

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

Wydanie 20.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Kodeks postępowania administracyjnego

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

Tekst jednolity z dnia 7 listopada 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)¹

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 3.12.2025 r.

Dział I. Przepisy ogólne

Literatura: *B. Adamiak*, Glosa do wyr. SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSP 1997, Nr 10; *B. Adamiak*, Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym, w: *L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca* (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008; *B. Adamiak*, Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego, Wrocław 1980; *B. Adamiak*, Prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych, w: *Z. problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999; *B. Adamiak*, 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; *B. Adamiak*, Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986; *B. Adamiak*, Zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą – jako przesłanka prawidłowości decyzji administracyjnej, PS 2007, Nr 1; *B. Adamiak* (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 5, Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Warszawa 2019; *B. Adamiak, J. Borkowski*, Glosa do wyr. NSA z 26.1.1993 r., II SA 930/92, R.Pr. 1994, Nr 3; *B. Adamiak, J. Borkowski*, Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym, PiP 1993, Nr 3; *B. Adamiak, J. Borkowski*, Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, Warszawa 1992; *B. Adamiak, J. Borkowski*, Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym, SI 1996, t. 32; *B. Adamiak, J. Borkowski, P. Borsowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki*, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Wrocław 2017; *A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszek*, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1997; *L. Bar*, Wyłączenie 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*, Wien 1886; *R. Bierzaniek, J. Symonides*, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2004; *J. Borkowski*, Bezczynność w administracji publicznej, *Kontrola Państwowa* 2008, Nr 2; *J. Borkowski*, Glosa do post. NSA z 7.10.1983 r., SA/Lu 172/83, OSP 1985, Nr 7–8; *J. Borkowski*, Zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, w: *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980; *J. Borkowski*, Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, PiP 1980, Nr 5; *J. Borkowski*, Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967; *J. Borkowski*, Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym, PPIA 1996, t. XXXV; *W. Brzeziński*, Ochrona interesu społecznego w k.p.a., PiP 1961, Nr 3; *W. Chróścielewski*, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994; *W. Chróścielewski*, Gmina jako strona postępowania administracyjnego – konsekwencje prawne uchylenia art. 27a k.p.a., ST 1995, Nr 4; *W. Chróścielewski*, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002; *W. Chróścielewski*, 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; *W. Czachórski*, Zarys prawa zobowiązań. Część ogólna, Warszawa 1963; *W. Dawidowicz*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, Warszawa 1974; *B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Kraków 2006; *B. Dolnicki* (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010; *B. Dolnicki* (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Kraków 2005; *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; *J. Filipek*, Rola prawa w działalności administracji publicznej, Warszawa–Kraków 1974; *J. Filipek*, 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; *J. Gudowski* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Część ogólna, cz. 1, Warszawa 2021; *A. Hanusz, P. Czerski*, Oplata skarbową od pełnomocnictw, *Prawo i Podatki* 2007, Nr 4; *R. Hauser, J. Trzciniński*, Prawotwórcze

znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2008; *M. Herdegen*, Prawo europejskie, Warszawa 2004; *E. Iserzon*, Postępowanie administracyjne. Komentarz, Kraków 1937; *M. Łykowski*, Charakterystyka prawna uprawdopodobnienia w postępowaniu cywilnym, NP 1980, Nr 3; *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 CXLI; *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956; *W. Jaśkiewicz*, Stosunki służbowe w administracji, Warszawa–Poznań 1969; *M. Jelowicki*, Instytucje prawa urzędniczego, Warszawa 1986; *M. Jelowicki*, Nauka administracji. Zagadnienia wybrane, Warszawa 1987; *J. Jendrośka, B. Adamiak*, Glosa do wyr. NSA z 27.4.1981 r., SA 767/81, OSPIKA 1983, Nr 5; *J. Jodłowski, K. Piasecki* (red.), Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem, t. 1, Warszawa 1989; *R. Kędziora*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2004; *A. Kidyba*, Atypowe spółki handlowe, Kraków 2001; *A. Kidyba*, Kodeks spółek handlowych. Objaśnienia, Kraków 2001; *A. Kidyba, M. Dumkiewicz*, Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych, Lex 2024, 2025; *T. Kielkowski*, 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; *Z. Kmiecik*, Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000; *Z. Kmiecik*, 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; *A. Korzeniowska*, Z problematyki kolegiałości i kolegiałnych 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*, 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.S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, reprint, Kraków 2003; *J.S. Langrod*, Res iudicata w prawie administracyjnym, Kraków 1931; *Z. Leoński*, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej, Poznań 1959; *Z. Leoński*, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2001; *Z. Leoński*, 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; *I. Lipowicz, A. Agopszowicz*, Glosa do wyr. NSA z 19.1.1995 r., I SA 1326/93, GI. 1996, Nr 1; *J. Litwin*, Orzecznictwo administracyjne przedsiębiorstw państwowych a projekt Kodeksu Postępowania Administracyjnego, PUG 1959, Nr 9; *J. Litwin*, 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; *G. Łaszczyca, A. Matan*, Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym, PiP 2000, Nr 5; *J. Łętowski*, Glosa do wyr. NSA z 11.6.1981 r., SA 820/81, OSP 1982, Nr 1–2; *J. Łętowski*, 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; *Z. Niewiadomski* (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004; *E. Ochendowski*, Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne. Wybór orzecznictwa, Toruń 2003; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002, 2004; *J. Panejko*, Genez a i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, reprint, Warszawa 1990; *W. Piątek, J. Tarno* (red.), System Prawa Admini-

stracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 2, Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Warszawa 2018; *M. Podleśny*, Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ST 2006, Nr 3; *R. Podpłóński, P. Popis*, Podpis elektroniczny. Komentarz, Warszawa 2004; *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Ossolineum 1978; *Z. Radwański*, 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; *S. Sawicki*, Przywileje i immunitety konsularne, Wrocław 1989; *W. Siedlecki*, Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 1972; *W. Siedlecki*, Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, Warszawa 1977; *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz* (red.), Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, Kraków 2001; *E. Smoktunowicz*, Analogia w prawie administracyjnym, Warszawa 1970; *E. Smoktunowicz*, Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego: Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 1994; *E. Smoktunowicz*, Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992; *E. Smoktunowicz, D. Kijowski, J. Mieszkowski*, Postępowanie administracyjne, podatkowe i administracyjnosądowe, Warszawa 2001; *E. Sobol*, Słownik języka polskiego, Warszawa 2005; *S. Soltysieński, A. Szajkowski, J. Szwaja*, Kodeks handlowy. Komentarz, t. 1, Warszawa 1994; *H. Starczewski* (red.), Orzecznictwo naczelných organów administracji państwowej, Warszawa 1968; *J. Starościak*, Decentralizacja administracji, Warszawa 1960; *J. Starościak*, Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973; *J. Starościak*, Prawo administracyjne, Warszawa 1975, 1977; *J. Starościak* (red.), System prawa administracyjnego, t. 1, Ossolineum 1977; *J. Staryszak*, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931; *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; *J. Świątkiewicz*, 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; *M. Waligórski*, Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu, Warszawa 1948; *M. Waligórski*, Proces cywilny. Funkcja i struktura, Warszawa 1947; *G. Wielikowski*, O czystość rozumowania kasacyjnego, Głos Sądownictwa 1935, Nr 11; *M. Wierzbowski, A. Kraczkowski* (red.), ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, Warszawa 2015; *A. Wiśniewski*, Kodeks handlowy, Warszawa 1992; *A. Wolter*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1967, 1986; *A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2001; *T. Woś*, Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990; *T. Woś*, Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym, PiP 1994, Nr 6; *J. Wróblewski*, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972; *J. Wróblewski*, Stosowanie prawa przez organy administracji, Organizacja, Metody, Technika 1972, Nr 12; *J. Wróblewski*, Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa, SP 1986, Nr 1–2; *J. Wróblewski*, 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; *M. Zdyb*, 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 2002, 2006; *T. Zieliński*, Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL, PiP 1982, Nr 9; *T. Zieliński*, Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, Warszawa 1977; *K. Ziemiński*, Zasady ogólne prawa administracyjnego, Poznań 1989; *J. Zimmermann*, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986; *J. Zimmermann*, Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe, Toruń 1998; *J. Zimmermann*, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996; *J. Zimmermann*, 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 właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

