

Barbara Adamiak

Uniwersytet Wrocławski

barbara.adamiak@onet.pl

ORCID: 0000-0001-8942-0543

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.01>

Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia

1. Wykonywanie zadań publicznych przez administrację publiczną łączy potrzebę unormowania aspektu ustrojowego, aspektu materialnego i aspektu procesowego¹. Te trzy aspekty wyznaczają pole regulacji prawa administracyjnego, a w następstwie – dają przedstawicielom doktryny prawa administracyjnego argumenty dla wyodrębnienia administracyjnego prawa ustrojowego, administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego. Spory co do zasadności wyodrębnienia takich części prawa administracyjnego nie mogą podważyć, że takie aspekty przedmiotowe wykonywania zadań publicznych wymagają regulacji zarówno przy wykonywaniu administracji publicznej, ale też i przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości². Przyjęty model regulacji może być różny, ale można wskazać, że w aktualnym modelu wyraźne jest wyodrębnienie regulacji ustrojowej. Przyjęcie spójnego modelu ustrojowego wymiaru sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie odrębnej regulacji ustrojowej. Przykładem jest zarówno regulacja ustrojowa sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne. Tak w zakresie sądownictwa powszechnego regulację ustrojową zawarto w odrębnej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych³, a w zakresie sądownictwa administracyjnego – w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴.

W wykonywaniu zadań publicznych przez administrację publiczną występuje szczególnie złożony system regulacji, zarówno z uwagi na złożoność budowy ustrojowej administracji publicznej, jak i złożoność regulacji materialnej, przy zróżnicowaniu form wykonywania administracji publicznej i dostosowania do tej złożoności regulacji procesowej. Nasuwa się zatem pytanie, jaki powinien być przyjęty model regulacji

¹ Zob. na temat koncepcji budowy systemu prawa administracyjnego: Z. Duniewska, *Systematyka prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 128 i n.

² *Ibidem*, s. 130 i 131 oraz podane tam poglądy przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 52, ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167).

prawa administracyjnego? Model czystej regulacji czy też model mieszany, łączący wiele aspektów przedmiotowych wykonywania administracji publicznej? Rozważenie tej kwestii wymaga nadto odpowiedzi na pytanie, jakimi kryteriami należy posługiwać się przy klasyfikacji norm prawa do danego elementu systemu regulacji prawa administracyjnego. W doktrynie podkreśla się, że jednym z elementów budowy systemu regulacji prawnej jest czytelność systemu⁵. Reguły czytelności systemu prawa wypracowane w doktrynie zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶. W myśl § 2 tego rozporządzenia: „Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”. Dla czytelności aktu prawnego w § 3 ust. 2 rozporządzenia określono: „W ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)”.

W budowie systemu prawa administracyjnego przyjęcie czystości regulacji elementów budujących ten system wymaga rozważenia w dwóch płaszczyznach:

- po pierwsze, zamieszczania norm prawnych danego charakteru prawnego tylko w regulacji ustawowej odpowiadającej temu charakterowi (normy ustrojowe w ustawach prawa ustrojowego, normy materialne w ustawach prawa materialnego, normy procesowe w ustawach prawa procesowego)
- po drugie, zakres przedmiotowy materii regulowanej ustawą.

W pierwszej płaszczyźnie należy wskazać, że czystość regulacji prawnej zależy od tego, jak ścisły jest związek pomiędzy normami prawnymi poszczególnych elementów systemu regulacji. Występująca współzależność powoduje, że następuje w jednej regulacji ustanowienie normy prawnej, której treść można wyprowadzić tylko w związku z normą prawną drugiego elementu systemu prawa. Ta ścisła współzależność powoduje, że normy prawa procesowego bez współstosowania z normami prawa zamieszczonymi w innych elementach budowy systemu prawa administracyjnego pozostawałyby normą „pustą”. Zakres tej współzależności regulacji może być ograniczony albo też pełny, ale nie ulega wątpliwości, że musiał zostać uwzględniony zarówno w dawnej regulacji procesowego prawa administracyjnego, jak i w kolejnych regulacjach oraz we współcześnie obowiązującej. Ta ścisła współzależność znalazła wyraz w pierwszej fragmentarycznej regulacji administracyjnego prawa procesowego. Tak w art. 2 ustawy w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych⁷ zawarto regulację ustrojową, stanowiącą, że: „Władzami administracyjnymi o których mowa w ustępie pierwszym, są: starostowie, wojewodowie i Delegat Rządu w Wilnie, ponadto na obszarze b. zaboru rosyjskiego: uchyla się wszelkie przepisy ogólne o instancjach

