KPA, usuwając tę jego część, która stanowiła o rozstrzygnięciu sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej a sądami (por. komentarz do skreślonych przepisów Działu V KPA oraz do art. 65 i 66 w nowym ich brzmieniu).

5. Reforma ustrojowa administracji publicznej w 1998 r. Szereg zmian wprowadzono ZmKPA1998 w art. 2, a z uwagi na znaczne już nawarstwienie nowelizacyjne w jej art. 35 zapowiedziano ogłoszenie tekstu jednolitego Kodeksu (zapowiedź wykonano w 2000 r. – Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Nowelizacja dotknęła bardzo wiele przepisów KPA ze względu na zmianę terminologii, bo określenie: „organ administracji państwowej” zastąpiono w całym Kodeksie terminem: „organ administracji publicznej”, akcentującym dualizm administracji sprawowanej w państwie przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Do nowej struktury administracji terenowej i założeń jej wykonywania dostosowano treść art. 1 oraz definicji normatywnych zawartych w art. 5 § 2, jak również przywrócono – z nowymi określeniami – uregulowania dotyczące trójszczeblowej struktury administracji terenowej, odpowiednio do niej wskazując organy wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, organy właściwe do rozstrzygnięcia sporów o właściwość, jak również do rozpatrywania skarg i wniosków. Ogólnie można powiedzieć, że była to nowelizacja przede wszystkim porządkująca, która tylko w niewielu przypadkach wprowadziła zmiany merytoryczne do uregulowań prawnych. Taką zmianę wprowadzono, nadając nowe brzmienie art. 1 pkt 2. Dostosowano również zakres obowiązywania oraz brzmienie przepisów o skargach i wnioskach do postanowień Konstytucji RP, korygując także, odpowiednio do systemu źródeł prawa, delegację do wydania przepisów wykonawczych.

6. Rodzaje postępowania; charakter regulacji KPA. Regulacja w art. 1 wskazuje na rozszerzenie charakteru regulacji obejmującej nie tylko regulację procesową, ale również materialnoprawną. W KPA nie była przyjęta regulacja wyłącznie o charakterze procesowym, ale również o charakterze materialnoprawnym (np. art. 28, 156 § 1 i 2). Nadane nowe brzmienie art. 1 przyjmuje, że zakres regulacji KPA nie jest ograniczony wyłącznie do przepisów prawa procesowego, ale zawiera przepisy prawa materialnego. To rozgraniczenie regulacji procesowej od regulacji materialnoprawnej jest wprost zaznaczone przez wyodrębnienie w art. 1 pkt 1–4 zakresu regulacji

procesowej od przedmiotowo odrębnego materialnoprawnego charakteru regulacji w art. 1 pkt 5 i 6.

Artykuł 1 w pkt 1–4 zawiera wyliczenie regulowanych postępowań:

- 1) postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowania 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) postępowania w sprawie 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) postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń.

Wyliczoną regulację procesową należy uzupełnić przez uwzględnienie art. 2, który stanowi, że Kodeks „normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych”. Artykuł 1 pkt 5 już nie stanowi, że reguluje postępowanie, a że „normuje nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu”. Nakładanie i wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu stanowi podstawę materialnoprawną sprawy indywidualnej nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej. Rozpoznanie i rozstrzygnięcie tego rodzaju spraw indywidualnych następuje w trybie regulowanym w art. 1 pkt 1. Zamieszczenie tej materialnej regulacji w KPA jest wynikiem poszukiwania miejsca regulacji ogólnej dla nakładania i wymierzania tych kar. Brak kodyfikacji prawa administracyjnego powoduje, że w KPA zamieszczana jest materia prawna o różnym normatywnym charakterze. Dało to argument, że poszukując miejsca do regulacji ogólnej dla nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, nie przyjęto koncepcji odrębnej ustawy, a koncepcje umieszczenia w KPA, tworząc w ten sposób element kodyfikacyjny,

Regulacja w art. 1 pkt 6 „tryb europejskiej współpracy administracyjnej”, której brzmienie nadano w Dziale VIIIA „Europejska współpraca administracyjna”, wskazuje na aspekt materialnoprawny, jest jednak regulacją procesową, skoro aspekt materialny regulują przepisy prawa Unii Europejskiej.