	Spis treści	
	Nb	Nb
I. Uwagi ogólne	1–10	5. Granice domniemania załatwienia sprawy decyzją administracyjną 22
1. Zmiany rozwiązań prawnych wyznaczających zakres obowiązywania	1	6. Forma działania a dopuszczalność stosowania trybu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego 23
2. Nowelizacja KPA z 1980 r.	2	7. Wyłączenie załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej 24
3. Reforma ustrojowa administracji publicznej	3	8. Wyłączenie stosowania przepisów KPA 25
4. Regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w 1995 i 2002 r.	4	9. Milczące załatwienie sprawy; zakres przedmiotowy stosowania milczącego załatwienia sprawy 26
5. Reforma ustrojowa administracji publicznej w 1998 r.	5	10. Zakres przedmiotowy stosowania milczącego załatwienia sprawy 27
6. Deregulacja prawa administracyjnego a zakres obowiązywania KPA	6	11. Pojęcie zaświadczenia 28
7. Rodzaje postępowań; charakter regulacji KPA	7	12. Zakres regulacji rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych 29
8. Reformy ustrojowe kształtujące rozwiązania organów związanych regulacją przepisów postępowania	8	13. Nakładanie kar lub wymierzanie kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu 30
9. Zmiana regulacji zakresu obowiązywania	9	14. Europejska współpraca administracyjna 31
10. Zmiany form decentralizacji administracji publicznej	10	IV. Przesłanki określania zakresu obowiązywania KPA 32–34
II. Podmiotowy zakres obowiązywania KPA	11–17	1. Wystąpienie łączne przesłanek wyznaczających zakres obowiązywania ogólnego postępowania administracyjnego 32
1. Regulacja podmiotowego zakresu	11	2. Przesłanki wyznaczające zakres stosowania przepisów o postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń 33
2. Definicja pojęcia organu administracji publicznej	12	3. Przesłanki wystąpienia sporu o właściwość oraz sporu kompetencyjnego 34
3. Definicja pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego	13	V. Znaczenie regulacji art. 1 pkt 1 i 2 KPA dla ukształtowania prawa do procesu na drodze administracyjnej 35–36
4. Zakres pojęcia organu administracji publicznej ze względu na strukturę organizacyjną	14	1. Charakter przesłanek wyznaczających zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego 35
5. Elementy wyodrębnienia organu administracji publicznej	15	2. Ograniczenia przedmiotowe sprawy indywidualnej w materialnym prawie administracyjnym 36
6. Zakres podmiotowy postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń	16	VI. Wybór drogi postępowania administracyjnego lub postępowania cywilnego 37
7. Zmiany w zakresie rozstrzygania sporów między administracją publiczną a sądami	17	1. Wybór drogi nabycia uprawnienia 37
III. Przedmiotowy zakres obowiązywania KPA	18–31	
1. Zakres i charakter prawny regulacji przepisu art. 1	18	
2. Przesłanki wyznaczające zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego; pojęcie sprawy indywidualnej	19	
3. Forma rozstrzygnięcia jako przesłanka wyznaczająca zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego	20	
4. Domniemanie załatwienia sprawy decyzją administracyjną	21	

VII. Przedmiotowy zakres ograniczony stosowaniem odpowiednio przepisów ogólnego postępowania administracyjnego	38	2. Klauzula derogacyjna	42
1. Odpowiednie stosowanie przepisów ogólnego postępowania administracyjnego	38	3. Rozszerzenie zakresu obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego	43
VIII. Stosowanie przepisów KPA regulujących ogólne postępowanie administracyjne w prawie ustrojowym	39–40	4. Ograniczone znaczenie nowelizacji KPA	44
1. Odesłanie w przepisach prawa ustrojowego do przepisów KPA	39	5. Określenie zakresu stosowania przepisów KPA w ustawach materialnoprawnych	45
2. Wprowadzenie instytucji procesowych do prawa ustrojowego	40	6. Odniesienia w KPA do innych aktów prawnych	46
IX. Konstrukcja prawna przepisów określających zakres obowiązywania KPA	41–49	7. Znaczenie prawne przepisów ustaw szczególnych o stosowaniu do wydawania decyzji trybu regulowanego KPA	47
1. Zakres regulacji obowiązywania KPA	41	8. Rola orzecznictwa sądowego dla wykładni przesłanek wyznaczających zakres obowiązywania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego	48
		9. Wyłączenie postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa	49

I. Uwagi ogólne

1. Zmiany rozwiązań prawnych wyznaczających zakres obowiązywania. 1
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. Starościk*, Decentralizacja administracji, s. 46–52, 66–72).