⁵ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. eadem, Warszawa 1995, s. 74; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 56 i n.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

⁷ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. R.P. Nr 91, poz. 712).

odwoławczych, a w szczególności przepis, zawarty w art. 6 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (...), oraz w art. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. (...). Konieczność ścisłej współzależności regulacji procesowego prawa administracyjnego przy ustaleniu zdolności organu do prowadzenia postępowania w aspekcie ustrojowym przyjęto w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym⁸. W art. 2 ust. 1 r.p.a. odesłano do regulacji ustrojowej, stanowiąc: „Właściwość władz rzeczową i miejscową ustala się na podstawie przepisów o ich zakresie działania, a następnie na podstawie innych przepisów”, a nadto w regulacji procesowej zawarto dla regulacji ustrojowej – z kolei ją wypełniając – zasadę domniemania kompetencji. Zgodnie z art. 4 r.p.a.: „Jeżeli właściwości rzeczowej w sposób, przewidziany w art. 2 ust. 1 ustalić się nie da, albo jeżeli obowiązujące przepisy przewidują właściwość władz już nieistniejących, a nie można ustalić, kto przejął ich uprawnienia, wówczas właściwą jest w I instancji powiatowa władza administracji ogólnej, w II instancji – wojewódzka władza administracji ogólnej”. Kodyfikacja prawa administracyjnego procesowego, ustawą – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ utrzymała ten związek z ustrojowym prawem administracyjnym, stanowiąc w art. 16 § 1: „Właściwość rzeczową organu administracji państwowej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. W obowiązującym brzmieniu art. 20 k.p.a. utrzymano ten związek, stanowiąc: „Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. Brak współstosowania art. 20 k.p.a. z normami prawa ustrojowego przy przyjęciu reguły otwartej kompetencji ogólnej prowadzenia postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) prowadziłyby do tego, że nie można byłoby ustalić właściwości do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.

O ile związek procesowego prawa administracyjnego z ustrojowym prawem administracyjnym występuje w ograniczonym zakresie, o tyle związek z administracyjnym prawem materialnym jest pełny. Występuje zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym; nie jest zatem do przyjęcia jako podstawa klasyfikacji normy prawnej do normy materialnej czy normy procesowej reguła, że o tej klasyfikacji przesądza miejsce zamieszczenia w ustawie materialnego prawa administracyjnego czy w ustawie procesowego prawa administracyjnego¹⁰. W doktrynie prawa procesowego podnosi się, że jako „kryterium rozgraniczające normy materialne i normy procesowe przyjąć trzeba, że nie (...) lokatę przepisu, ale funkcję danej normy, a tę determinuje skutek, jaki norma ta ma wywołać. Jeżeli norma wywołuje skutek w sferze postępowania, uznać ją należy za normę procesową, jeżeli natomiast wywołuje go bezpośrednio w sferze stosunków społecznych, których dotyczy, jest normą materialnoprawną.

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341; dalej: r.p.a.).

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168; dalej: k.p.a.).

¹⁰ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 15.

O tym zaś, jaki skutek wywołuje dana norma, decyduje jej dyspozycja, wskazująca, jakie konsekwencje prawne wynikają z określonej hipotezy w razie jej skonkretyzowania się w określonym wypadku. W ostatecznym więc rezultacie dyspozycja normy prawnej decyduje o jej charakterze¹¹. To spojrzenie na klasyfikację norm prawnych jako materialnych czy procesowych przez koncepcję skutku prawnego, wymaga uzupełnienia koncepcją podwójnego skutku prawnego, skutku materialnoprawnego i skutku procesowego. Koncepcja podwójnego skutku prawnego znajduje oparcie we ścisłej współzależności procesowego prawa administracyjnego z materialnym prawem administracyjnym. Prawo procesowe otwiera drogę do kształtowania uprawnień lub obowiązków materialnoprawnych albo do oceny braku podstaw do materialnoprawnego ich ukształtowania. Skutek procesowy to otwarcie przez przyjęcie określonej regulacji prawnej prawa do procesu, a skutek materialnoprawny to otwarcie drogi do autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Ten podwójny skutek prawny występuje w szerokim zakresie norm prawnych zamieszczonych w k.p.a., i to zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym.