Zakres mocy obowiązującej KPA w jego aktualnym brzmieniu obejmuje postępowanie administracyjne ogólne, postępowanie w sprawach rozpatrywania sporów o właściwość między organami administracji publicznej, postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1) oraz postępowanie w sprawach skarg, stosowane również w sprawach wniosków (art. 2; por. odrębny komentarz co do zakresu mocy obowiązującej KPA w tych sprawach). Zakres stosowania wymienionych postępowań jest określony klauzulami generalnymi o różnym stopniu szczegółowości. Zastosowanie tej konstrukcji prawnej powoduje, że wątpliwości ujawniające się przy stosowaniu przepisów art. 1 i 2 KPA należy tłumaczyć w sposób **rozszerzający** zakres stosowania Kodeksu, a nie zmierzający do jego zacieśnienia.

- 7 **7. Reformy ustrojowe kształtujące rozwiązania organów związanych regulacją przepisów postępowania.** Projekt KPA był opracowany w czasie, w którym poszukiwano rozwiązań decentralizacyjnych w administracji państwowej i jedną z jej

form miało być zlecenie funkcji administracji państwowej organom przedsiębiorstw państwowych, zakładów administracyjnych, związków zawodowych, spółdzielni lub organizacji społecznych (por. Nb 1 komentarza). Przy nowelizacji Kodeksu z 24.5.1990 r. wprowadzono do przepisu art. 1 § 2 pkt 1, jako podmioty objęte zakresem mocy obowiązującej KPA, komunalne jednostki organizacyjne w przypadku, gdy mają one rozstrzygać sprawy indywidualne, wydając decyzje administracyjne. Przepis ten korespondował z postanowieniem art. 39 ust. 4 d.SamTerU, który dopuszczał udzielanie upoważnień komunalnym jednostkom organizacyjnym przez radę gminy. Dalsze reformy ustroju państwa zmierzają do rozszerzenia i pogłębienia procesów decentralizacyjnych w nawiązaniu do zasady pomocniczości wymienionej w preambule do Konstytucji RP (por. charakterystykę źródeł i pojęcia decentralizacji dokonaną przez S. Fundowicza, *Decentralizacja administracji*, s. 15–56).

8. Zmiana regulacji zakresu obowiązywania. Ustawą ZmKPA1998 zmieniono konstrukcję i brzmienie przepisu art. 1, rezygnując z podziału na paragrafy oraz z wyliczenia szeregu podmiotów powołanych do stosowania KPA. Przepisom nadano przez to bardziej generalne brzmienie, co ma znaczenie w określeniu zakresu podmiotowego mocy obowiązującej KPA. Pojęcie organu administracji publicznej, wprowadzone do pkt 1, obejmuje swym zakresem zarówno organy administracji rządowej, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego, czyli podstawowe organy wchodzące do struktury administracji w państwie. W pkt 2, zastępującym dawny przepis § 2 w art. 1, w miejsce wyliczenia rodzajów jednostek organizacyjnych państwowych, komunalnych, typów organizacji społecznych powołanych do wykonywania zleconych funkcji administracji publicznej z mocy prawa, wprowadzono zbiorcze ich określenie oraz poszerzono podstawę wykonywania tych zleconych funkcji.

Zmiana brzmienia przepisu art. 1 tylko częściowo ma charakter redakcyjny. W jej wyniku nastąpiła ważna zmiana treści regulacji prawnej. Jest to widoczne przy analizie przepisu pkt 2, w której zasadnicze znaczenie trzeba przypisać terminowi „organ państwowy” niebędący organem administracji publicznej. Wprowadzenie tego pojęcia oznacza akceptację założenia, że zlecenie funkcji administracji publicznej może dotyczyć każdego, bez wyjątku, organu państwowego, który nie należy do struktury administracji publicznej. W wykładni tego pojęcia w pewnym zakresie będzie przydatny słownik określeń normatywnych zawarty w art. 5 § 2 w szczególności pkt 3 i 6, w których wylicza się organy przynależne do struktury publicznej administracji rządowej i samorządowej. Te organy państwowe, które nie zostały wymienione w określeniach normatywnych, trzeba potraktować jako „inne organy państwowe”.