2. Nowelizacja KPA z 1980 r. W nowelizacji KPA dokonanej na mocy NSAU80 2 zmieniono systematykę początkowych przepisów kodeksu, a zakres mocy obowiązującej podmiotowy i przedmiotowy został objęty postanowieniami jednego artykułu. Ze względu na zrealizowanie zapowiedzi ustawowego 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. Reforma ustrojowa administracji publicznej. Kolejna zmiana art. 1 nastąpiła 3 na mocy ZmKPA90, co było związane ze zmianą struktury administracji państwowej w terenie, z przywróceniem w niej dualizmu. Nowela wprowadziła 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. Regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w 1995 i 2002 r. Zmiany 4 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 oraz rozstrzygania sporów o właściwość między organami 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 na podstawie przepisu 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 pkt 3 w art. 1 § 1 KPA, który wymieniał jako regulowane przez kodeks 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 administracyjnych, ustanowiona w art. 16 § 2 KPA. Przepis ten miał do 1999 r. brzmienie nieuzgodnione ze stanem prawnym spowodowanym uchynieniem 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 KPA, 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 rozstrzyganiu sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej a sądami (por. uw. do skreślonych przepisów działu V KPA oraz do art. 65 i 66 w nowym ich brzmieniu). Nie dokonano zmiany brzmienia art. 3 § 1 pkt 2, pozostawiając stosowanie do spraw uregulowanych OrdPU uchylonego działu V. Na mocy art. 1 ustawy z 1.10.2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2052) skreślono w art. 3 § 1 pkt 2 „V”, nadając brzmienie zgodne z obowiązującym stanem prawnym.

- 5 5. Reforma ustrojowa administracji publicznej w 1998 r.** Szereg zmian wprowadzono na podstawie ZmKPA98 w art. 2 KPA, a z uwagi na znaczne już nawarstwienie nowelizacyjne w art. 35 ZmKPA98 zapowiedziano ogłoszenie tekstu jednolitego kodeksu (zob. t.j. Dz.U. z 2000 r. 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 rozstrzygania 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. Deregulacja prawa administracyjnego a zakres obowiązywania KPA. Zakres 6 przedmiotowy regulacji materialnego prawa administracyjnego kształtującej sytuację prawną jednostki, a zatem wymagający władczej konkretyzacji organu administracji publicznej nie tylko w określeniu obowiązków, ale i uprawnień, wymaga przyjęcia rozwiązań opartych na rozwiązaniach szybkiego i sprawnego działania. I ten kierunek przyjęto w założeniach deregulacji prawa administracyjnego przez doskonalenie regulacji procesowego prawa administracyjnego.

7. Rodzaje postępowań; charakter regulacji KPA. Regulacja w art. 1 wskazuje 7 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, art. 156 § 1 i 2). Nadane na mocy ZmKPA17 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 rozstrzyganie 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 koncepcję umieszczenia w KPA, tworząc w ten sposób element kodyfikacyjny.

Regulacja w art. 1 pkt 6 – „tryb europejskiej współpracy administracyjnej”, stanowiąc wprost o trybie współpracy, przesądza o kwalifikacji zawartej regulacji jako regulacji procesowej. Tytuł nadany działowi VIIIA – „Europejska współpraca administracyjna”,

wskazuje na aspekt materialnoprawnej regulacji, to jednak w art. 260a KPA odesłano do podstaw przedmiotowego obowiązku współpracy do regulacji przepisów 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.