W aspekcie podmiotowym skutek procesowy, ale i skutek materialny mają normy prawne zamieszczone w procesowym prawie administracyjnym, regulujące zdolności organu administracji publicznej oraz jednostki do nawiązania stosunku procesowego, a w następstwie – stosunku materialnoprawnego. Tak zatem określenie kompetencji ogólnej organów administracji publicznej do prowadzenia postępowania administracyjnego, skonkretyzowanej przepisami regulującymi właściwość do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji, ma skutek procesowy otwarcia postępowania w sprawie, a następnie skutek materialnoprawny powstania stosunku materialnoprawnego pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką. Tak też należy podwójny skutek prawny uwzględnić przy klasyfikacji norm prawnych regulacji drugiego obligatoryjnego podmiotu postępowania administracyjnego: strony postępowania. Według art. 28 k.p.a.: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Artykuł 28 k.p.a. łączy status jednostki jako strony z postępowaniem, stanowiąc, że stroną jest ta jednostka, której dotyczy postępowanie ze względu na przysługujący jej interes prawny lub obowiązek prawny. Pomimo sporów w doktrynie co do koncepcji legitymacji procesowej strony, to jednak poza sporem jest, że instytucja strony jest klasyczną instytucją procesową. Przyznanie jednostce statusu strony pozostaje w związku z bytem prawnym postępowania administracyjnego, który jest otwarty wszczęciem postępowania w sprawie, a zamknięty doręczeniem decyzji. Konsekwentnie w regulacji materialnego prawa administracyjnego do wyjątkowych należy regulacja prawna wprowadzająca do normy materialnego prawa administracyjnego pojęcie procesowe strony, a ograniczające się do pojęcia „wnioskodawca”, „za-interesowany”. Wprowadzenie w regulacji norm materialnego prawa administracyjnego ma spełniać funkcje ograniczające podmiotowy aspekt danej sprawy rozstrzyganej

¹¹ J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 15 i 16.

decyzją administracyjną. I tak np., według art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane¹²: „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”. Takie ograniczenie podmiotowe przyjmuje też art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, stanowiąc: „Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości”. Artykuł 28 k.p.a., przesądzając o tym, że jednostka ma status strony w postępowaniu prowadzonym w sprawie, równocześnie uzależnia jego przyznanie od norm materialnego prawa administracyjnego. Normy prawne zawarte w art. 28 k.p.a. mają zatem podwójny charakter prawny: charakter procesowy i charakter materialny. Charakter procesowy – przez przyznanie jednostce statusu strony, a materialny – przez wyznaczenie przesłankami materialnymi przyznania jednostce statusu strony. Wywołuje zatem podwójny skutek: skutek procesowy przez otwarcie jednostce prawa podmiotu postępowania, a skutek materialny – przez konsekwencje powstania materialnego stosunku prawnego, którego treść kształtowana jest w wyniku dokonanej w trybie procesowym autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego.

Taki podwójny skutek wywołuje regulacja w administracyjnym prawie procesowym podstaw stosowania sankcji wobec decyzji administracyjnej, a zwłaszcza sankcji nieważności. Podwójny skutek – bo otwiera możliwość prowadzenia postępowania w przedmiocie weryfikacji decyzji, ale ma przede wszystkim następstwa co do treści stosunku materialnoprawnego. Regulacja prawna instytucji wznowienia postępowania, klasycznej instytucji procesowej, otwierając drogę ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, tworzy możliwość prawną zmiany ukształtowanego stosunku materialnoprawnego, zamykając jego dotychczasową moc z dniem doręczenia (ogłoszenia) decyzji o uchyleniu i zmianie decyzji ostatecznej (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.). Regulacja prawna instytucji stwierdzenia nieważności również pozwala na wyprowadzenie podwójnego skutku prawnego: skutku procesowego – przez otwarcie postępowania w sprawie oraz skutku materialnego – przez wyprowadzenie następstwa prawnego ciężkiej, kwalifikowanej wadliwości materialnoprawnej dla stosunku materialnego przez jego zniesienie od samego początku, a zatem od momentu ukształtowania uprawnienia lub obowiązku przez doręczenie (ogłoszenie) decyzji.