Drugie pojęcie występujące w tym przepisie – „inne podmioty niebędące organami państwowymi”, ma bardzo płynny zakres, bo będą to najszerzej rozumiane organizacje społeczne czy też jednostki organizacyjne niepaństwowe niezaliczane do organizacji społecznych, nie można z tego kręgu podmiotów wykluczyć osób fizycznych posiadających szczególne kwalifikacje do wykonywania zleconych zadań administracji publicznej. Podstawę wykonywania zleconych funkcji administracji publicznej stanowiąc będzie albo wprost przepis prawa powszechnie obowiązującego, albo też dopuszczone takim przepisem porozumienie pomiędzy organem administracji publicznej a organem państwowym lub innym podmiotem. Wprowadzając do przepisów jako podstawę prawną wykonywania zleconych funkcji administracji publicznej „porozumienie”, czyli pośrednio przepis prawa powszechnie obowiązującego, bo porozumienie jest aktem delegowania właściwości, nawiązano do przepisów

ustaw o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w terenie, w których występuje ta konstrukcja prawna.

Odwrotnie postąpiono przy określeniu w art. 1 pkt 3 zakresu stosowania przepisów KPA w sprawach sporów o właściwość, wymieniając poszczególne rodzaje podmiotów, pomiędzy którymi mogą one występować. Nie było potrzeby wprowadzania, jako osobnej kategorii stron sporu o właściwość, podmiotów wykonujących zlecone funkcje z zakresu administracji publicznej, ponieważ w dalszych przepisach KPA należy stosować określenie normatywne organu administracji publicznej zawarte w art. 5 § 2 pkt 3, które obejmuje te podmioty.

- 9 9. Zmiany form decentralizacji administracji publicznej.** Organy przedsiębiorstw państwowych były powołane z mocy prawa do wydawania decyzji administracyjnych w dość licznych przypadkach w dobie reglamentacji obrotu gospodarczego (por. *J. Litwin*, *Orzecznictwo administracyjne*, s. 294 i n.). W aktualnym stanie prawnym znaczenie tej formy decentralizacji administracji państwowej stało się ograniczone.

Powierzanie organom zakładów administracyjnych rozstrzygnięcia spraw indywidualnych decyzjami administracyjnymi ma miejsce w szeregu przypadków i jest istotnym problemem podejmowanym w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie (por. *B. Adamiak*, *J. Borkowski*, *Zakład administracyjny*, s. 25 i n.). Chodzi tu o decyzje w sprawach przyjęcia do zakładu, dopuszczenia do korzystania z jego usług, ustania stosunku zakładowego oraz o odgraniczenie od siebie aktów administracyjnych zewnętrznych i wewnętrznych, które są podejmowane przez organy zakładu administracyjnego w jego stosunkach z destynatariuszami (por. *M. Elżanowski*, *Zakład państwowy*, s. 125–150; *Z. Czarnik*, w: *SPA*, t. 6, 2011, s. 469–472 i 481–483).

Zaznacza się, co widać w legislacji, tendencja do zlecania organom samorządu zawodowego funkcji administracji publicznej, a to odnośnie do dostępu do niektórych zawodów. Decyzje takie podejmuje niektóre organy samorządu zawodowego. Nie dostrzega się podobnego zjawiska w odniesieniu do organizacji społecznych, które w nielicznych przypadkach mogą korzystać z niektórych władczych form działania administracji.