8 8. 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 zlecanie funkcji administracji państwowej organom przedsiębiorstw państwowych, zakładów administracyjnych, związków zawodowych, spółdzielni lub organizacji społecznych (por. Nb 1). Nowelizacją na mocy ZmKPA90 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 SamGminU (w brzmieniu pierwotnym ustawy o samorządzie terytorialnym), 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 Konstytucji RP (por. charakterystykę źródeł i pojęcia decentralizacji dokonaną przez *S. Fundowicza*, *Decentralizacja administracji*, s. 15–56).

9 9. Zmiana regulacji zakresu obowiązywania. Na podstawie ZmKPA98 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 przedmiotowego mocy obowiązującej KPA. Wprowadzone do pkt 1 pojęcie organu administracji publicznej 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 KPA, 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 stanowić 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.

10. 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 rozstrzygania 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 podejmują 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 KPA

1. Regulacja podmiotowego zakresu. Przepis art. 1 § 1 w brzmieniu obowiązującym 11 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 – że: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone 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).

- 12 **2. Definicja pojęcia organu administracji publicznej.** Pojęcie **organu administracji publicznej** należy rozumieć zgodnie z jego normatywnym określeniem zawartym w art. 5 § 2 pkt 3 KPA 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 DziałAdmRzU 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 AdmRządWojewU 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, stanowiącego 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 kodeksu 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 rozstrzyganie 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» (*W. Dawidowicz*, Ogólne postępowanie administracyjne, s. 45; por. też *M. Wierzbowski*, Prawo administracyjne, 2009, s. 115–117).

3. Definicja pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie **organu 13** **jednostki samorządu terytorialnego**, występujące w określeniu zawartym w art. 5 § 2 pkt 3 KPA 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 SamKoOdwoU na podstawie ustawy z 18.12.1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 162, poz. 1124 ze zm.) są w istocie organami Prezesa Rady Ministrów do wykonywania jego uprawnień nadzorczych nad samorządem terytorialnym w zakresie kontroli instancyjnej decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Nieobowiązująca już ustawa z 20.6.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) 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 – ogólną regułę dotyczącą wyłącznej właściwości organów jednoosobowych na szczeblu gminnym (por. uw. do art. 17, Nb 3–13).

Pojęcie organu jednostki samorządu terytorialnego wprowadzone na podstawie ZmKPA98 jest szersze od poprzedniego (wprowadzonego w 1990 r.) nie tylko z tego względu, że dotyczy wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, lecz także dlatego, że 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 zadania zarówno publiczne własne, jak i z zakresu administracji rządowej, co ma wpływ na tok instancji w sprawach administracyjnych (odnośnie do wynikających w związku z tym kwestii właściwości por. uw. do art. 20, Nb 4–12, a co do podstaw prawnych wydawania decyzji administracyjnych i wskazania organu ją wydającego – uw. do art. 107, Nb 8 i 9).

4. Zakres pojęcia organu administracji publicznej ze względu na strukturę organi- 14
zacyjną. 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 wyłaniane 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 kolegialności, s. 34 i n.

- 15 5. Elementy wyodrębnienia organu administracji publicznej. W doktrynalnym określeniu pojęcia organu administracji publicznej wskazuje się cztery elementy dla niego charakterystyczne, a mianowicie: wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu państwa i zarachowanie jego na rzecz państwa, umocowanie do stosowania środków władczych oraz na działanie w zakresie przyznaných 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 KPA, jest od niego węższe. Pojęcie doktrynalne organu administracji publicznej 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. M. Wierzbowski, Prawo administracyjne, 2009, s. 97–98 oraz W. Chróścielewski, Organ administracji, s. 47–48). Odnotować trzeba dla porządku odosobniony pogląd charakteryzujący organ administracji publicznej z uwzględnieniem sześciu różnych elementów, takich jak: pojęcie (personalistyczne albo organizacyjne), struktura wewnętrzna, struktura zewnętrzna (usytuowanie w systemie organów), zadania, kompetencje (wynikające z władztwa administracyjnego) oraz 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 27.8.2009 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. Wymaga to przeprowadzenia złożonego procesu wykładni w przypadkach, gdy w przepisach prawa nie reguluje się *expressis verbis* nadania charakteru ustrojowego powołanej jednostce organizacyjnej. Na ten złożony proces wykładni dla ustalenia charakteru prawnego podmiotu działającego wskazano w wyr. NSA z 29.9.2017 r. (II GSK 3696/15, ONSAiWSA 2019, Nr 2, poz. 23), który przyjął: „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela argumentację sądu pierwszej 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 Przeciwpowodzi im. Józefa Tuluszewskiego – 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 Przeciwpowodzi w Józefowie-Dębinie i przekształcony w Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodzi zarządzeniem Nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych z 28.1.1984 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Ochrony Przeciwpowodzi w Józefowie-Dębinie. Rada Ministrów rozporządzeniem z 27.9.2010 r. (Dz.U. Nr 181, poz. 1219) nadała Centrum Naukowo-Badawczemu Ochrony Przeciwpowodzi im. Józefa Tuluszkowskiego 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 przeciwpowodzi, ochrony ludności, obrony cy-