Podwójny skutek prawny występuje też w regulacji trybu i podstaw uchylenia (zmiany) decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną. Otwierając postępowanie, a zatem otwierając skutek procesowy prowadzenia postępowania w sprawie, powoduje możliwość uchylenia lub zmiany treści stosunku materialnoprawnego. Na tym podwójnym skutku prawnym można oprzeć kwalifikację prawną regulacji instytucji wygaśnięcia mocy prawnej decyzji oraz uchylenia, zmiany decyzji czy cofnięcia uprawnień w zakresie regulacji materialnoprawnej. W tym ostatnim zakresie jednak ograniczono regulację w art. 163 k.p.a., jedynie sygnalizując możliwość prawną prowadzenia postępowania w sprawie ingerencji w treść stosunku

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.).

materialnoprawnego, odsyłając do przepisów szczególnych (przepisów materialnego prawa administracyjnego).

W rozważanej pierwszej płaszczyźnie czystości administracyjnego prawa procesowego, należy wskazać, że od pierwszych regulacji do aktualnie obowiązujących, regułą jest zamieszczenie norm prawnych o złożonym charakterze. W administracyjnym prawie procesowym znajdują miejsce unormowania ustrojowe, zaś unormowania materialnoprawne albo wprost mają miejsce w niej, albo też norma procesowa bez współstosowania z normą materialną jest „pusta”. Treść zatem normy prawa procesowego wymaga wypełnienia w określonym wąskim zakresie podmiotowym normą ustrojową, a w szerokim – normami prawa materialnego. Czyste normy procesowe regulują ściśle procesowe czynności organu administracji publicznej, jak i ściśle procesowe czynności strony (stron) postępowania. Czynności ściśle procesowe zamykają się w skutku procesowym, np. czynności procesowe wezwania stron, sporządzenia protokołu, przebieg czynności przesłuchania świadka, czynności procesowe przebiegu rozprawy. Czynności ściśle procesowe strony to np. czynność złożenia podania co do treści i trybu, czynność żądania przeprowadzenia dowodu, żądania wyłączenia pracownika, czynność wypowiedzenia się o zgromadzonym materiale dowodowym. Nie można jednak pominąć, że w administracyjnym prawie procesowym regulacja czynności procesowych nie jest zamknięta, a z uwagi na szczególne właściwości określonego zakresu spraw materialnych, które mają istotną wagę dla realizacji zadań publicznych, uzupełnieniem tej regulacji są normy procesowe zawarte w materialnym prawie administracyjnym, np. co do wymogów treści podania czy wymogów formy postępowania wyjaśniającego. Takie uzupełnianie regulacji administracyjnego prawa procesowego – administracyjnym prawem materialnym wynika wprost ze ścisłej współzależności, a to oznacza, że nie jest możliwa pełna „czystość” pod względem charakteru prawnego norm zamieszczonych w ustawach. Takie pomieszczenie regulacji prawnej wynika też z braku kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, a to powoduje, że miejsce dla treści o charakterze podstawowym dla kształtowania materialnych stosunków prawnych łączących organy administracji publicznej z jednostką znajduje się w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego.

2. Rozważenie „czystości” zakresu przedmiotowego materii regulowanej k.p.a. to zamieszczenie w ustawie różnej materii przedmiotowej. Jak już wyżej wskazano, istotne dla czytelności aktu prawnego reguły techniczne wyznaczył § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przyjmując, że w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy. Ocena spełnienia przez ustawę tego standardu wymaga rozważenia w dwóch aspektach czystości regulacji przedmiotowej wynikającej:

- po pierwsze, z tytułu ustawy
- po drugie, z regulacji zakresu przedmiotowego jej obowiązywania.

Nasuwa się pytanie, który z tych aspektów ma większą wagę dla czytelności? Tytuł nadany ustawie ma szczególne znaczenie dla wyznaczenia jej przedmiotu, przesądzając o materii zawartej w niej regulacji. Czytelność zaś ustawy przez regulację zakresu jej obowiązywania zawartej zazwyczaj w przepisach ogólnych ustawy wymaga

poddania analizie tej regulacji. Czytelny tytuł a treść przepisów ogólnych może pozostawać w konflikcie przedmiotowym przez to, że ustawa zawiera przepisy prawa co do charakteru nieodpowiadające jej tytułowi.

Regulacja polskiego administracyjnego prawa procesowego przeszła istotną ewolucję regulacji czystości materii regulowanej. W pierwszych fragmentarycznych regulacjach przeważała reguła czystości regulacji wynikającej z samego tytułu ustawy. Tak nazwa ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych czy ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych, przesądzała o naturze regulacji procesowej, a zawarty w niej element regulacji ustrojowej władz administracyjnych pozostawał w ścisłym związku ze zdolnością prawną do prowadzenia postępowania w sprawie w toku instancji.

