

## Problematyka dekodyfikacji a proces rozwoju polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym<sup>1</sup>

I. Zjawisko tworzenia mniej lub bardziej wyspecjalizowanych procedur towarzyszyło od początku procesowi rozwoju polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym. Pierwsza kodyfikacja ogólnego postępowania administracyjnego, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>2</sup>, stanowiła model zwięzłej regulacji procesowej, obwarowanej jednak licznymi zastrzeżeniami i wyłączeniami. Niezależnie od przypadków wyraźnych wyłączeń spod mocy obowiązywania rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, ustawy normujące materię administracyjnoprawną regulowały fragmentarycznie zagadnienia proceduralne. Ogromna różnorodność przedmiotu normowania przez prawo administracyjne przekładała się na zróżnicowanie i rozproszenie regulacji postępowania administracyjnego. Stan dezintegracji i marazmu procesowego w latach 1928 – 1960 oceniano w literaturze przedmiotu jako trwałe<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tekst stanowi rozszerzoną wersję referatu pt. *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, przygotowanego na Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego – Zakopane 2006 r.

<sup>2</sup> Por. Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm. zwane także r.p.a.

<sup>3</sup> Por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne. Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 66; zobacz również J. Litwin, *Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego*, Palestra 1961, Nr 10, s. 20 i n. Autor wskazuje, iż wykaz aktów normatywnych zawierających fragmenty o charakterze proceduralnym obejmował w przededniu wejścia w życie Kodeksu z 1960 r. 301 pozycji.

Wyraźnym tendencjom dekodyfikacyjnym nie zdołał zapobiec również Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r.<sup>4</sup>, któremu postawiono ambitne zadanie pełnej konsolidacji i kodyfikacji najszerzej rozumianego postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wskazywano jako priorytet uchylenie ogromnej liczby obowiązujących dotychczas szczególnych przepisów proceduralnych i na tej drodze osiągnięcie zasadniczego uporządkowania stanu prawnego w dziedzinie procesu administracyjnego<sup>5</sup>. Narzędziem unifikacji miała stać się klauzula derogacyjna art. 195 § 1 i § 2 K.p.a. Determinowała ona na zasadzie art. 195 § 1 K.p.a. utratę mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów w sprawach uregulowanych w Kodeksie, ze szczególnym wskazaniem w art. 195 § 2 K.p.a. na utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Rozdzielenie klauzuli derogacyjnej na dwa odrębne paragrafy korespondowało wówczas ze wszechobecnym zjawiskiem dekodyfikacji i miało stanowić antidotum na wszelkie utrwalone prawnie przejawy „radosnej twórczości legislacyjnej” jaka stała się udziałem polskiego prawa procesowego po II wojnie światowej.

Już w pierwszych latach obowiązywania K.p.a. okazało się, iż o ile nie nastęcza żadnych wątpliwości interpretacyjnych norma art. 195 § 2 K.p.a. o tyle redakcja art. 195 § 1 K.p.a. nie była najszcześniejsza. Przede wszystkim nasuwały się wątpliwości co do zakresu derogacji ocenianej zarówno przez pryzmat klauzuli „przepisy dotychczasowe”, jak i wyników zestawienia szczegółowych przepisów procesowych z kategorią „sprawy uregulowanej w Kodeksie”<sup>6</sup>. Tym nie mniej art. 195 § 1 i 2 K.p.a. miał doniosłe znaczenie praktyczne. Wypełniał on zasadniczą rolę w realizacji celu, jaki ustawodawca wyznaczył Ko-

---

<sup>4</sup> Por. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.), zwany także K.p.a.

<sup>5</sup> Por. J. Litwin, *Z zagadnień mocy obowiązującej* ..., s. 20.

<sup>6</sup> Na problemy związane z redakcją art. 195 § 2 K.p.a. zwracał uwagę E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 335-336; zob. również J. Litwin, *Z zagadnień mocy obowiązującej* ..., s. 20.

deksowi w stosunku do przeróżnych fragmentów proceduralnych, a ponadto wytyczał nową linię rozwojową w dziedzinie postępowania administracyjnego. Należy mieć jednak pełną świadomość tego, iż w myśl zasady *lex posteriori derogat legi priori* postanowienia procesowe ustawy, które zyskały moc obowiązującą po dniu wejścia w życie K.p.a. były wiążące i obowiązujące również w zakresie, w jakim normowały sprawy uregulowane w K.p.a. Ponadto Kodeks, w brzmieniu tekstu pierwotnego, w niewielkim stopniu przyczynił się do ograniczenia liczby administracyjnych postępowań szczególnych. Nadal w art. 194 § 1 i 2 K.p.a. utrzymano szereg wyłączeń, które występowały wcześniej w r.p.a., co łącznie z kolejnymi wyłączeniami tworzyło listę 13 dziedzin spraw, w których zastrzeżono, iż przepisów Kodeksu nie stosuje się. Miarą dekodyfikacji było przy tym utrzymanie, za sprawą art. 192 K.p.a. w mocy przepisów ustaw szczególnych przewidujących drogę postępowania sądowego w sprawach z zakresu administracji państwowej, a poza tym wyrażona *expressis verbis* w poszczególnych przepisach K.p.a. aprobatą dla odrębności procesowych statuowanych przepisami ustaw szczególnych<sup>7</sup>. Stanowiło to niewątpliwie wyraz braku konsekwencji prawodawcy, zważywszy na klauzulę artykułu 195 § 1 K.p.a., a ponadto przejaw nieprzemyślanej koncepcji przebudowy systemu prawa procesowego. Wyraźny dekodyfikacyjny charakter poszczególnych rozwiązań procesowych stał się z jednej strony załączkiem, z drugiej zaś formą swoistego przyzwolenia prawodawcy na wciąż aktualne zjawisko rozluźnienia więzi proceduralnych z K.p.a.

