

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.

Dotychczasowe brzmienie tego przepisu:

Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:

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

Komentowany przepis dotyczy zakresu całego kodeksu postępowania administracyjnego. Określa w podstawowym zakresie to, co znajduje się w jego dalszych częściach. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. w art. 1 k.p.a. dodano dwa nowe punkty oraz zmodyfikowano brzmienie pozostałych. Nie budzi wątpliwości, że kluczowy jest punkt pierwszy tego artykułu, który stanowi, że k.p.a. normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Ustawodawca dodał tutaj zastrzeżenie, że sprawy te mogą być również załatwiane milcząco. Do kodeksu wprowadzono bowiem instytucję milczącego załatwienia sprawy, która wywołuje skutki równoznaczne z rozstrzygnięciami administracyjnymi (aby było to jednak możliwe, milczące załatwienie sprawy administracyjnej danego rodzaju musi zostać wprost przewidziane przez jakiś przepis szczególny). Jest to bardzo istotne, chociażby z perspektywy dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do art. 1 pkt 1 k.p.a. Można zwrócić uwagę na wybrane, odnoszące się do tej sprawy orzeczenia.

O konstytutywnych elementach sprawy administracyjnej wypowiedział się WSA w Gdańsku w wyroku z 13 czerwca 2013 r. (III SA/Gd 143/13):

WSA *Istotę sprawy administracyjnej określa art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., warunkując jej byt od działania właściwego organu uprawnionego do wydania decyzji, której adresatem jest konkretna strona, w oparciu o przepisy materialne, w sprawie indywidualnej. Brak któregokolwiek z wyżej wymienionych konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej skutkuje tym, że sprawa nie posiada charakteru sprawy administracyjnej.*

Podobnie w postanowieniu z 28 listopada 2012 r. (II GSK 1801/12) NSA określił trzy przesłanki, które muszą być spełnione by sprawa mogła być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej:

NSA

Na gruncie art. 1 pkt 1 k.p.a. wykładanego w świetle normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Chodzi tu o sytuację, w której spełnione zostały trzy przesłanki. Po pierwsze, organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego znajdując oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji. Po trzecie wreszcie, norma ta nie wskazuje innej niż decyzja prawnej formy działania administracji jako właściwej do zastosowania w tej sprawie.

Z powołanych powyżej orzeczeń jednoznacznie wynika, że w art. 1 pkt 1 k.p.a. określone zostały kluczowe elementy konstytuujące „sprawę administracyjną”. Instytucja milczącego załatwienia sprawy występowała oczywiście jeszcze przed wejściem w życie ostatniej nowelizacji kodeksu. Nie była jednak dostatecznie szeroko rozwinięta w kodeksie postępowania administracyjnego (występowała co najwyżej w przepisach szczególnych, np. prawa budowlanego). Niemniej jednak tego rodzaju zmiana skłania do wniosku, że „milczące załatwienie” sprawy z perspektywy systemowej staje się porównywalne z wydaniem decyzji. Oczywiście, przypadki, w których zastosowanie „milczącego załatwienia” sprawy będzie możliwe powinny być precyzyjnie określone w kodeksie i nie można ich niezależnie od kodeksowych regulacji narzucać, ani domniemywać. Zagadnienie milczącego załatwiania spraw jest uregulowane szczegółowo w nowym rozdziale 8a, który został dodany do działu II kodeksu w wyniku ostatniej nowelizacji. Zgodnie z art. 122a § 1 k.p.a. sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Oznacza to więc, że nie można samodzielnie określać przypadków, w których sprawa będzie załatwiona milcząco. Jeżeli ustawodawca wprost tego nie przesądza – taka możliwość nie wystąpi.

Szczegółowe warianty milczącego załatwienia sprawy przedstawiono w komentarzu do art. 122a k.p.a. i następnich. Należy podkreślić, że założeniem ustawodawcy jest odesłanie do szczegółowych regulacji, które wprost będą wskazywać na niniejszą instytucję. Przepisy te mają być dopiero sukcesywnie uchwalane.