Regułę czystości regulacji wynikającej z tytułu przyjęto w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Tytułowi rozporządzenia „o postępowaniu administracyjnym” [oryg. administracyjnym] odpowiadał wyznaczony zakres obowiązywania zamieszczony w części zatytułowanej: „Postanowienia ogólne”. Zgodnie z art. 1 r.p.a.: „Postanowienia rozporządzenia niniejszego mają zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków”. Regulacja przedmiotowa r.p.a. nie wkraczała w regulację odrębną przedmiotowo, a jedynie można wskazać na występującą w przepisach rozporządzenia łączność materii ustrojowej, materialnej i procesowej, wynikającej z ich ścisłej współzależności.

Od tej reguły czystości regulacji stopniowo następuje odejście w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Nadany tą ustawą tytuł „Kodeks postępowania administracyjnego” nie uległ zmianie pomimo jej wielokrotnej nowelizacji. Ten tytuł przesądzający o przedmiocie regulacji już od pierwotnego unormowania zakresu nie pokrywał się z treścią zawartości przedmiotowej ustawy. Wprawdzie tytułowi ustawy odpowiadał zakres przedmiotowy i podmiotowy jej obowiązywania wyznaczony w art. 1 i 2, ale nie można pominąć regulacji art. 3. Artykuły 1 i 2 stanowiły o regulacji postępowania administracyjnego: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej” (art. 1); „Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji państwowej” (art. 2 § 1); „Kodeks stosuje się również w postępowaniu przed organami: 1) przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, 2) organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych; - gdy organy te są powołane z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w art. 1” (art. 2 § 2). Artykuł 3 stanowił: „Kodeks reguluje ponadto postępowanie przed organami władzy i administracji państwowej oraz przed innymi organami państwowymi w sprawie skarg i wniosków (dział IV)”. Pomimo tego, że w art. 3 stanowi się o postępowaniu, to aspekt przedmiotowy określony „w sprawie skarg i wniosków” nie odpowiada aspektowi przedmiotowemu wyznaczonemu w art. 1 jako „postępowanie

w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej". Wyznaczony w art. 3 aspekt przedmiotowy został określony w art. 152 § 1 pierwotnego brzmienia k.p.a.: „Skargi i wnioski składane do organów państwowych mogą dotyczyć wszystkich spraw wchodzących w zakres zadań organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także zadań wynikających dla organów organizacji zawodowych, samorządowych i spółdzielczych i innych organizacji społecznych z załatwiania przez nie spraw określonych w art. 1”. Zakres postępowania skargowo-wnioskowego wyznaczony zatem przepisami działu IV „Skargi i wnioski” w pierwotnym brzmieniu wykroczył poza przedmiot postępowania administracyjnego, a jedynie w zakresie organizacji społecznej miał odesłanie do przedmiotu postępowania administracyjnego. Wprowadzenie odrębnej materii regulacji od będącej przedmiotem postępowania administracyjnego miało uzasadnienie w spójności trybu w sprawach indywidualnych, gdy były przedmiotem skargi (regulacja w art. 163–168 pierwotnego brzmienia), ale w zdecydowanym zakresie stanowiła odrębną materię praw jednostki do sprawowania kontroli społecznej. Odrębną materię, której nie można zakwalifikować do szczególnego postępowania administracyjnego.

Ten proces odstępowania od czystości regulacji w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego był kontynuowany w nowelizacjach kolejnych. Ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹³, nie zmieniając nazwy ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego”, zmieniono zakres przedmiotowy regulacji. Według art. 1 § 1: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, 2) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami, 3) w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, 4) w sprawach wydawania zaświadczeń”. Do regulacji kodeksu postępowania administracyjnego zostały włączone odrębne regulacje przedmiotowe, choć pozostające w związku pośrednim z przedmiotem postępowania administracyjnego. Dodanie działu III¹ „Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami”¹⁴ stanowiło realizację zapisu art. 20 k.p.a. pierwotnego brzmienia, który stanowił: „Zasady i tryb rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami określi ustawa”¹⁵. Pierwotnym zamysłem było zatem – na wzór rozwiązania przyjętego w II Rzeczypospolitej¹⁶ – uczynić

¹³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8; dalej: ustawa o NSA oraz o zmianie k.p.a.).

¹⁴ W tekście jednolitym kodeksu postępowania administracyjnego, ogłoszonym Obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. (Dz. U. Nr 9, poz. 26; dalej: tekst jednolity k.p.a.) jest to dział V.