Efekty racjonalizacji prawa procesowego, w kontekście idei pełnej kodyfikacji, okazały się iluzoryczne. Domeną Kodeksu stało się natomiast urzeczywistnienie postulatu wyłączności regulacji kodeksowej sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej z pominięciem dziedzin wyłączonych z zakresu stosowania K.p.a. Jednak i w tej mierze zaznaczył się udział rozwiązań kodeksowych. Zgodnie z artykułem 194 § 3 pierwotnego tekstu K.p.a., w postępowaniach

---

<sup>7</sup> Por. art. 11 § 2, 27 § 1, 39 § 2, 58 § 2, 59 § 2, 70, 80, 82 § 2, pkt 3, 99 § 4, 110 § 2, 112 § 3, 113 § 3 pkt 22, 136, 137 § 1 pkt 7, 142, 159, 180, 192 K.p.a. w brzmieniu tekstu pierwotnego (Dz. U. 1960, Nr 30, poz. 168 ze zm.).

wyłączonych na mocy art. 194 § 1 i 2 K.p.a. stosowano przepisy działu IV Kodeksu, czyli dotyczące w całej rozciągłości postępowania skargowo-wnioskowego, a także wówczas, gdy zachodziły warunki określone dyspozycją art. 189 K.p.a., a mianowicie w każdym przypadku, gdy przepisy ustaw odrębnych powoływały się na ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym.

Jak podkreśla się w literaturze<sup>8</sup>, twórcy Kodeksu z 1960 roku zakładali, iż Kodeks będzie stanowił pierwszy etap unifikacji postępowania administracyjnego, która powinna stopniowo zwiększać się poprzez znoszenie postępowań wyłączonych oraz fragmentarycznych przepisów proceduralnych. Integracja, przynajmniej we wczesnym stadium rozwoju, miała dokonać się aktem rangi podustawowej. Stąd też Rada Ministrów została upoważniona do rozciągnięcia w drodze rozporządzenia przepisów K.p.a. w całości lub w części na postępowania wyłączone. Tym nie mniej artykuł 194 § 4 Kodeksu nie uzyskał w tym przedmiocie praktycznego znaczenia.

Znaczący postęp w procesie unifikacji procedury administracyjnej miał się dokonać wskutek nowelizacji K.p.a. z 1980 r.<sup>9</sup>, między innymi poprzez rozciągnięcie przepisów K.p.a. na sprawy podatkowe oraz postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Konsolidacja tych postępowań została przeprowadzona w Kodeksie w taki sposób, aby nie tracił on charakteru aktu normującego ogólne postępowanie administracyjne. K.p.a. oparty został na koncepcji regulacji obejmującej postępowanie ogólne i połączone z nim procedury szczególne, wyodrębnione w Dziale III Kodeksu zatytułowanym: *Przepisy szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych*<sup>10</sup>. Znamienną cechą tak pojętej integracji

---

<sup>8</sup> Por. Z. Janowicz, *Uwagi o doskonaleniu postępowania administracyjnego*, PiP 1978, Nr 5, s. 57; zob. również: J. Jendrośka, *Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej*, PiP 1977, Nr 4, s. 28.

<sup>9</sup> Wspomniana nowelizacja k.p.a. została dokonana mocą ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

<sup>10</sup> Bliżej na ten temat zob. S. Zawadzki, *Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 11, s. 21;

było jednak przyjęcie odmiennych wariantów postępowań związanych, na ten czas, ze specyfiką odrębności procesowych. W zakresie zobowiązań podatkowych okazało się, iż ilość wyspecjalizowanych przepisów procesowych nie powiększy poważnie objętości nowelizowanego aktu, stąd też z powodzeniem można było dokonać ściślejszego podporządkowania procedurze K.p.a. z zastrzeżeniem specjalnych, podyktowanych charakterem regulacji prawnomaterialnych, odrębności proceduralnych, które ujęto w ramy art. 164 do 179 K.p.a.

Inaczej sytuacja przedstawiała się w procesie zespalania z K.p.a. postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W tej dziedzinie zasięg wyspecjalizowanych rozwiązań instrumentalnych zdeterminował konieczność odstąpienia od zamiaru zamieszczenia ich w Kodeksie. Realizację zasadniczego celu, jakim miała być unifikacja szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, odłożono do czasu uporządkowania rozwiązań procesowych w tej dziedzinie w kierunku coraz większej zbieżności z procedurą w trybie K.p.a. przy zachowaniu jedynie rzeczywiście niezbędnych odrębności w kilku kwestiach. Miarą zabiegów unifikacyjnych miało być natomiast rozwiązanie minimalistyczne art. 180 § 1 K.p.a., które w tym stanie rzeczy oparte było na przejściowym założeniu formalnoprawnych związków obu procedur. Na dzień nowelizacji art. 180 § 1 K.p.a. miał pozytywne znaczenie jedynie w tym sensie, iż dekretował możliwość posiłkowego stosowania K.p.a. w kwestiach nienormowanych w przepisach ustaw szczególnych<sup>11</sup>.

Warte odnotowania są również inne kierunki aktualizacji K.p.a. Po pierwsze, przy nowelizacji K.p.a. z 1980 r. ponownie odżył mechanizm derogacji, jako swoisty sposób usuwania skutków dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Za sprawą art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym

---

zob. również: J. Borkowski, *Problemy rozszerzania i ujednoczenia postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 10, s. 37 i n.

<sup>11</sup>Por. S. Zawadzki, *Teoretyczne i legislacyjne...*, s. 21; zob. również: J. Borkowski, *Problemy rozszerzania...*, s. 40. Autor podkreśla, iż rozciągnięcie mocy obowiązującej K.p.a. na postępowanie odrębne w sprawach ubezpieczeniowych, stanowiło istotny krok naprzód w porządkowaniu tej dziedziny prawa.

oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup> uchylono blisko 140 tekstów tzw. „mini procedur” znajdujących się w administracyjnych aktach materialnoprawnych wydanych po dacie wejścia w życie K.p.a. z 1960 r.<sup>13</sup> Z zakresu derogacji wyłączono jedynie 17 jednostkowych unormowań szczegółowych, które miały obrazować stan racjonalnych odrębności proceduralnych względem K.p.a. Szczególna regulacja instytucji procesowych wynikała bądź wprost z ustaw określonych w art. 12 ust. 2 ww. ustawy, bądź z aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień zawartych w przepisach ustaw utrzymanych w mocy.

