

Dział I

Przepisy ogólne

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.

[Sprawa administracyjna] W niniejszym artykule określony został zakres spraw unormowanych przez Kodeks. W pierwszej kolejności wyróżniono postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych, zgodnie z właściwością tych organów. Zgodnie z nowelizacją k.p.a. obowiązującą od 1 czerwca 2017 r. wskazano, że chodzi tu o sprawy:

- załatwiane w drodze decyzji administracyjnej;
- załatwiane milcząco.

1

Przepisy dotyczące milczącego załatwiania spraw zawarte w Kodeksie na obecnym etapie są w przeważającym zakresie przepisami ramowymi, do których znajdują zastosowanie uchwalane przepisy szczególne. Tak więc na obecnym etapie w tym zakresie przeważającą rolę odgrywają te sprawy, które są załatwiane w formie decyzji administracyjnej.

W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, o jakie sprawy tutaj chodzi, a które z kolei nie mogą być zakwalifikowane do tej grupy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2017 r. (II SA/Wa 1458/16) uznał, że:

WSA (...) sprawa wyznaczenia danego funkcjonariusza na stanowisko rektora uczelni służb państwowych, kończąca się wydaniem aktu wyznaczenia, o którym mowa w art. 74 ust. 1 ustawy z 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, nie jest sprawą administracyjną załatwianą poprzez wydanie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 marca 2012 r. (I OSK 1756/11) wyjaśnił, że:

NSA (...) wypłata emerytowi policyjnemu równoważnika za remont lokalu mieszkalnego stanowi sprawę administracyjną, zaś fakt, że organ na jego wniosek zastosował błędną (prawną) formę działania, tj. cofnął uprawnienie, nie zmienia charakteru samej sprawy administracyjnej. Uprawnienie wynikające z pozostawiania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji administracyjnej nie może bowiem zostać wyeliminowane w formie decyzji wydanej na wniosek strony postępowania dotyczący wypłaty równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. To, że organ na wniosek strony orzekł w innym przedmiocie, nie zmienia w istocie charakteru sprawy administracyjnej.

Można więc przyjąć za orzecznictwem, że ocena, czy mamy do czynienia ze sprawą administracyjną, sprowadzać się będzie do określenia, czy:

- 1) adresatem decyzji jest konkretna strona,
- 2) podstawą wydania decyzji są przepisy materialne (a nie tylko proceduralne),
- 3) sprawa ma charakter indywidualny (czyli odnosi się do skonkretyzowanych podmiotów).

Przykład

Adresatem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest wnioskodawca, a także właściciele nieruchomości sąsiednich, podstawą prawną wydania są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwłaszcza art. 61 u.p.z.p.), a to, że sprawa dotyczy koncepcji konkretnej inwestycji (zgłoszonej przez wnioskodawcę), przesądza o tym, że sprawa ma charakter indywidualny.

Powołana powyżej teza związana ze sposobem kwalifikacji spraw administracyjnych pojawiała się już w orzecznictwie wielokrotnie.

Doprecyzował ją WSA we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z 31 maja 2017 r. (II SA/Wr 847/16), wskazując, że:

WSA (...) w art. 1 k.p.a. jest mowa o tzw. ogólnym postępowaniu administracyjnym, którego celem jest wiążące ustalenie, w formie decyzji wydanej przez organ administracji publicznej, konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej. Zatem przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu albo też stwierdzić brak przesłanek do przyznania uprawnień lub nałożenia obowiązków, bądź też w inny sposób załatwić sprawę (np. umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe).

Brak jakiegokolwiek z wymienionych powyżej przesłanek powoduje, że w danym przypadku nie mamy do czynienia ze sprawą administracyjną. O ile w bieżącej praktyce funkcjonowania organów kwestia ta nie powinna budzić wątpliwości, o tyle – jak wskazują to powyżej przytoczone tezy orzecznicze – kwestia ta może w niektórych sytuacjach budzić wątpliwości. Wówczas trzeba zweryfikować, czy występują wyżej wymienione przesłanki.

[Nazwa „decyzja” a decyzja administracyjna] Nazwanie określonego rozstrzygnięcia „decyzją” nie przesądza z mocy prawa o tym, że mamy zawsze do czynienia z decyzją administracyjną i postępowaniem administracyjnym. 2

Zwrócił na to uwagę WSA w Gdańsku w wyroku z 27 stycznia 2011 r. (III SA/Gd 587/10):

WSA (...) nazwa „decyzja” stosowana bywa dla określenia różnorodnych aktów niebędących decyzjami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, niekiedy nawet dla określenia aktów będących aktami ogólnymi (generalnymi), dlatego przy wykładni tego pojęcia nie należy kierować się nazwą aktu, lecz tym, czy oznacza ono formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w znaczeniu przyjętym w art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a. Konsekwencją przyjęcia, że akt ten nie nosi znamion decyzji administracyjnej przewidzianej przepisami procedury administracyjnej, jest niemożność prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (...)

Do załatwiania spraw administracyjnych organy państwowe oraz inne podmioty mogą być powołane:

- z mocy prawa;
- na podstawie porozumień.

Na tej zasadzie do załatwiania spraw z mocy prawa jest między innymi powołany Narodowy Fundusz Zdrowia.

Jak uznał WSA w Warszawie w wyroku z 20 stycznia 2016 r. (VI SA/Wa 2056/15):

WSA (...) Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną wykonującą zadania publiczne w zakresie ochrony zdrowia, wyposażoną m.in. w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 154 ust. 3 i 6 ustawy z 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Znajduje tu więc

zastosowanie art. 1 pkt 2 k.p.a., z którego wynika, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie do postępowania przed organami Funduszu (dyrektorem oddziału wojewódzkiego Funduszu i Prezesem Funduszu), zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej.

Z kolei porozumienia powinny być zawierane między organem administracji publicznej właściwym do wydania określonej decyzji z jednej strony, a innym „organem państwowym” lub „innym podmiotem” z drugiej. Szeroka i oderwana od bieżącej praktyki interpretacja pojęcia „podmiotów” bywa jednak ryzykowna. W doktrynie można znaleźć dyskusje na temat tego, czy np. spółki prawa handlowego lub fundacje mogą za takie podmioty zostać uznane.

Rozstrzyganie sporów o właściwość również należy do spraw normowanych przez Kodeks. Dotyczy to zwłaszcza sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej. Ponadto uczestnikami sporów mogą być również organy administracji państwowej oraz „inne podmioty” (wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a.). Osobno skatalogowano kwestie związane z wydawaniem zaświadczeń, postępowaniem w przedmiocie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych oraz europejskiej współpracy administracyjnej. Dwie wyżej wymienione instytucje zostały wprowadzone również w ramach nowelizacji k.p.a. obowiązującej od 1 czerwca 2017 r. i czekają na bardziej szczegółowe zaadaptowanie w innych poza Kodeksem przepisach. Tym niemniej nie budzi wątpliwości to (do czego skłania również aktualne brzmienie analizowanego art. 1 k.p.a.), że podstawowa regulacja w tym zakresie została określona właśnie w Kodeksie.

W orzecznictwie doprecyzowano również to, na czym polegają postępowania w zakresie wydawania zaświadczeń. Są one objęte zakresem Kodeksu, ale, jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z 19 października 2015 r. (II SA/Kr 1061/15):

WSA (...) postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń nie jest postępowaniem administracyjnym, jakiego dotyczy art. 1 pkt 1 k.p.a. (czyli tzw. postępowanie jurysdykcyjne, orzecznicze), a jedynie ma charakter administracyjny z uwagi na organy je stosujące i na jedną z prawnych form działania administracji, do których się ono odnosi. Przepisy działu VII k.p.a. „Wydawanie zaświadczeń” stanowią rodzaj uproszczonego postępowania administracyjnego, w którym nie prowadzi się postępowania dowodowego w trybie przepisów działu II (rozdziału 4) k.p.a.

Szczegółowy zakres problematyki związanej z wydawaniem zaświadczeń określony został w powołanym dziale VII k.p.a. i został ujęty w dalszej części komentarza. Na tym etapie jednak trzeba podkreślić, że art. 1 k.p.a. nie może stanowić podstawy do nadawania postępowaniu w przedmiocie wydawania zaświadczeń odmiennej rangi od tej wyraźnie wynikającej z przepisów szczególnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 15 czerwca 2009 r. (II SAB/Wa 197/08) uznał, że:

WSA (...) wydanie zaświadczenia nie jest sprawą administracyjną, w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej. Jest natomiast czynnością materialno-techniczną, mającą walor czynności z zakresu