II. Podmiotowy zakres obowiązywania Kodeksu

- 10 1. Regulacja podmiotowego zakresu.** Przepis art. 1 § 1 w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1990 r. do końca 1998 r. wymieniał jako podmioty stosujące przepisy KPA organy administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego, co mogło prowadzić do przekonania o zasadniczej różnicy między nimi w zakresie wykonywanych zadań czy nawet o dopuszczalności przeciwstawiania ich sobie. Takie rozumienie przepisu nie było uzasadnione. Charakter państwowy podstawowego zakresu działalności jednostek samorządu terytorialnego ani nie budził niegdyś wątpliwości (*J. Panejko*, *Geneza i podstawy*, s. 51–54), ani obecnie nie jest kwestionowany przez autorów zajmujących się prawnymi zagadnieniami samorządu terytorialnego (*Z. Niewiadomski*, *Samorząd terytorialny*, s. 9–10 i 21–34; *M. Zdyb*, *Samorząd a państwo*, s. 14–28 i 32–33; *A. Agopszowicz*, *Z. Gilowska*, *M. Taniewska-Peszko*, *Zarys prawa*, s. 11–14; *Z. Leoński*, *Samorząd terytorialny*, s. 5–8; *E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne*, s. 324–325 i 328–329; *B. Dolnicki*, *Samorząd terytorialny*, s. 17–30; *Z. Niewiadomski*, w: *SPA*, t. 6, 2011, s. 131 i n.). Oczywiście jest, że zupełnie innym zagadnieniem jest samodzielność samorządu terytorialnego i zakres jego niezależności od administracji rządowej w sferze powierzonych zadań oraz podejmowania działalności poza sferą administracji publicznej.

Wprowadzenie w art. 1 pkt 1 pojęcia organu administracji **publicznej** odpowiada ugruntowanym poglądom doktryny, która odnosiła je do administracji o dualistycznej strukturze, obejmującej organy rządowe oraz samorządu terytorialnego jako dwóch komplementarnych wobec siebie części struktury władzy publicznej. Taką właśnie pozycję samorządu terytorialnego kształtuje Konstytucja RP, stanowiąca w art. 16 ust. 2, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, a w art. 163 głosząc, iż „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Z faktu wykonywania przez samorząd zadań publicznych wyprowadza się wniosek, że są to zadania, które należą do sfery administracji publicznej (Z. *Leoński*, Samorząd terytorialny, s. 8; mocniej akcentuje to B. *Dolnicki*, Samorząd terytorialny, s. 22 i 26–27).

2. Definicja pojęcia organu administracji publicznej. Pojęcie **organu administracji publicznej** należy rozumieć zgodnie z jego normatywnym określeniem zawartym w art. 5 § 2 pkt 3 z odesłaniem do art. 1 pkt 2 i rozszerzeniem określenia w art. 5 § 2 pkt 6 odnośnie do sprecyzowania pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego w jego wielopoziomowej strukturze wprowadzonej w życie w 1999 r. Pojęcie to obejmuje **organy centralne i dualistyczne organy terenowe**, składające się na rozbudowaną strukturę administracji publicznej. Zgodnie z DziałAdmRzU osobno wymienia się ministrów oraz centralne organy administracji rządowej, a to z uwagi na art. 34 ust. 2 tej ustawy o zamykaniu w zasadzie toku instancji na poziomie organów centralnych i wyjątkowo tylko na szczeblu ministra. Podobnie w odniesieniu do administracji rządowej w terenie, zgodnie z WojAdmRządU osobno wymieniono wojewodę oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej działające w imieniu wojewody lub samodzielnie. Drugi element administracji terenowej stanowią organy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech poziomów.

W zakres normatywny omawianego pojęcia wchodzi również inne organy państwowe oraz podmioty niepaństwowe powołane z mocy prawa lub porozumienia (zawartego na mocy ustawy) do wykonywania funkcji administracji publicznej w formach władczych. Przykłady można zaczerpnąć z art. 15 ust. 1 lub 2 StrefyEkonU, stanowiących podstawę do powierzenia wydawania decyzji administracyjnych w określonych sprawach zarządzającemu (spółce akcyjnej lub spółce z ograniczoną odpowiedzialnością) specjalną strefą ekonomiczną. Trzeba zaznaczyć, że normatywne określenie zawarte w art. 5 § 2 pkt 3 KPA stanowi o zrównaniu w zakresie stosowania przepisów KPA zarówno wszystkich organów należących do struktury administracji publicznej, jak i o zrównaniu z nimi podmiotów wykonujących tylko zlecone funkcje administracji publicznej w jednej lub kilku dziedzinach spraw, a to przez odwołanie się do przepisu art. 1 pkt 2. Obrazowo ujął to W. *Dawidowicz*, dzieląc organy stosujące przepisy KPA na organy administracyjne w znaczeniu ustrojowym oraz w znaczeniu funkcjonalnym, stwierdzając, że: „dla organów administracji państwowej w sensie ustrojowym rozstrzygnięcie indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej stanowi normalny element ich kompetencji, należy (...) do zadań, dla realizacji których zostały one utworzone, gdy natomiast organy tych innych jednostek organizacyjnych takie sprawy załatwiają wyjątkowo działając «na zlecenie» prawodawcy” (Ogólne postępowanie administracyjne, s. 45; por. też *Wierzbowski*, Prawo administracyjne, 2009, s. 115–117).

3. Definicja pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie **organu jednostki samorządu terytorialnego** występujące w określeniu zawartym w art. 5 § 2 pkt 3 jako tylko jeden z jego elementów, jest rozwinięte szczegółowo

w pkt 6, który zawiera wyliczenie wyglądające na mało uporządkowane. W tym przepisie wymienia się „organy” samorządowe niezależnie od tego, czy są powołane w zasadzie do rozpatrywania spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi, czy też mają inny zakres zadań. Zgodnie z ustawami o samorządzie terytorialnym organami są rady gmin, powiatów, sejmiki województwa, zarządy dwóch poziomów samorządu, ale ustawy te, w zasadzie powierzając wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, starostom i marszałkom, zastrzegają dopuszczalność wyjątków, co przede wszystkim dotyczy przypadków wydawania decyzji przez zarząd, ale nie można wykluczyć sytuacji, w których może to być decyzja rady albo też jej komisji (np. jako organu współdziałającego z mocy ustawy odrębnej). Do tej kategorii organów należą kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu organów jednoosobowych samorządu. Ponadto dołączono do tej kategorii organów, jak trzeba sądzić, ze względów tylko funkcjonalnych, samorządowe kolegia odwoławcze, które od nowelizacji SamKolOdwołU z 1998 r. są w istocie organami Prezesa Rady Ministrów do wykonywania jego uprawnień nadzorczych nad samorządem terytorialnym w zakresie kontroli instancyjnej decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Uchyłona BezpWybU w art. 28–98 wprowadziła zmiany w aktach prawnych polegające na przeniesieniu właściwości zniesionych zarządów gmin na wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, a w art. 99 wprowadziła ponadto ogólną regułę dotyczącą wyłącznej właściwości organów jednoosobowych na szczeblu gminnym (por. komentarz do art. 17, Nb 3–13).

Pojęcie organu jednostki samorządu terytorialnego wprowadzone ZmKPA1998 jest szersze od poprzedniego (wprowadzonego w 1990 r.) nie tylko z tego względu, że dotyczy wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, lecz z tego też względu, iż odnosi się wprost do nowych kategorii jednostek organizacyjnych (wspomniane już straże, inspekcje i służby). Pojęcie to będzie występowało samodzielnie przy wykładni przepisów KPA oraz jako jeden z członów **określenia normatywnego organu administracji publicznej**. Organy jednostek samorządu terytorialnego realizują zarówno zadania publiczne własne, jak i zadania z zakresu administracji rządowej, co ma wpływ na tok instancji w sprawach administracyjnych. Odnośnie do kwestii właściwości, wynikających w związku z tym – por. komentarz do art. 20, Nb 4–12, a co do podstaw prawnych wydawania decyzji administracyjnych i wskazania organu ją wydającego – por. komentarz do art. 107, Nb 8 i 9.

- 13 4. Zakres pojęcia organu administracji publicznej ze względu na strukturę organizacyjną.** W pojęciu organów administracji publicznej, o których stanowi się w art. 1 pkt 1, oraz organów wymienionych w pkt 2 mieszczą się w jednakowej mierze organy **jednoosobowe** oraz organy **kolegialne**. Przepisy KPA stosuje się do organów kolegialnych, które wydają decyzje administracyjne w pełnym składzie osobowym (np. zarząd powiatu), jak również do organów kolegialnych działających przez wyłanianie ze swego grona zespoły lub składy orzekające (np. samorządowe kolegia odwoławcze). Odnośnie do regulacji prawnej postępowania administracyjnego przed organami kolegialnymi por. *B. Adamiak, J. Borkowski, Organy kolegialne*, s. 31 i n.; *J. Zimmermann, Polska jurysdykcja*, s. 56–60; *A. Korzeniowska, Z problematyki*, s. 34 i n.
- 14 5. Elementy wyodrębnienia organu administracji publicznej. W doktrynalnym określeniu pojęcia organu administracyjnego wskazuje się 4 elementy dla niego charakterystyczne, a mianowicie: wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu państwa i zachowanie jego na rzecz państwa, umocowanie do stosowania środków**