Kolejnym istotnym krokiem było ograniczenie liczby wyłączeń bezwzględnych z zakresu stosowania K.p.a., a mianowicie: w sprawach powszechnego obowiązku wojskowego, pozostających we właściwości organów wojskowych, dyscyplinarnych oraz załatwianych przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne, na rzecz dopuszczenia regulacji kodeksowej w rozmiarze ustalonym w przepisach dotyczących tych spraw. Utrzymano natomiast wyłączenia całkowite spraw karno-skarbowych i poddanych przepisom o postępowaniu arbitrażowym. Daleko posunięte wyodrębnienie i emancypacja postępowania w sprawach o wykroczenia oraz przed komisjami rozjemczymi sprawiła z kolei, iż kodeksowa egzemplifikacja wyłączeń pominięła je milczeniem.

Elementem dopełniającym obraz konsolidacji procedury administracyjnej o zasadniczym znaczeniu dla kształtu regulacji kodeksowej był zabieg rektyfikacji klauzuli generalnej wyznaczającej przedmiotowy zakres związania procedurą w trybie K.p.a. Art. 1 § 1 pkt 1 K.p.a. wskazał pozytywnie na te elementy w zakresie charakteru i właściwości organu, rodzaju sprawy i prawnej formy jej załatwienia, które z powodzeniem mogły zdeterminować włączenie procesu decyzyjnego w każdej sprawie indywidualnej rozstrzyganej przez organ

---

<sup>12</sup> Por. Dz. U. Nr 4, poz. 8.

<sup>13</sup> Por. S. Zawadzki, R. Orzechowski, *Przesłanki i kierunki aktualizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979, Nr 8-9, s. 18; zob. również: M. Stahl, *Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Seminarium Kodeksu postępowania administracyjnego, zagadnienia wybrane*, cz. I, Warszawa 1981, s. 12.

administracji państwowej, w ramy norm proceduralnych K.p.a. Przepis art. 1 K.p.a., w brzmieniu po nowelizacji, sformułował konstrukcję o zasięgu wykraczającym poza ramy ogólnego postępowania administracyjnego, urzeczywistniając możliwość stosowania przepisów Kodeksu we wszystkich postępowaniach odrębnych, w drodze ogólnej zasady *lex specialis derogat legi generali*.

Stan prawny ukształtowany nowelą K.p.a. z 1980 r. oraz szeregiem późniejszych aktów realizujących ideę kodyfikacji<sup>14</sup>, może zatem stanowić odniesienie dla ocen i reguł współczesnego zjawiska dekodyfikacji postępowania administracyjnego, zwłaszcza, iż wydawało się, iż wyraźne zakreślenie kategorii wyłączeń oraz wyliczenie pojedynczych przepisów proceduralnych utrzymanych w mocy, określi w sposób wystarczający granice i ramy dekodyfikacji postępowania administracyjnego, a także będzie stanowiło skuteczny balast dla wprowadzania dalszych, odrębnych od K.p.a., rozwiązań proceduralnych<sup>15</sup>.

**II.** Problematykę dekodyfikacji, postrzeganej jako proces rozdrabniania systematycznego, jednolitego zespołu przepisów prawa tworzących zbiór regulujących określoną dziedzinę stosunków społecznych, należy w zakresie procesu administracyjnego odnosić do tej części prawa procesowego, która została ujęta w regularne ramy K.p.a. W doktrynie krajów posiadających skodyfikowane przepisy procedury administracyjnej pojęcie postępowania administracyjnego jest z reguły wyznaczane przez granice kodyfikacji<sup>16</sup>. Przy czym K.p.a. w kształcie nadanym przedmiotowym zakresem obowiązywania ma charakter kompilacji regulującej odmienne systemy procedury: administracyjne postępowanie ogólne, postępowanie w sprawach skarg i wniosków,

<sup>14</sup> Por. ustawa z dnia 24 maja 1990 r. O zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201).

<sup>15</sup> Por. J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 132; zob. również: S. Zawadzki, *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 34-38.

<sup>16</sup> Por. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1982, T XXVIII, s. 39.

w sprawach wydawania zaświadczeń. W powyższym ujęciu przepisy postępowania administracyjnego występują w mniejszym lub w większym stopniu we wszystkich dziedzinach działalności administracyjnej państwa. Są to jednak postępowania odrębne rodzajowo i mieszczące się w szeroko pojętej kodyfikacji prawa o postępowaniu w sferze administracji publicznej<sup>17</sup>. Stąd też ewentualny proces ich wyodrębniania nie wyczerpuje znamion dekodyfikacji postępowania administracyjnego, a jedynie realizuje dezintegrację Kodeksu jako całości składającej się w okresie największej konsolidacji z pięciu różnych postępowań<sup>18</sup>.

Termin „postępowanie administracyjne” został przez doktrynę prawa i postępowania administracyjnego<sup>19</sup> zarezerwowany dla tej sfery działalności administracji publicznej, która wiąże się z podejmowaniem decyzji w sprawach indywidualnych. Zagadnienie dekodyfikacji postępowania administracyjnego podlegać będzie zatem ocenie przez pryzmat jednolitości prawa w obrębie procesu jurysdykcyjnego. Należy mieć jednak na względzie złożoność i skalę problemu. K.p.a., w części odnoszącej się do ogólnego procesu administracyjnego, nie jest *de facto* Kodeksem w ścisłym tego słowa znaczeniu. Pomimo licznych zabiegów na drodze do unifikacji nadal jest aktem, któremu nie można przypisać waloru zbioru regulującego wyczerpująco dziedzinę prawa procesowego. Składa się na to wiele czynników, których źródłem jest przede wszystkim wtórny charakter rozwiązań formalnoprawnych wobec rozległej materii prawa administracyjnego.