¹⁵ Dział V został uchylony art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271).

¹⁶ Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. Nr 126, poz. 897).

to przedmiotem regulacji w odrębnej ustawie. Nowelizując kodeks postępowania administracyjnego, uznano, że można w tej ustawie zawrzeć regulację właściwości i elementów trybu rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami administracji państwowej a sądami powszechnymi – z uwagi na związek z unormowaniem trybu dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego – lub jej wyłączenia – z uwagi na charakter cywilnoprawny sprawy.

Ustawą o NSA oraz o zmianie k.p.a. dodano dział III² „Zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego”¹⁷. W regulacji działu III² wprost przesądzono, że jest to postępowanie sądowe, stanowiąc o zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji (art. 150⁷ kodeksu; w tekście jednolitym k.p.a. to art. 196) oraz w art. 150¹³ § 1 kodeksu (w tekście jednolitym k.p.a. to art. 202 § 1): „W postępowaniu sądowym stroną przeciwną w stosunku do skarżącego jest organ administracji państwowej, który wydał decyzję”; a wreszcie w art. 150²² (w tekście jednolitym k.p.a. to art. 211), przyjmując: „W sprawach nie uregulowanych w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, rozpoznanie skargi następuje według przepisów tego Kodeksu o postępowaniu rewizyjnym”. Postępowanie o zaskarżeniu decyzji do sądu administracyjnego nie miało cech postępowania administracyjnego ani ze względu na przedmiot i charakter kompetencji judykacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego ani też regulację toku postępowania sądowego.

Ustawą o NSA oraz o zmianie k.p.a. dodano dział III³ (w tekście jednolitym k.p.a. – dział VII) „Wydawanie zaświadczeń”, którego przedmiotem regulacji nie jest rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji, a prawo jednostki do ubiegania się o zaświadczenie i czynności organu wydania lub odmowy wydania zaświadczenia. Zamieszczenie jednak działu VII w regulacji kodeksu postępowania administracyjnego dawało podstawy do rozszerzającej wykładni postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, nadając mu charakter postępowania administracyjnego.

Inne znaczenie prawne dla czystości przedmiotu regulowanego ustawą należy przypisać dodanie ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego działu III¹ (w tekście jednolitym k.p.a. to dział III) zatytułowanego: „Przepisy szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych¹⁸ oraz ubezpieczeń społecznych”. Postępowania te są szczególnymi postępowaniami administracyjnymi, a zatem wprowadzenie do regulacji kodeksowej było związane z dążeniem do pełnej kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego z daniem pierwszeństwa szczególnej regulacji określonym instytucjom procesowym, a pozostającym w związku z odrębnością regulacji materialnego prawa, jak i konieczności w określonym zakresie nadania pierwszeństwa ochronie interesu publicznego.

¹⁷ W tekście jednolitym k.p.a. jest to dział VI. Dział VI został skreślony ustawą z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

¹⁸ Regulacja kodeksowa postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych w art. 164–179 działu III została skreślona ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926).

Ustawą¹⁹ z 2017 r. o zmianie k.p.a., proces odchodzenia od czystości przedmiotowej ustawy został pogłębiony przez wprowadzenie regulacji materialnoprawnej. Dodany dział IVA „Administracyjne kary pieniężne” zawiera regulację materialnoprawną nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Przedmiotem regulacji przepisów działu IVA k.p.a. jest treść działania organów administracji publicznej – nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Materialnoprawna regulacja nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych obejmuje zasady stosowania przepisów prawa korzystnych dla jednostki, przesłanki uwzględnienia przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej, przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, udzielanie ulg, przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej²⁰. Zamieszczona regulacja w dziale IVA k.p.a. nie ma charakteru samoistnego. Wprawdzie art. 189a k.p.a. § 1 stanowi: „W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”, to jednak podstawą ich nakładania lub wymierzania są przepisy prawa materialnego, o czym stanowi wprost art. 189b k.p.a. Artykuł 189b zawiera definicję administracyjnej kary pieniężnej: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. W przepisach ustaw materialnoprawnych określone są rodzaje naruszeń prawa, polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu. Regulacja w dziale IVA k.p.a. wypełnia regulację w ustawach materialnych, ustanawiając zasady ogólne, którymi ma obowiązek kierować się organ administracji publicznej, nakładając lub wymierzając administracyjną karę pieniężną (art. 189d k.p.a.) oraz ustanawiając przesłanki materialne odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f k.p.a.), normując przedawnienie nałożenia kary (art. 189g § 1 k.p.a.), przerwanie biegu przedawnienia kary (art. 189h § 1 k.p.a.), przedawnienie egzekucji administracyjnej (art. 189g § 3 k.p.a.), udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.). Regulacja ta ma charakter materialnoprawny²¹. Sprawa nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest sprawą indywidualną, załatwianą w trybie regulowanym przepisami k.p.a.

Nie została zachwiana czystość przedmiotowa przez dodanie ustawą z 2017 r. zmieniającą k.p.a. – działu VIIIA „Europejska współpraca administracyjna”. Regulacja tego działu wpisuje się w pełni w naturę regulacji procesowej jako instytucja mająca znaczenie w zakresie ustalenia stanu faktycznego. Zawarta jest w regulacji prawa procesowego: cywilnego (część czwarta, księga druga, tytuł IV „Pomoc prawna”, art. 1130–1135⁵

¹⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935; dalej: ustawa z 2017 r. zmieniająca k.p.a.).

²⁰ B. Adamiak [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, eadem, J. Borkowski, Warszawa 2019, s. 1009.

²¹ Zob. W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 412 i n.

k.p.c.) i karnego (dział XIII, rozdział 62 k.p.k. „Pomoc prawna i doręczenia w sprawach karnych”). W postępowaniu podatkowym współpracę uregulowano w ordynacji podatkowej²² w odrębnym od działu IV „Postępowanie podatkowe”, dziale VIIA „Wymiana informacji podatkowych z innymi państwami”, co wskazywało na szerszy zakres przedmiotowy wymiany informacji podatkowych. Stanowiło to uzasadnienie do unormowania pełnego w ustawie o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami²³ i w konsekwencji uchylenie działu VIIA o.p. Dla ustalen statusu faktycznego aspektu procesowego europejskiej współpracy administracyjnej jest wyraźnie wyeksponowany w art. 260a § 2 k.p.a., który stanowi: „Organ administracji publicznej udziela pomocy z urzędu albo na wniosek. Pomoc ta obejmuje w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej”. W takim zakresie organy administracji publicznej występują do organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej o pomoc prawną, na zasadach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (art. 260c k.p.a.)²⁴.

Ten rozszerzony zakres przedmiotowy wymagał zmiany wyznaczającej zakres materii regulacji w k.p.a. Do art. 1 k.p.a. dodano pkt 5 i 6, a zatem aktualne brzmienie art. 1 to: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje: (...) 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu; 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej”.

3. Zakres przedmiotowy regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w porównaniu z pierwszą kodyfikacją administracyjnego prawa procesowego rozporządzeniem z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, już od pierwotnego unormowania przedmiotowego odchodził od reguły czystej materii procesowej. Wprowadzono inne, przedmiotowo różne od przedmiotu postępowania administracyjnego regulacje. O ile wprowadzenie regulacji skarg i wniosków wydawania zaświadczeń miało aspekt procedury, bo związany z trybem działania organów administracji publicznej, to takiego waloru nie można przypisać wprowadzeniu do k.p.a. działu IVA „Administracyjne kary pieniężne”, która to regulacja ma charakter materialnoprawny.

Wprowadzenie szerokiej regulacji materialnoprawnej w zakresie zasad ogólnych, które kształtują wprost treści relacji materialnej organu administracji publicznej z jednostką, współzależność norm procesowych k.p.a. z normami materialnego prawa administracyjnego, wprowadzenie regulacji materialnoprawnej nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu, otwierają podstawy do przyjęcia zmiany koncepcji materii regulacji w k.p.a., odchodzącej od czystej regulacji procesowej, na rzecz koncepcji regulacji o charakterze materialnoprawnej z zachowaniem regulacji procesowej. Zbliża to przyjęty w k.p.a.

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.; dalej: o.p.).

²³ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz. U. z 2019 r., poz. 648 ze zm.).

²⁴ Na temat aspektów przedmiotowych europejskiej współpracy administracyjnej: A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. *idem*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017, s. 423 i n.

model regulacji do modelu przyjętego w o.p. Pozwala to na przypisanie roli regulacji zawartej w k.p.a., pierwszego etapu w procesie kodyfikacji prawa administracyjnego, a przynajmniej części ogólnej prawa administracyjnego. Pozostawienie nazwy ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego” przy takim zakresie regulacji staje się nieczytelne, a przez to – podważa zakres jej stosowania przez organy administracji publicznej, a tym samym – zakres ochrony praw jednostki. Wymaga to zatem rozważenia, czy przyjąć koncepcję ordynacji podatkowej łączącej regulację materialną z regulacją procesową, co powinno skutkować nadaniem odpowiedniego tytułu ustawy. Drugą drogą jest powrót do czystej regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego, z wyłączeniem ogólnej regulacji materialnoprawnej do odrębnej ustawy, a zatem powrót do koncepcji ustawy „Zasady ogólne prawa administracyjnego”.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Duniewska Z., *Systematyka prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Jodłowski J., Resich Z., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979.
- Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. eadem, Warszawa 1995.
- Wróbel A., *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. idem, R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017.

Streszczenie

Barbara Adamiak

Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia

W regulacji ustawowej administracyjnego prawa procesowego widoczna jest tendencja odchodząca od koncepcji czystej materii procesowej, na rzecz koncepcji mieszanej: materialnoprocesowej. Ta tendencja jest widoczna w ostatniej nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzenie tą nowelizacją szerokiej regulacji materialnoprawnej w zakresie zasad ogólnych, które kształtują wprost treści relacji materialnej organu administracji publicznej z jednostką, współzależność

norm procesowych k.p.a. z normami materialnego prawa administracyjnego, wprowadzenie regulacji materialnoprawnej nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu – otwiera podstawy do przyjęcia zmiany koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego, odchodzącej od czystej regulacji procesowej na rzecz koncepcji regulacji o charakterze materialnoprawnej z zachowaniem regulacji procesowej. Zbliża to przyjęty w kodeksie postępowania administracyjnego model regulacji do modelu przyjętego w ordynacji podatkowej. Pozwala to na przypisanie roli regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego, pierwszego etapu w procesie kodyfikacji prawa administracyjnego, a przynajmniej części ogólnej prawa administracyjnego. Pozostawienie nazwy ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego” przy takim zakresie regulacji staje się nieczytelne, a przez to, podważa zakres jej stosowania przez organy administracji publicznej, a tym samym – zakres ochrony praw jednostki. Wymaga to zatem rozważenia, czy przyjąć koncepcję ordynacji podatkowej łączącej regulację materialną z regulacją procesową, co powinno skutkować nadaniem odpowiedniego tytułu ustawy. Drugą drogą jest powrót do czystej regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z wyłączeniem ogólnej regulacji materialnoprawnej do odrębnej ustawy, a zatem powrót do koncepcji ustawy „Zasady ogólne prawa administracyjnego”.

Summary

Barbara Adamiak

Change of the concept of the subject matter of regulation in the Code of Administrative Procedure from the perspective of the 60th anniversary of its adoption

The statutory regulation of administrative procedure shows a tendency to depart from the concept of purely procedural subject matter and to introduce regulations of substantive nature. This tendency is visible in the latest amendment of 7 April 2017 to the Act – Code of Administrative Procedure and some other acts. The introduction of extensive substantive regulations by this amendment, concerning the scope of general principles that directly shape the content of the material relationship between a public administration body and an individual, the interdependence of procedural norms of the Code of Civil Procedure and the norms of substantive administrative law, the introduction of substantive legal regulations imposing administrative fines or granting reliefs in their implementation, provides basis for changing the concept of the subject matter of regulation in the Code of Administrative Procedure by departing from purely procedural regulation in favor of the concept of substantive regulation with observance of procedural regulation. The regulatory model adopted in the Code of Administrative Procedure is similar to the one adopted in the Tax Code. This allows to assign the role of the first stage in the process of codification of administrative law, or at least the general part of administrative law, to the regulation contained in the Code of Administrative Procedure. Leaving the name of the Act as the Code of Administrative Procedure with such scope of regulation makes it illegible which undermines both the scope of its application by public administration bodies, and the protection of individual rights. Therefore, it requires consideration of whether to adopt the concept implemented in the Tax Code by combining substantive and procedural regulations. If yes, it should result in the appropriate change of the title of the act. The second way is to return to the pure regulation of the administrative proceedings in the Code of Administrative Procedure, and

regulate general substantive issues in a separate act, and therefore to return to the legal concept of „General principles of administrative law“.

Słowa kluczowe: kodyfikacja, materia regulacji, czystość procesowa

Keywords: codification, subject matter of regulation, process purity