Na tle obecnych przepisów jako przykład zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy można wskazać sprzeciw wobec zgłoszenia robót budowlanych, uregulowany w ustawie prawo budowlane. Brak wniesienia przez starostę sprzeciwu powoduje, że wnioskodawca może zrealizować inwestycję zgodnie z treścią zgłoszonego wniosku.

Ponadto nowelizacją z 1 czerwca 2017 r. ustawodawca dodał w art. 1 k.p.a. osobny punkt 5, w którym wskazał, że kodeks postępowania administracyjnego normuje także nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu. Administracyjne kary pieniężne zostały określone w nowym dziale IVa kodeksu. Jako administracyjną karę pieniężną ustawodawca uznał określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obo-

wiązku albo naruszeniu zakazu ciążyącego na osobie fizycznej, osobie prawnej, lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.). Możliwość wymierzenia konkretnej administracyjnej kary pieniężnej została uzależniona od przepisów szczególnych. Kodeks określa jednak przepisy ramowe dla tego rodzaju kar. Można więc przyjąć, że kończące się wydaniem decyzji administracyjnej postępowanie w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych stanowi szczególną postać postępowania administracyjnego. Również w tym przypadku występuje strona postępowania, która ma prawa i obowiązki, podobnie jak strony w każdym innym postępowaniu administracyjnym. W pewnym zakresie przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych przypominają uregulowania ordynacji podatkowej, a nawet kodeksu karnego. Jak wskazano w dalszej części komentarza (zob. komentarz do art. 189a k.p.a. i następnych), przy dokonywaniu wykładni nowych przepisów orzeczenia dotyczące wymienionych wyżej ustaw mogą stanowić pewien istotny punkt odniesienia.

Osobny zakres tematyczny stanowi, wprowadzony nowelizacją – „tryb europejskiej współpracy administracyjnej” (art. 1 pkt 6 k.p.a.). Instytucja ta została szczegółowo określona w nowym dziale VIIIa kodeksu. Zgodnie z art. 260a ust. 1 k.p.a., organy administracji publicznej udzielają pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią. Pomoc ta będzie polegać na udostępnianiu informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywaniu czynności procesowych w ramach takiej pomocy prawnej. Dotyczy to zarówno obowiązków polskich organów administracji publicznej – w sytuacji, gdy z takim wnioskiem zwrócą się do nich organy państw członkowskich lub organy administracji Unii Europejskiej – jak i obowiązków organów unijnych. Warto dodać, że również w tym przypadku określone zostały ramowe przepisy dla wskazanej instytucji. Natomiast konkretne jej zastosowanie jest uzależnione od tego, czy występuje szczegółowa podstawa prawna.

Wprowadzone do kodeksu postępowania administracyjnego rozwiązania pod wieloma względami modyfikują dotychczasową procedurę administracyjną. Tym niemniej pamiętać trzeba również o tym, że w części przypadków same przepisy kodeksu nie będą wystarczające do zastosowania konkretnych instytucji. Konieczne będą bowiem jeszcze przepisy szczególne, dostosowujące ramowe przepisy zawarte w kodeksie do konkretnego stanu prawnego.

Zmiany związane z nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego obejmują zróżnicowane zagadnienia. Warto więc również zwrócić uwagę na przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2017 r. poz. 935), do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia ustawy (tj. przed dniem 1 czerwca 2017 r.) ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy kodeksu w brzmieniu sprzed dokonania nowelizacji. Wyjątkiem będzie tutaj jednak możliwość zastosowania przepisów o mediacji w postępowaniu administracyjnym (zawartych art. 96a – 96n zmienianego kodeksu). Podobnie, do postępowań sądowniczo-administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy w brzmieniu sprzed dokonania nowelizacji.