Jak już zostało zaznaczone, szeroki zakres normowania przez prawo administracyjne różnorodnych aspektów życia społecznego wpływa relatywnie na rozwarstwianie źródeł regulowania kwestii formal-

---

<sup>17</sup> Por. Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, z. 1, s. 29.

<sup>18</sup> W wyniku nowelizacji z 1980 r. Kodeks stał się aktem o charakterze kompleksowym. Obok ogólnego postępowania administracyjnego, regulował postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji a sądami, postępowania w sprawach zaskarżania decyzji do NSA, postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń, oraz postępowanie skargowo-wnioskowe.

<sup>19</sup> Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 30-32.



noprawnych. Jest to z jednej strony wynikiem utrzymującej się i bardzo charakterystycznej dla prawa administracyjnego tendencji łączenia norm materialnych i formalnych w jednym akcie prawnym. Z drugiej zaś, konsekwencją niewykształcenia przez K.p.a. dostatecznych mechanizmów przeciwdziałania zjawisku swoistego rozprężenia proceduralnego. W efekcie materiał normatywny składający się na dziedzinę postępowania administracyjnego jest bardzo obszerny, a mechanizm dekodyfikacji złożony.

W tym stanie rzeczy zagrożenie destrukcji postępowania administracyjnego należy oceniać w kontekście systemowego modelu regulowania procedury administracyjnej. Proces decyzyjnego stosowania prawa zakreśla bowiem nie tylko kodyfikacja procedury administracyjnej, ale i wyodrębnione procedury autonomiczne, procedury nieautonomiczne o wysokim stopniu emancypacji oraz liczne fragmentaryczne rozwiązania proceduralne wyodrębnione lub też nie w systematyce aktów materialnoprawnych. W konsekwencji w porządku administracyjnoprawnym występuje nie jedno postępowanie, lecz cały system postępowań, które w swym całokształcie obrazują oblicze instytucji formalnego prawa administracyjnego<sup>20</sup>. Materia K.p.a. nie może stanowić w tym względzie wystarczającego przedmiotu uwag. Analiza rozwiązań kodeksowych znacznie zawęży skalę zjawiska. Dodatkowo systematyka Kodeksu zaciemnia obraz rzeczywistych relacji pomiędzy procedurą administracyjną *sensu stricte*, a szeroko rozumianym jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. Zawsze jednak punktem odniesienia będzie Kodeks w sensie *corpus iuris clausum*.

**III.** Dekodyfikacja, jako proces aktualizujący się na różnych płaszczyznach rozwoju przepisów o postępowaniu administracyjnym wymaga wieloaspektowej oceny.

Klasycznym zjawiskiem, w którym materializuje się pojęcie dekodyfikacji, jest proces dezintegracji skodyfikowanej części procesowego prawa administracyjnego poprzez system wyraźnych wyłączeń z mocy wiążącej Kodeksu.

---

<sup>20</sup> Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne, instytucje ogólne*, cz. II, Zakamycze 2001, s. 162.

Z treści art. 1 K.p.a. wynika, iż ma on zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych, z wyjątkiem tych, które w myśl art. 3 § 1, 2, 3 K.p.a. zostały wyraźnie wyłączone spod generalnego zakresu obowiązywania.

Tradycyjnie K.p.a. nie ma zastosowania w sprawach karnych skarbowych, w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, jak również w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz w sprawach podległości służbowej pracowników organów i państwowych jednostek organizacyjnych.

Zamieszczenie wskazanych wyłączeń w K.p.a. oraz ich konstrukcja pozostaje w ścisłym związku z koncepcją ogólnego postępowania administracyjnego opartego na klauzuli art. 1 § 1 pkt 1 K.p.a. Jej istotą jest podporządkowanie postępowaniu administracyjnemu w trybie K.p.a. całej sfery spraw indywidualnych należących do właściwości organów administracji publicznej i rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej<sup>21</sup>.

Węzłowym punktem dla oceny charakteru prawnego wyłączeń we wskazanym układzie odniesienia będzie określenie relacji pomiędzy kategorią sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, a sprawy wyłączonej z przedmiotowego zakresu obowiązywania K.p.a.

Dla określenia sprawy, jako przedmiotu postępowania w trybie K.p.a., ustawodawca odwołuje się w art. 1 § 1 pkt 1 K.p.a. do koncepcji sprawy indywidualnej utożsamianej w wymiarze materialnoprawnym z możliwością konkretyzacji wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, do których należą, z jednej strony organ administracji publicznej, z drugiej zaś indywidualny podmiot niezwiązany z tym organem ani węzłem zależności organizacyjnej ani podległości służbowej<sup>22</sup>. Przy czym cechy indywidualności

---

<sup>21</sup> Por. J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 46.

<sup>22</sup> Por. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 1022, Wrocław 1990, s. 334.

przejawiającej się we wskazaniu na konkretność imiennie oznaczonego podmiotu oraz konkretność jego praw i obowiązków nie można wiązać ściśle z procesem administracyjnym. Indywidualny charakter sprawy dopiero w powiązaniu z takimi przesłankami, jak forma jej załatwienia w drodze decyzji przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym pozwoli na włączenie procesu orzeczniczego w ramy norm proceduralnych K.p.a. W tym stanie rzeczy miarą dekodyfikacji będzie wyłączenie spod mocy wiążącej K.p.a. tylko takich postępowań, których elementy odnośnie charakteru i właściwości organu, rodzaju sprawy i prawnej formy jej załatwienia odpowiadają elementom konstruktywnym strony przedmiotowej i podmiotowej obowiązywania K.p.a.

W myśl art. 3 § 1 pkt 1 K.p.a. przepisów Kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych. Jest to wyłączenie bezwzględne w obrębie jurysdykcyjnego procesu administracyjnego. Zaznacza się natomiast istnienie związków z postępowaniem niejurysdykcyjnym w sprawach skarg i wniosków z mocy odesłania generalnego art. 3 § 4 K.p.a. Jednak i w tym zakresie art. 240 K.p.a. opiera konstrukcje postępowania skargowego na zasadzie niekonkurencyjności względem procedur wyłączonych.

W materii postępowań w sprawach karnych skarbowych zasadnicze elementy strony przedmiotowej i podmiotowej stanowią zaprzeczenie dla potencjalnej możliwości ich rozważania w kategoriach sprawy administracyjnej.

Przede wszystkim jest to postępowanie o charakterze represyjnym, poprzedzające zastosowanie sankcji za przekroczenie przepisów prawnych. Pod względem przedmiotowym są to zatem sprawy odrębne od rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym, ponieważ orzeka się w nich o winie i karze. Stąd i zasadnicze konstrukcje tego postępowania są tworzone według reguł właściwych dla prawa karnego. Wyraźne są elementy judycjalizacji procedury, prze-

waża kontradictoryjny charakter postępowania, obcy teoretycznemu modelowi postępowania administracyjnego<sup>23</sup>.

Według art. 115 § 1 Kodeksu karnego skarbowego<sup>24</sup> w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe orzekają sądy powszechne albo sądy wojskowe. Przepis ten ustanawia nowy model orzekania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, eliminując występujące na gruncie ustawy karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r.<sup>25</sup>, regulacje polegające na realizacji przez finansowe organy orzekające w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe zagrożone wyłącznie karą grzywny, dwóch funkcji: ścigania i orzekania.

Istotne znaczenie z punktu widzenia zasadności wyłączenia oraz roli w procesie dekodyfikacji postępowania administracyjnego ma okoliczność, iż w K.k.s., w zakresie rozwiązań proceduralnych, realizuje w wysokim stopniu zasadę unifikacji postępowania, ale w sprawach karnych. Wyrazem takiej tendencji do unifikacji jest przepis art. 113 § 1 K.k.s., zgodnie z którym w postępowaniu w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy K.p.k.<sup>26</sup>, jeżeli przepisy K.k.s. nie stanowią inaczej. Zasada subsidiarności ma zastosowanie do całego postępowania, zarówno przygotowawczego, jak i przed sądem, niezależnie od tego, iż organami uprawnionymi do prowadzenia dochodzenia w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe są, zgodnie z art. 53 § 37 i 38 oraz art. 118 § 1 i 2 K.k.s., finansowe organy dochodzeniowe tj. urząd skarbowy, inspektor kontroli skarbowej, urząd celny oraz niefinansowe organy dochodzeniowe tj. Straż Graniczna, Policja, Żandarmeria Wojskowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro

---

<sup>23</sup> Por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne, zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 111-121; zob. również: J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 49.

<sup>24</sup> Por. ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.) zwana dalej K.k.s.

<sup>25</sup> Por. Dz. U. 1984, Nr 22, poz. 103 ze zm.

<sup>26</sup> Por. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

Antykorupcyjne, a przedmiotem ochrony prawnej jest porządek finansów publicznych<sup>27</sup>.

Zaznacza się tu zatem wyraźny brak elementów dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego, a zarazem wątpliwa funkcja art. 3 § 1 pkt 1 K.p.a. Wyłączenia z zakresu stosowania K.p.a. ze swej istoty są ukierunkowane na ustanowienie dyspens w zakresie postępowań objętych klauzulą generalną art. 1 § 1 pkt 1 K.p.a. W tym konkretnym przypadku charakter sporu właściwy prawu karnemu oraz samodzielność procedury w tym względzie staje się faktem powszechnie znanym, co uprawnia możliwość pominięcia w enumeracji wyłączeń na takiej samej zasadzie jak pomija się postępowanie cywilne, karne, w sprawach wykroczeń, itd.

Podobną ocenę należałoby odnieść do wyłączenia określonego treścią art. 3 § 3 K.p.a. Przeprowadzony tutaj podział materii na sprawy nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, odpowiada doktrynalnemu rozdzieleniu sfery wewnętrznej funkcjonowania administracji na dwie dziedziny. Pierwsza dotyczy relacji zachodzących pomiędzy organami w strukturze administracji rządowej, a także pomiędzy tymi organami a organami jednostek samorządu terytorialnego. Druga dotyczy natomiast układu stosunków pomiędzy przełożonymi i podwładnymi<sup>28</sup>. Wspólną cechą obu kategorii spraw jest szczególny charakter stosunku administracyjnoprawnego, oraz zasada jego konkretyzacji mocą aktów administracyjnych wewnętrznych, których pomimo niejednokrotnie indywidualnego charakteru, nie da się kwalifikować w kategoriach decyzji administracyjnej. Stąd też, z punktu widzenia przyjętej koncepcji postępowania administracyjnego, powyższe wyłączenie jest w pełni uzasadnione, a co więcej może być

<sup>27</sup> Blżej na ten temat zob. S. Baniak, *Prawo karne skarbowe*, Zakamycze 2005, s. 425 i n.

<sup>28</sup> Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 25; blżej na ten temat por. J. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86 i n.

uznane za zbyt liczne, gdyby nie jeden zasadniczy atrybut, a mianowicie funkcja wyraźnie informacyjna, wynikająca z koncepcji rozdzielania materii administracyjnej na dotyczącą sfery wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji. Podobnie jednak jak w postępowaniu karnym skarbowym dwie zasadnicze cechy: charakter prawny stosunków oraz samodzielność regulacji prawnej<sup>29</sup> wyłączają postępowanie w tej dziedzinie spraw z katalogu procedur odrębnych aktualizujących zjawisko dekodyfikacji.

W tym miejscu warto zauważyć, iż z teoretycznego modelu stosunków, na których opiera się statuowana w art. 3 § 3 K.p.a. koncepcja wyłączeń, wyłamują się niektóre stosunki, określane mianem służbowych, lecz słusznie poddane regulacji K.p.a. Zakres regulacji kodeksowej rozciąga się na całą dziedzinę stosunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania lub powołania, w których pracownik organu administracji państwowej lub państwowej jednostki organizacyjnej występuje nie w roli funkcjonariusza organu państwa, lecz w roli wyodrębnionego od organu podmiotu praw i obowiązków pracowniczych konkretyzowanych aktem zewnętrznym, jakim jest decyzja administracyjna<sup>30</sup>. Z rozwiązaniem ustaw szczególnych koresponduje w tym względzie zastrzeżenie uczynione w art. 3 § 3 pkt 2 K.p.a. „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Ustanowiona alternatywa stosowania przepisów K.p.a., gdy przepis ustawy wyraźnie tak stanowi, przesądza o warunkowym charakterze wyłączenia, determinowanym odesłaniem w przepisie szczególnym<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Por. np. ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2001, Nr 86 poz. 953 ze zm.), ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1593 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2006, Nr 170, poz. 1218), ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2002, Nr 7, poz. 58 ze zm.), ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. 2005, Nr 234, poz. 1997 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 2006, Nr 96, poz. 667 ze zm.).

<sup>30</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 41.

<sup>31</sup> Zakresem obowiązywania K.p.a. została objęta sfera podejmowania decyzji w stosunkach służbowych. Chodzi o akty dotyczące zawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku służbowego w ramach stosunku pracy z mianowania lub powołania.

Powyższego charakteru wyłączenia nie realizuje art. 3 § 3 pkt 1 K.p.a. Należy mieć jednak pełną świadomość tego, iż przepis art. 3 § 3 pkt 1 występuje w K.p.a. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 1980 r. Nie uwzględnia zatem zmian w ustroju administracji publicznej, zwłaszcza wprowadzenia jednostek samorządu terytorialnego. Dualizm struktur administracji powoduje jednak, iż nie każda sfera stosunków wzajemnych oparta jest na zależnościach organizacyjnych. Stąd też ściśle przeprowadzenie granicy pomiędzy sferą wewnętrzną, wyłączającą stosowanie K.p.a., a zewnętrzną, realizującą kodeksowy standard decyzji stosowania prawa, wymaga wyczulenia. Typizacji tej kategorii stosunków dokonuje niejednokrotnie orzecznictwo sądowe oraz przepisy materialnoprawne ustanawiające wyraźną lub dorozumianą regułę obowiązywania K.p.a.<sup>32</sup>

Wyłączenie spod mocy obowiązującej K.p.a. postępowań wyspecjalizowanych w sprawach karnych skarbowych, czy też w sprawach wyrastających w sferze wewnętrznej funkcjonowania administracji zostało dokonane w oparciu o kryterium zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe. Nie jest to przy tym zjawisko niebezpieczne dla kształtu kodyfikacji. Są to wyłączenia wynikające, jak można sądzić, z czystej ostrożności legislacyjnej. Postępowania w tych sprawach w sposób niekwestionowany nie mieszczą się bowiem w klauzuli generalnej obowiązywania Kodeksu.

Wyłącznie kryterium podmiotowe zadecydowało natomiast o wyłączeniu, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 K.p.a., spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

Determinantów wyłączenia należy upatrywać w szczególnym charakterze i roli organów służby dyplomatycznej i konsularnej; jak rów-

---

Por. art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, art. 32 ustawy o Policji, art. 31 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. 2002, Nr 207, poz. 1761 ze zm.).

<sup>32</sup> NSA w wyroku z dnia 13 marca 1992 r., IV SA 1047/91, OSP 1994, Nr 3 poz. 40 przyjął, iż do sfery wewnętrznej działania administracji nie zalicza się funkcji nadzorczych wojewody w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego.

niez pozycji zajmowanej przy rozstrzygnięciu sprawy, z uwzględnieniem różnego statusu prawnego tych organów<sup>33</sup>.

Przedstawiciele dyplomatyczni reprezentują państwo wysyłające w stosunkach z państwem przyjmującym. Zakres i tryb ich działania określają umowy, zwyczaje międzynarodowe, protokół dyplomatyczny, zaś sferę organizacyjną funkcjonowania przedstawicielstw dyplomatycznych oraz status członków służby dyplomatycznej reguluje ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej<sup>34</sup>. Spełnianie funkcji administracyjnych nie należy do zakresu działania przedstawicielstw dyplomatycznych, z wyjątkiem tych przypadków, gdy w państwie przyjmującym nie została zorganizowana służba konsularna. W praktyce jednak sprawy z zakresu administracji publicznej w stosunkach międzynarodowych są załatwiane przez organy konsularne w trybie i na zasadach ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>35</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, iż konsul reprezentuje tutaj swoistą właściwość zbiorczą dla spraw dotyczących administracyjnoprawnej sytuacji obywateli polskich i cudzoziemców przebywających w okręgu konsularnym. Są to sprawy, które w kraju pozostają we właściwości wielu różnych organów administracji publicznej<sup>36</sup>.

W świetle art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, konsul wydaje obywatelom polskim paszporty lub inne dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy, wznawia ich ważność, dokonuje zmian oraz je unieważnia, udziela wiz, wydaje zastępcze dokumenty podróży obywatelom innych państw oraz udziela wiz uprawniających do wjazdu do innych państw w trybie i w zakresie wyznaczonym przepisami ustaw odrębnych. Natomiast z mocy art. 25 cytowanej ustawy, konsul wydaje decyzje o przyjęciu oświad-

---

<sup>33</sup> Por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ...*, s. 55; zob. również: J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 55-57.

<sup>34</sup> Por. Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.

<sup>35</sup> Por. Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823 ze zm.

<sup>36</sup> Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 24; zob. również: J. Drachal, [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne, część procesowa*, Warszawa 2002, s. 111-113.



czenia w sprawie wyboru i odzyskania obywatelstwa polskiego, wydaje decyzje w sprawie uznania za osobę pochodzenia polskiego w znaczeniu ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>37</sup>.

Art. 22 i 25 ustawy wskazuje więc katalog spraw, które można wprost zakwalifikować do spraw załatwianych w postępowaniu jurysdykcyjnym. W ujęciu przedmiotowym wyczerpują one znamiona sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Należy jednak wskazać na kilka elementów istotnych z punktu widzenia zasadniczego ujęcia tematu.

Art. 3 § 2 pkt 4 K.p.a. stanowi, iż przepisów K.p.a. nie stosuje się do postępowań w sprawach należących do właściwości przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególnie nie stanowią inaczej. Potencjalna możliwość stosowania K.p.a. może się aktualizować jedynie z mocy wyraźnego odesłania przepisów ustaw szczególnych. Elementarne cechy strony przedmiotowej i podmiotowej zasadniczo nie stoją temu na przeszkodzie. Są to sprawy indywidualne, konkretyzowane w procesie decyzyjnego stosowania prawa przed organem, któremu nie można odmówić cech organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a., gdyby nie doktrynalne usytuowanie na pozycji szczególnego organu administracji państwowej.

Analiza materiału prawnego realizującego podstawę prawną decyzyjnego działania, prowadzi jednak do wniosku, iż zastrzeżenie uczynione w art. 3 § 2 pkt 4 K.p.a. ma wymiar czysto teoretyczny. Art. 31 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia delegację dla ministra właściwego do spraw zagranicznych do uregulowania w drodze rozporządzenia zasad postępowania szczególnych względem reguł K.p.a. z uwzględnieniem trybu wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowań, terminów załatwiania spraw, rozstrzygania i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula, a także trybu przekazywania spraw organom polskim<sup>38</sup>. W świetle art. 31 ust. 2 cytowanej ustawy, w sprawach należących do właściwości konsula

---

<sup>37</sup> Por. Dz. U. z 2004, Nr 53, poz. 532 ze zm.

<sup>38</sup> Por. Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, (MP Nr 35, poz. 233).

stosuje się odpowiednio przepisy K.p.a. dotyczące skarg i wniosków, z tym że organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu jest Minister Spraw Zagranicznych. Przepis art. 31 ust. 2 ustawy koresponduje w tej mierze z art. 3 § 4 K.p.a., który dopuszcza stosowanie K.p.a. w tych sprawach na zasadzie niekonkurencyjności względem procedur szczególnych<sup>39</sup>.

Kolejną kwestią wymagającą odnotowania jest stosunek przepisów ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, w sprawach administracyjnoprawnych należących do właściwości konsulów, względem przepisów ustaw odrębnych wyznaczających tryb i zakres wykonywania tych czynności<sup>40</sup>.

Ustawa o repatriacji w art. 3 ust. 1 stanowi, iż o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, do postępowania w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy K.p.a., z zastrzeżeniem, iż do postępowania w sprawach uregulowanych w ustawie, należących do właściwości konsulów, stosuje się przepisy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 3 ust. 2 ustawy o repatriacji realizuje w tym względzie wyłączenie bezwzględne stosowania K.p.a.

Nieco inaczej zagadnienie stosowania przepisów K.p.a. w postępowaniu przed konsulem reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>41</sup>.

Artykuł 7 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi, iż do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy K.p.a., o ile ustawa nie stanowi inaczej. Zaś w świetle art. 7 ust. 2 ustawy, do postępowania w sprawach uregulowanych w ustawie, a należących do właściwości konsulów, stosuje się przepisy ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Przepisy szczególne ustawy o cudzoziemcach czynią zatem zastrzeżenie na rzecz odrębnego uregulowania kwestii proceduralnych względem reguł postępowania obowiązujących przed konsulem, jak i dopuszczenia administracyjnoprawnych zasad postępowania w trybie K.p.a.

---

<sup>39</sup> Por. art. 240 K.p.a.

<sup>40</sup> Por. w tym względzie art. 23 i 25 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>41</sup> Por. Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 ze zm.

Do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej upoważniają konsula również przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>42</sup>.

Ustawa powyższa nie zawiera regulacji określającej stosunek przepisów szczególnych względem K.p.a. Stosowanie odrębnych rozwiązań procesowych ustawy o obywatelstwie oraz rozporządzenia wykonawczego do ustawy w sprawie szczegółowego trybu postępowania o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków<sup>43</sup>, odbywa się zatem na zasadzie ogólnej *lex specialis derogat legi generali*, bez wyraźnego wyłączenia mocy obowiązującej K.p.a., a zarazem generalnego odesłania do stosowania przepisów Kodeksu w sprawach nieuregulowanych w ustawie, jak to się zwykło czynić w przepisach ustaw szczególnych. W tym stanie rzeczy o bezwzględny wyłączeniu stosowania K.p.a. w sprawach związanych z problematyką obywatelstwa, a konkretyzowanych w postępowaniu przed konsulem, rozstrzyga przepis art. 3 § 2 pkt 4 K.p.a. w związku z postanowieniami ustaw szczególnych.

Na zasadzie art. 3 § 2 pkt 4 K.p.a. w związku z ustawą o dokumentach paszportowych<sup>44</sup> wyłączenie bezwzględne K.p.a. dotyczy również realizacji przez konsula funkcji w zakresie wydawania obywatelom polskim paszportów lub innych dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, wznawiania ich ważności, dokonywania zmian, czy unieważniania.

Okazuje się zatem, iż art. 3 § 2 pkt 4 K.p.a. w konfrontacji z przepisami ustaw szczególnych wskazuje bardziej na potencjalne niż faktyczne możliwości stosowania K.p.a. w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, czy urzędów konsularnych. W tym też ujęciu wypełnia się dekodyfikacyjny charakter wyłączenia w kontekście klauzuli generalnej art. 1 § 1 pkt 1 K.p.a. Nie sposób bowiem nie dostrzec, iż przepisy ustaw szczególnych realizują względem tej samej kategorii spraw różny standard decyzji

---

<sup>42</sup> Por. Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.

<sup>43</sup> Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000 r. (Dz. U. Nr 18, poz. 231 ze zm.).

<sup>44</sup> Por. ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. (Dz. U. Nr 143, poz. 1027).

stosowania prawa, warunkowany miejscem pobytu na terytorium Polski lub w okręgu konsularnym. Zdecydowanie krytyczną ocenę osłabiają jednak w tej mierze racjonalne względy praktycznego stosowania prawa. Ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej ma gwarantować jednolitość proceduralną przed jednym organem – konsulem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach administracyjnoprawnych należących do jego właściwości<sup>45</sup>.

**IV.** Wyartykułowane dotąd przypadki wyłączeń spod zakresu stosowania k.p.a. mieszczą się w granicach racjonalności ustawodawczej i nie wyczerpują znamion destrukcji skodyfikowanej części administracyjnego prawa procesowego. Podjęte próby poszukiwania merytorycznych związków pomiędzy procedurą administracyjną w kształcie nadanym k.p.a. a opisanymi postępowaniami wyłączonymi dostarczają argumentów przemawiających za ich odrębnym potraktowaniem. Trudno byłoby bowiem, z powołaniem się na potrzebę unifikacji postępowania administracyjnego, ignorować fakt istnienia spraw o szczególnym charakterze, których specyfika determinuje potrzebę zastosowania przy ich rozpatrywaniu szczególnego trybu postępowania, odmiennego w swoich zasadach i czynnościach procesowych od modelu ogólnego postępowania administracyjnego. Należy podkreślić, iż wskazane postępowania wyłączone, nawet wówczas, gdy toczą się przed organami administracji publicznej *sensu stricto*, mają daleko idącą specyfikę, a niekiedy również na tyle istotne powiązania z innymi procedurami (np. karną, cywilną), że ich włączenie w ramy procesu administracyjnego pozostawałoby w sprzeczności z charakterem spraw objętych kodeksowym zakresem normowania. Wybór wskazanej drogi legislacyjnej koresponduje ponadto z eksponowaną zasadą wewnętrznej spójności prawa, w świetle której w jednym akcie prawnym można regulować materie jednorodne lub pozostające ze sobą w ścisłym związku. *Ratio legis* usytuowania poza ramami k.p.a. przepisów prawa, zwłaszcza w tych dziedzinach, które wykraczają poza przedmiot regulowania procedurą administracyjną nie wymaga zatem

---

<sup>45</sup> Bliżej na temat funkcji realizowanych przez organy służby dyplomatycznej i konsularnej por. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2004, s. 112-138 oraz s. 446-464.

szczególne uzasadnienia. Wynika ono przede wszystkim z konieczności uwzględnienia specyfiki różnych rodzajów spraw, ocenianych przez pryzmat kwestii merytorycznych związanych z jej charakterem oraz potrzebą zapewnienia takiej procedury, która gwarantowałaby, przy pełnym poszanowaniu zasad praworządności działania, sprawność i efektywność w ich załatwieniu, a także potrzebę zapewnienia względnej jednorodności materii prawnej regulowanej k.p.a.

Przedstawione uwagi na tle problemu dekodyfikacji w procesie ewolucji przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym nie wyczerpują całości zagadnienia rozwarstwiania źródeł normowania procesu administracyjnego. Poza zakresem regulacji k.p.a. pozostaje wiele sfer życia społecznego, w których kodeks nie znajduje zastosowania, bądź stosuje się go w ograniczonym zakresie, pomimo istnienia ścisłych merytorycznych związków charakteru prawnego procesu decyzyjnego stosowania prawa w postępowaniach odrębnych oraz objętych przedmiotowym zakresem obowiązywania k.p.a. Zjawisko dekoncentracji postępowania administracyjnego aktualizuje się zwłaszcza w kontekście ustanowienia wyjątku od stosowania przepisów k.p.a. w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>46</sup>, czy też kształtowania samoistnych, wyspecjalizowanych procedur odrębnych, bez wyraźnego uchylania mocy obowiązującej K.p.a., np. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w sprawach powszechnego obowiązku obrony, należących do kompetencji wojskowych organów administracji państwowej, w sprawach dyscyplinarnych, w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Należy również zauważyć, iż niemal regułą w ramach obowiązującego porządku prawa administracyjnego staje się tworzenie nieautonomicznych tzw. mini procedur, czy też fragmentarycznych rozwiązań procesowych wtopionych w systematykę ustaw materialnoprawnych. Problem dekodyfikacji postępowania administracyjnego jest więc znacznie szerszy, niż mogłoby to wynikać z klauzuli derogacyjnej art. 3 k.p.a. Z uwagi na złożoność i skalę zjawiska materia ta wymaga osobnego omówienia.

---

<sup>46</sup> Por. Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 ze zm.

## ABSTRACT

### The problems of decodification of a development process of the Polish law on administrative procedure

Administrative procedure is characterised under legislative regard with a great degree of complexity of legal matter. The basic part of regulation is created by the Code of Administrative Procedure, designating a general decisive standard of using law in many fields of matters defined abstractly. Moreover, the system is composed of consolidated process regulations and numerous fragmentary legal and formal solutions embodied into the systematics of material acts. During development of legal rules on administrative procedure one observes a systematic process of establishing of procedural institutions, which are so autonomous and specific for particular sections of the administrative law that they are not reflected in a picture of the general procedure. In a consequence the system of the administrative law of procedure is characterised by a great degree of dispersion and disintegration. The subject of the elaboration is, in relation with the above, an effort of a theoretical analysis of the legal system on administrative procedure, with particular taking into consideration directions of evolution, effects of rationalisation of a law of procedure in a context of the idea of full codification, conditions and mechanisms of decodification of the administrative procedure evaluated by a disintegration prism of the codified part of the administrative law of procedure on a way clear exclusions from the scope of binding force of the Code of Administrative Procedure, as well as in a context of quite unrestrained creation outside the codification frames of specialised autonomous rules of the decisive use of law, formally integrated with the Code of Administrative Procedure, or shaping of non-autonomous procedural substance and fragmentary formal and legal solutions spread out in regulations of statutes concerning special matters.