władczych oraz na działanie w zakresie przyznanych kompetencji (*E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, s. 224 i n.). Pojęcie to nie pokrywa się co do zakresu z określeniem normatywnym zawartym w art. 5 § 2 pkt 3, jest od niego węższe. Pojęcie doktrynalne organu administracyjnego nie rozciąga się na podmioty wykonujące zlecone funkcje administracyjne, dlatego jest też węższe od określenia normatywnego wprowadzonego do KPA. Zwraca się na to uwagę w literaturze, por. np. *Wierzbowski*, Prawo administracyjne, 2009, s. 97–98 oraz *W. Chróścielewski*, Organ administracji, s. 47–48. Odnotować trzeba dla porządku odosobniony pogląd charakteryzujący organ administracyjny z uwzględnieniem 6 różnych elementów, takich jak: pojęcie (personalistyczne albo organizacyjne); strukturę wewnętrzną; strukturę zewnętrzną (usytuowanie w systemie organów); zadania; kompetencje (wynikające z władztwa administracyjnego); środki i formy działania (*Z. Szydłowski*, Teoria organu, s. 128–144).

Należy wskazać rozwiązania ustawowe, które odchodzą od przyjmowanego w doktrynie kryterium kwalifikacji jednostki organizacyjnej do organu administracji publicznej, a wprowadzające jednolitość organizacyjną, która może wywoływać wątpliwości interpretacyjne co do przyznania statusu organu administracji publicznej. W regulacji prawnej do struktur organizacji administracji publicznej wprowadzane są jednostki organizacyjne o statusie państwowych osób prawnych. I tak, zgodnie z art. 239 ust. 1 PrWod: „Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...)”. Ta zróżnicowana regulacja w przepisach prawa kompetencji wywołuje konieczność wyprowadzenia charakteru prawnego organu powołanego do rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym przesądzeniu o związaniu przepisami ogólnego postępowania administracyjnego. W wyroku z 29.9.2017 r., II GSK 3696/15 (Legalis) NSA przyjął: „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela argumentację sądu I instancji, uznającą status Centrum jako organu administracyjnego w sprawach dotyczących wydania świadectwa dopuszczenia wyrobów do użytkowania. Pod pojęciem administracji publicznej nie należy rozumieć tylko i wyłącznie organów ustrojowych, ale także organy wykonujące powierzone im zadania w zakresie administracji publicznej (organy w zakresie funkcjonalnym).

Takim organem w zakresie funkcjonalnym, o którym mowa w art. 1 pkt 2 KPA jest Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Józefowie. Centrum zostało utworzone na podstawie zarządzenia Nr 81 Ministra Spraw Wewnętrznych z 14.8.1972 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Ochrony Przeciwpożarowej w Józefowie-Dębince i przekształcony w Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej zarządzeniem Nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych z 28.1.1984 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Ochrony Przeciwpożarowej w Józefowie-Dębince.

Rada Ministrów rozporządzeniem z 27.9.2010 r. (Dz.U. Nr 181, poz. 1219) nadała Centrum Naukowo-Badawczemu Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego w Józefowie statut określający Centrum jako państwowy instytut badawczy. W § 2 ust. 1 wskazano, że przedmiotem działania organu jest prowadzenie badań naukowych, prac rozwojowych i wdrożeniowych w zakresie ochrony przeciwpożarowej, ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju, a także prowadzenie działalności normalizacyjnej, szkoleniowej i edukacyjnej, informacyjnej i usługowej. Natomiast w § 2 ust. 2 tego aktu określono zadania Centrum:

[Przejdź do księgarni →](#)