wilnej 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:

- 1) wydawanie, zmiana, cofanie i kontrola dopuszczeń do użytkowania wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, wprowadzanych do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej oraz wykorzystywanych przez te jednostki do alarmowania o pożarze lub innym zagrożeniu oraz do prowadzenia działań ratowniczych, a także wyrobów stanowiących podręczny sprzęt gaśniczy, które mogą być stosowane wyłącznie po uprzednim uzyskaniu dopuszczenia do użytkowania zgodnie z art. 7 OchrPPożU;
- 2) badanie i certyfikacja wyrobów i usług w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności (...).

W świetle powyższej regulacji nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, że Centrum występuje w zakresie realizacji zadań określonych w § 2 ust. 2 rozporządzenia RM – mających charakter publicznoprawny – w roli organu administracji publicznej. (...) Centrum posiada wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych. Postępowanie toczące się przed organami Centrum zostało szczegółowo uregulowane, wprowadzono pewne rozwiązania proceduralne właściwe dla omawianej kwestii związanej m.in. z weryfikacją wyrobów dopuszczonych do stosowania w ochronie przeciwpożarowej. Prawdawca powierzył Centrum zadania o charakterze władczym, m.in. dotyczą one dopuszczania wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i życia oraz mienia wprowadzanych do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Z tych też powodów, to tylko do tego podmiotu jako organu w znaczeniu funkcjonalnym mogą być adresowane wnioski o wydanie świadectwa dopuszczenia wyrobów do użytkowania. (...) Jest więc organem administracji publicznej, gdyż szczegółowy tryb postępowania przed został uregulowany w drodze aktu o charakterze powszechnie obowiązującym, a także w statucie Centrum. Nie ulega zatem wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie przed organami Centrum z mocy art. 1 pkt 2 KPA, Kodeks postępowania administracyjnego ma zastosowanie. Wobec powyższego należy uznać, że sąd pierwszej instancji trafnie ocenił, że pismo Dyrektora Centrum z dnia (...) grudnia 2014 r. należało potraktować jako decyzję administracyjną”.

Przykładem rozwiązania przyjmującego szczególne konstrukcje jest regulacja w OchrZabU. Według art. 89 OchrZabU: „Organami ochrony zabytków są: 1) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków (...)”. Zgodnie z art. 90 ust. 1 OchrZabU: „Generalny Konserwator Zabytków jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”. Generalnemu Konserwatorowi Zabytków nie przyznano statusu organu centralnego, a status sekretarza lub podsekretarza stanu. Przypisano mu jednak właściwość do wydawania decyzji (art. 90 ust. 2 pkt 5 OchrZabU). Takie też rozwiązanie zostało przyjęte w KASU. Artykuł 13 ust. 2 KASU stanowi, że: „Szefa Krajowej Administracji Skarbowej – sekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych – powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych”. Przepisy prawa przyznały jednak Szefowi KAS kompetencje do wydawania decyzji oraz kompetencje organu wyższego stopnia. Ze stanowiskiem w strukturze organizacyjnej organu administracji publicznej może być wiązana właściwość do wydawania decyzji. Rodzi to wątpliwości, czy w takim przypadku obowiązuje tok instancji, zastosowanie upoważnienia do wydawania decyzji, stosowanie instytucji wyłączenia przy wydaniu decyzji przez sekretarza stanu. Wiąże się to z odpowiedzią na pytanie, czy jest to centralny organ administracji publicz-

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl