



Źródło: <http://pl.fotolia.com/>

KURS

Zasady postępowania
administracyjnego

MODUŁ

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

1 Zasady ogólne postępowania administracyjnego

1.1 Rola i funkcje postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej

Postępowanie administracyjne (procedura administracyjna) jest ściśle określonym działaniem organów administracji publicznej w zakresie swoich obowiązków i kompetencji. Termin ten oznacza proces rozpatrywania i rozporządzania kompetencjami prawnymi podmiotów administracyjnych, które mogą rozpatrywać skargi i wnioski w ramach wydawania orzeczeń i zaświadczeń.

Postępowanie administracyjne oznacza również tzw. rozprawę administracyjną.

Postępowanie administracyjne jest procedurą, która reguluje pewne procesy w sektorze administracyjnym. Zakres tych czynności określony jest przez **Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA)**. Podstawą prawną postępowania administracyjnego jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.

Charakterystykę systemu proceduralnego prawa administracyjnego należy poprzedzić ogólnymi uwagami na temat zasad realizowania norm prawa administracyjnego materialnego. **Normy prawa o postępowaniu administracyjnym** oraz inne normy administracyjnoprawne, dające organom administracji publicznej formalne podstawy do dokonywania czynności faktycznych, mają bowiem charakter instrumentalny. Innymi słowy **służą poprawnej realizacji norm, wyznaczających substancjalną treść działania administracji publicznej.**

W tym względzie rysuje się problematyka stosowania prawa administracyjnego, tematyka kontroli przestrzegania prawa administracyjnego oraz zagadnienie wykonywania prawa administracyjnego poprzez zmianę sytuacji realnych. Inaczej mówiąc, chodzić tu będzie o normy konkretyzowane przez akt administracyjny, normy stosowane bezpośrednio oraz normy konkretyzowane przez działania faktyczne, w szczególności czynności materialno-techniczne¹.

Nawiązując do kwestii pierwszej stwierdzić można, że problem odnosi się do przekształcania norm prawnych o charakterze generalno-abstrakcyjnym w indywidualne i konkretne reguły postępowania adresata normy prawnej. Właśnie **proces przekształcania normy prawnej w indywidualną i konkretną regułę postępowania**, wypełnienia się normy w jednorazowym akcie spełnienia, **nazywamy stosowaniem prawa.**

Pod kątem strukturalnym analogicznie wygląda sądowy model stosowania prawa, w tym także prawa administracyjnego. Stosowanie prawa administracyjnego polega więc w szczególności na zindywidualizowaniu adresata spośród grupy adresatów, określonych w hipotezie normy, zaś celem konkretyzacji jest związanie tak

¹ Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, C.H.Beck, Warszawa 2000, s. 8 i n.

określonego adresata uprawnień lub obowiązków powinnościami lub sferą możliwości, określonymi w dyspozycji normy prawnej².

Kolejną kwestią postępowania administracyjnego jest **przedmiot procesu stosowania prawa**. Przedmiotem tym jest **sprawa administracyjna**, rozumiana konwencjonalnie, zarówno w dogmatyce, jak i doktrynie prawa administracyjnego, jako przedmiot stosunku administracyjnoprawnego (rzeczy lub zachowania ludzi lub innych podmiotów, objęte kompetencją administracyjną do konkretyzacji norm prawnych), wiążąca się bezpośrednio z różnymi procedurami w administracji, których efektem będzie konstytutywny akt administracyjny. Inaczej mówiąc, sprawą administracyjną jest **zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia żadanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu obowiązkiem**, czyli stan faktyczny, możliwy do ukształtowania ze względu na obowiązującą normę prawa administracyjnego³.

Reasumując, **stosowanie prawa administracyjnego wyróżnia** się następującymi cechami:

- 1) proces stosowania prawa administracyjnego to **proces ustanawiania** na podstawie ogólnej i abstrakcyjnej normy pośrednio kształtującej sytuację prawną **indywidualnych i konkretnych uprawnień i obowiązków strony**;
- 2) **skutek** wykonawczy **normy** pośrednio kształtującej sytuację prawną adresata następuje poprzez **wydanie** orzeczenia o indywidualnych uprawnieniach lub obowiązkach, tzn. **decyzji administracyjnej**;
- 3) **organami stosującymi normę** pośrednio kształtującą sytuację prawną adresata i wydającymi decyzje administracyjne **są organy**, zaliczane do kategorii organów **administracji publicznej**;
- 4) **organ** administracji publicznej, stosujący prawo administracyjne, **nie pozostaje w stosunku zależności organizacyjnej z adresatem normy**, pośrednio kształtującej jego sytuację prawną;
- 5) **prawną relacją między stroną** procesu stosowania prawa administracyjnego **a organem** administracji publicznej **jest stosunek proceduralny**;
- 6) **organ** administracji publicznej **jest „zainteresowany” skutkami** decyzji administracyjnej, gdyż m.in. w ten sposób wykonuje przynależne zadania publiczne;

² Bojanowski E., [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 62

³ Kielkowski T., Sprawa administracyjna, Wolters Kluwer Polska SA, Kraków 2004, s. 32 i n.; a także L. Żukowski, R. Suwała, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, LexisNexis Polska, Warszawa 2001, s. 21

- 7) **organ** administracji publicznej w procesie stosowania prawa **jest związany prawem i wytycznymi**, a nieraz i praktyką organów zwierzchnich (wyższego stopnia) co do interpretacji przepisów prawa i polityki administracyjnej, warunkujących m.in. celowość rozstrzygnięć;
- 8) **organ** administracji publicznej, stosując prawo administracyjne, **działa najczęściej na podstawie kompetencji szczegółowej**;
- 9) **organ** administracji publicznej, stosując prawo, **rozstrzyga sprawy administracyjne**;
- 10) do stosowania prawa dochodzi **z urzędu** lub **na wniosek** stron;
- 11) stosowanie prawa polega na przyznaniu **uprawnienia** lub nałożeniu **obowiązku**, mających jednak w istocie rzeczy obiektywnie względny charakter;
- 12) proces podejmowania aktu stosowania prawa jest sformalizowany przez **przepisy proceduralne**, które regulują tryb stosowania administracyjnego prawa materialnego;
- 13) **decyzja** stosowania prawa **podejmowana jest w sytuacji niespornej**, tzn. pomiędzy organem stosującym prawo a adresatem decyzji nie zachodzi spór o prawo;
- 14) **decyzje** stosowania prawa administracyjnego **poddane są sądowej kontroli legalności**, sprawowanej przez sądy administracyjne, opierające się o sądowy model stosowania prawa na podstawie skargi strony⁴.

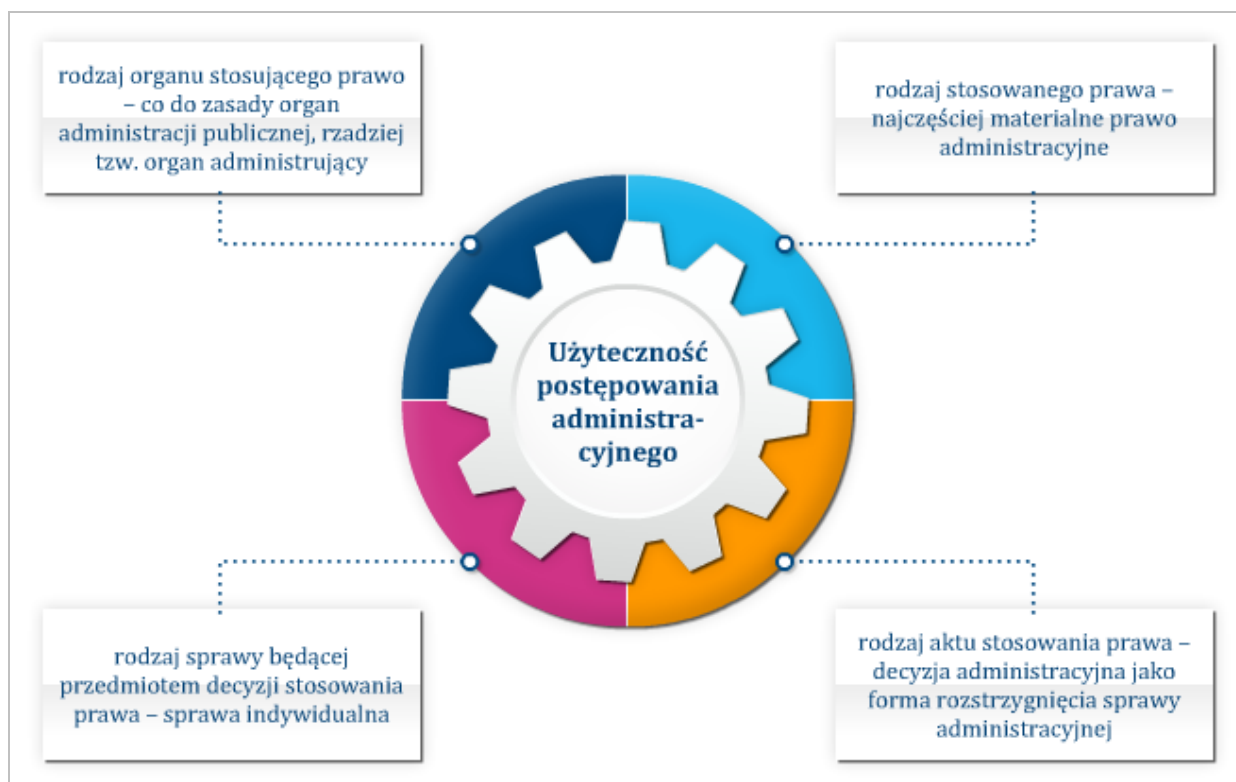
Centralne miejsce wśród procedur administracyjnych **zajmuje postępowanie administracyjne ogólne**, które charakteryzuje się tym, że:

- 1) jest całkowicie uregulowane przez Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) dotyczy spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych;
- 3) ma powszechny charakter, tzn. stosowane jest zawsze, jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, z wyjątkiem tych przypadków, dla których ustanowiono postępowania administracyjne szczególne;
- 4) stosowane jest przez organy administracji publicznej, a także organy państwowe i inne podmioty, jeżeli z mocy prawa lub na podstawie porozumień są one powołane do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Z powyższego wynikają następujące kryteria praktycznej użyteczności ogólnego postępowania administracyjnego⁵:

⁴ Dawidowicz W., Polskie prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1980, s. 14 i n.

⁵ Choraży K., Taras W., Wróbel A., Postępowanie administracyjne, Wolters Kluwer Polska SA, Kraków 1998, s. 17.



Rysunek 1.1 Użyteczność postępowania administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

1.2 Źródła prawa w zakresie procedur w administracji

Pod kątem podstaw prawnych normy proceduralnego prawa administracyjnego, w określonym powyżej znaczeniu, znajdują się w wielu różnych aktach normatywnych. Można powiedzieć, że **nie ma takiego aktu, który zawierałby jedynie normy proceduralne. Zazwyczaj bowiem akt normatywny tworzą przepisy, zawierające także regulacje materialnoprawne i prawnoustrojowe.** Poza tym normy proceduralne wynikają z jednostek redakcyjnych, zamieszczonych w aktach prawotwórczych różnej rangi. Podstawowy trzon stanowi w tym względzie ustawodawstwo administracyjne.

Na tle rozwoju normatywnej regulacji procesu administracyjnego można powiedzieć, że w Polsce po drugiej wojnie światowej podjęto próbę kodyfikacji przepisów, zawierających normy proceduralnego prawa administracyjnego w ścisłym znaczeniu oraz unormowań innych postępowań w administracji. W tym względzie chciano w miarę całościowo i wyczerpująco uregulować tę dość obszerną dziedzinę stosunków społecznych, poddanych prawu administracyjnemu. W dniu 14 czerwca 1960 r. uchwalono ustawę **Kodeks postępowania administracyjnego**. Obowiązująca do dnia dzisiejszego stanowi podstawowe źródło prawa w tym zakresie i ma charakter ustawy wiodącej.

W ujęciu struktury systemu proceduralnego prawa administracyjnego Kodeks postępowania administracyjnego w obecnym stanie prawnym reguluje:

- **postępowanie administracyjne ogólne** (dział I, II i IX);

- zręby **postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych**, jako przykład administracyjnego postępowania szczególnego (dział III);
- uniwersalną kwestię **udziału prokuratora w postępowaniach jurysdykcyjnych** (dział IV);
- mającą powszechne zastosowanie w systemie administracji publicznej, a szerzej aparacie państwowym, **procedurę przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków** oraz **tryb przyjmowania petycji** (dział VIII);
- **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń**, z wyjątkiem zaświadczeń, wydawanych według Ordynacji podatkowej (dział VII).

Ponadto, Kodeks normuje **postępowanie** incydentalne **w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej** oraz między innymi organami państwowymi i innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Konstatując powyższe rozważania warto podkreślić, że pod kątem źródłowym w zakresie postępowań jurysdykcyjnych podstawową rolę odgrywa **Kodeks postępowania administracyjnego** oraz **Ordynacja podatkowa**, a w zakresie postępowania wykonawczego **ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji** oraz w zakresie sądowej kontroli działalności administracji publicznej **Prawo o ustroju sądów administracyjnych** i **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**. Poza tym występuje dość obszerna grupa przepisów, normujących administracyjne postępowania szczególne oraz modyfikujących regulacje ustaw wiodących.

1.3 Zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego

Kodeks postępowania stosuje się w następujących sprawach:

- załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych;
- wydawania zaświadczeń (nie dotyczy to zaświadczeń wydawanych przez organy skarbowe, bo te zaświadczenia są wydawane w oparciu o przepisy ordynacji podatkowej);
- skarg i wniosków;
- rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej rządowej i samorządowej itp.

Przepisy KPA powinny być stosowane wszędzie tam, gdzie załatwia się sprawy z zakresu administracji publicznej – tej dyspozycji nie ma zawartej w KPA, ale zakres stosowania przepisów należy rozumieć szeroko, bo wiele spraw z zakresu administracji publicznej zostało przekazanych podmiotom prywatnym.

Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się w następujących sprawach:

- karnych skarbowych;
- uregulowanych przepisami ordynacji podatkowej (z wyjątkiem rozdziałów 4, 5 i 8);
- należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i organów konsularnych (chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej);
- nadrzędności i podległości organizacyjnej pomiędzy organami państwowymi a innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi; skarg i wniosków;
- nadrzędności i podległości służbowej pomiędzy pracownikami organów państwowych a innych państwowych jednostek organizacyjnych.

KPA nie narusza szczególnych uprawnień, wynikających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

Terminy używane w KPA mają inne znaczenie w postępowaniu administracyjnym a inne w prawie administracyjnym np.: w KPA minister to kierownik urzędu centralnego, a samorządowe kolegium odwoławcze to państwowa jednostka organizacyjna, chociaż w nazwie występuje wyraz „samorząd”.

1.4 Zasady postępowania administracyjnego

Zasady postępowania administracyjnego to pewne reguły, dyrektywy o podstawowym znaczeniu, które odnoszą się do całego postępowania. Mają taką samą moc prawną, jak pozostałe przepisy KPA, a naruszenie zasady może spowodować uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności decyzji. Zasady pełnią rolę dyrektyw interpretacyjnych i zostały ujęte w odrębnym rozdziale KPA (art. 6 – 16). Zasady znajdują zastosowanie wszędzie tam, gdzie chociażby posłankowo stosuje się przepisy KPA, np. ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.



Rysunek 1.2 Zasady postępowania administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

Charakterystyka zasad postępowania administracyjnego:

- zasada praworządności:
 - organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i w granicach przez to prawo określonych;
 - organy administracji publicznej w sferę życia obywatela w sposób władczy (nakazy i zakazy) mogą ingerować jedynie wówczas, jeżeli przepis prawa tak stanowi;
 - jeżeli przepis prawa nie reguluje określonej dziedziny, ingerencja administracji jest bezprawna;
 - w działaniach administracyjnych nie stosuje się reguły „co nie jest zabronione – jest dozwolone”;
 - zasada praworządności kierowana jest przede wszystkim do organów administracji, ponieważ administracja dysponuje środkami przymusu państwowego;
- zasada prawdy obiektywnej:
 - organ prowadzący postępowanie ma dążyć do ustalenia stanu faktycznego tak, jak się on miał w momencie zdarzenia prawnego lub zdarzenia faktycznego i ma w tym celu podjąć wszelkie niezbędne kroki;

- do ustalenia tej prawdy służą środki dowodowe – dowód z dokumentu, dowód ze świadków itp.;
- obecnie ustalenie prawdy nie jest utrudnione z uwagi na to, że w prawie administracyjnym obowiązuje zasada pisemności (utrwalanie wszelkich czynności dowodowych w formie pisemnej);
- zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego (grupowego) oraz słusznego interesu obywatela (indywidualnego) (z artykułu 7):
 - organ prowadzący postępowanie ma obowiązek ustawowy sprawdzić, ustalić, czy nie dochodzi do kolizji powyższych interesów;
 - zasada ta ma duże znaczenie praktyczne;
 - zasada ta jest natury politycznej – należy uwzględnić interes grupowy, ale zwrócić uwagę, aby w danej sytuacji nie uszczuplić niesłusznie interesu obywatela;
 - według orzecznictwa NSA organ administracji publicznej ma obowiązek uwzględniać interes indywidualny aż do granic kolizji z interesem społecznym, a w przypadku kolizji – pierwszeństwo ma interes społeczny;
- zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (z artykułu 8):
 - organ prowadzący postępowanie ma je prowadzić tak, aby obywatel niezadowolony z rozstrzygnięcia nie mógł zarzucić organowi stronniczości (np. przekupstwa);
 - organ informuje uczestników postępowania o planowanych czynnościach procesowych oraz o tym, że mogą brać w tym udział, wyjaśnia również przesłanki i motywy, którymi kierował się, wydając rozstrzygnięcie lub decyzję odmowną;
 - decyzja, w której nakłada się na strony obowiązek, musi być starannie uzasadniona, aby strona nie miała możliwości zarzucenia niedbalstwa lub stronniczości organowi;
- zasada pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli (z artykułu 8):
 - organy gminy mają obowiązek prowadzić zbiory aktów prawa powszechnie obowiązującego na terenie kraju, a także obowiązującego na terenie gminy i bezpłatnie udostępniać je obywatelom;
 - przepisy prawa miejscowego muszą być starannie opublikowane, by w szczególnie dotkliwych sprawach niezwłocznie docierały do obywateli (np. obwieszczenie);
- zasada udzielania informacji (pomocy prawnej) stronom oraz innym uczestnikom postępowania (artykuł 9):
 - postępowanie administracyjne jest postępowaniem inkwizycyjnym – organ procesowy skupia w swoim ręku wszystkie bądź znakomitą większość funkcji procesowych;
 - organ wszczyna postępowanie, prowadzi je (organ śledczy), udziela informacji (organ obrończy), wydaje rozstrzygnięcie (organ sądzący), wszczyna egzekucję,

gdy na strony nałożono obowiązek, a strona go dobrowolnie nie wykonuje (organ wykonawczy);

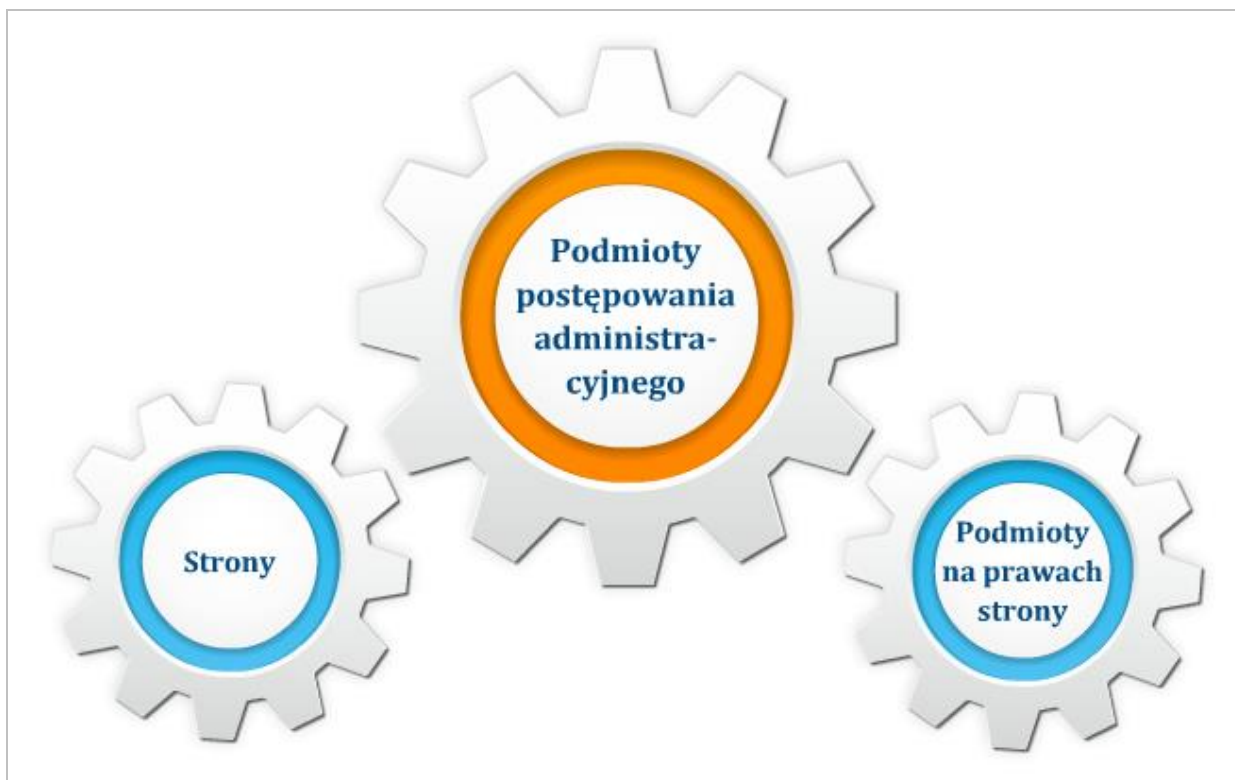
- organ prowadzący postępowanie ma obowiązek informować uczestników o faktach i okolicznościach, mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, o przysługujących im prawach i wynikających obowiązkach oraz o skutkach owych praw i obowiązków;
- organ czuwa nad tym, by nikt z powodu nieznamości prawa nie poniósł z tego powodu szkody;
- zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym (artykuł 10):
 - organ ma obowiązek informować stronę o dokonywanych czynnościach procesowych, o tym, że strona może być obecna przy czynności oraz o tym, że może się ustosunkować do tej czynności, a tym samym gwarantuje stronie czynny udział w każdym stadium postępowania i prawo wypowiedzi strony w każdym stadium;
 - zaświadczenie o dokonywanej czynności procesowej powinno być wysłane z takim wyprzedzeniem, aby do rąk adresata trafiło na minimum 7 dni przed planowanym terminem czynności (art. 92 KPA);
 - czynny udział strony jest jej prawem, a nie obowiązkiem – jeżeli strona nie bierze udziału w postępowaniu, to tylko z tego powodu nie można wydać niekorzystnej decyzji;
 - jeżeli organ zakończy postępowanie wyjaśniające, to ma obowiązek poinformować o tym stronę, pouczyć o prawie do przejrzenia akt i złożenia ewentualnych wniosków dowodowych;
 - od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu organ może odstąpić, gdy sprawa jest niecierpiąca zwłoki ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego lub ze względu na możliwość zaistnienia poważnej szkody materialnej, ale uzasadnienie nie przestrzegania tej zasady musi być podane w drodze pisemnej adnotacji do akt;
- zasada przekonywania:
 - organ ma obowiązek przekonać stronę aby zechciała dobrowolnie wykonać nałożony obowiązek bez stosowania środków przymusu, a jeżeli obywatel nie chce owego obowiązku spełnić organ ma prawo wszcząć postępowanie egzekucyjne na koszt zobowiązanego;
 - organ ma obowiązek wyjaśnić stronom zasadność przesłanek;
- zasada szybkości i prostoty postępowania:
 - organ ma działać wnikliwie i szybko, posługując się najprostszymi środkami;
 - organ nie powinien prowadzić postępowania wyjaśniającego, jeżeli rozstrzygnięcie może wydać na podstawie zabezpieczonych materiałów;
 - jeżeli czynności procesowej, czy też innej, urząd nie może dokonać szybciej w trybie urzędowym, tok tej czynności nie powinien obciążać stron;

- organ powinien rozwiązać sprawę niezwłocznie, o ile sprawa nie wymaga zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień;
- szybkość postępowania uregulowana jest terminami załatwiania spraw;
- zasada nakłaniania do ugody stron, które mają sporne interesy w sprawie (artykuł 13):
 - organ ma obowiązek podejmować czynności, skłaniające strony do zawarcia ugody po to, by uniknąć przewlekłości postępowania oraz uniknąć posądzenia organu o stronniczość (np. przekupstwo);
- zasada pisemności (artykuł 14):
 - sprawy załatwia się w formie pisemnej;
 - wszystkie decyzje i rozstrzygnięcia muszą być doręczone na piśmie;
 - fakty i okoliczności, mające istotne znaczenie dla sprawy, muszą być utrwalone w formie pisemnej;
 - formy pisemnej nie można zastąpić innymi formami utrwalania czynności;
 - od zasady pisemności możliwe jest odstępstwo ze względu na ważny interes stron, można wtedy załatwić sprawę ustnie, lecz przyczyny odstąpienia od zasady pisemności muszą być utrwalone w formie protokołu lub adnotacji urzędowej, którą podpisuje również strona;
- zasada dwuinstancyjności:
 - postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne – od każdej decyzji, wydanej przez organ pierwszej instancji, służy odwołanie do instancji drugiej (organu odwoławczego);
 - instancyjność jest z reguły powiązana z hierarchicznym podporządkowaniem;
 - odwołanie wnosi się do organu, niezwiązanego bezpośrednio ze sprawą;
 - w przypadku wniosku odwołanie wnosi się do tego samego organu (osoby), który zaskarżoną decyzję wydał;
 - od zasady dwuinstancyjności są wyjątki – jeżeli decyzję w I instancji wyda SKO lub właściwy w sprawie minister, to od tej decyzji odwołanie nie służy, przepisy KPA przewidziały w takim wypadku środek quasi – odwoławczy, tzw. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3);
- zasada trwałości decyzji ostatecznych:
 - decyzje, od których nie służy odwołanie stają się decyzjami ostatecznymi i podlegają wykonaniu;
 - decyzja staje się ostateczna z dwóch przyczyn: strona wyczerpała środki zaskarżenia i decyzja się ostała albo strona nie skorzystała z odwołania w określonym terminie (14 dni);
 - decyzji takiej nie można wzruszyć zwykłymi środkami zaskarżenia, a nadzwyczajnymi, jeżeli przepisy prawa tak stanowią;

- zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnej:
 - decyzje mogą być zaskarżone do sądów administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem;
 - sąd nie bada poprawności rozstrzygnięcia, tylko czy zostało ono wydane zgodnie z przepisami prawa materialnego i procesowego;
 - sądy sprawują kontrolę, a nie nadzór, więc nie mogą ingerować w działanie organu;
- zasada prawomocności decyzji administracyjnych:
 - prawomocnymi są tylko takie decyzje, na które nie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA);
 - zaskarżenie do WSA może nie służyć z dwóch przyczyn: sąd sprawę już rozpoznał albo decyzja stała się prawomocna z innych przyczyn formalnych (jeżeli uchybiono wymogom formalnym, to sąd skargę odrzuca np. brak wyczerpania środków odwoławczych, przekroczenie terminu 30 dni do wniesienia skargi, brak opłaty za wniesienie skargi itp.).

1.5 Podmioty postępowania administracyjnego

Do podmiotów postępowania zaliczamy organy administracji publicznej oraz te podmioty, które mają w postępowaniu administracyjnym interesy, chronione przez prawo, czyli strona (strony) oraz podmioty na prawach strony.



Rysunek 1.3 Podział podmiotów postępowania administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

Podmioty postępowania korzystają z przyznanych im przez prawo procesowe pełni praw procesowych, wyrażających się w zespole uprawnień i obowiązków procesowych, zróżnicowanych ze względu na pozycję prawną określonego podmiotu w postępowaniu administracyjnym. **Organ stosujący normę prawa administracyjnego** jest w zasadzie zainteresowanym uczestnikiem procesu stosowania prawa, *de facto* „sędzią we własnej sprawie”. Najczęściej jest nim **organ administracji publicznej**, jednakże zdolność do prowadzenia takich czynności mogą posiadać także **inne podmioty**. Muszą one być jednak **wyposażone przez prawo materialne w kompetencję administracyjną** do stosowania prawa, zbudowaną na podstawie administracyjnego prawa ustrojowego.

Podmiot, wobec którego stosowane jest prawo administracyjne, nazywamy **stroną**. Przymiot strony wynika przede wszystkim z prawa materialnego, którego normy odnoszą się do generalnie określonych kategorii adresatów. Na tle regulacji proceduralnych, zwłaszcza w procesie stosowania prawa administracyjnego, zauważyć można, że wobec strony w ujęciu materialnym będą także występować inne podmioty, bezpośrednio lub pośrednio zainteresowane i biorące udział w stosowaniu prawa administracyjnego jako strony lub uczestnicy na prawach strony.

Stroną w postępowaniu administracyjnym jest każda osoba, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo która ze względu na swój interes prawny lub obowiązek żąda od organu wykonania określonej czynności.

Stroną postępowania można się stać:

- poprzez samodzielne zadanie wszczęcia postępowania administracyjnego;
- gdy wszczęto postępowanie z urzędu;
- gdy postępowanie zostało wszczęte przez inną osobę, ale dotyczy naszych interesów.

Podstawowe uprawnienia, przysługujące stronie w postępowaniu administracyjnym:

- 1) prawo do aktywnego udziału na każdym etapie postępowania;
- 2) prawo do obejrzenia akt sprawy w każdym momencie oraz sporządzania z nich notatek i odpisów;
- 3) prawo do uwierzytelniania przez organ, sporządzonych przez strony odpisów z akt lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów;
- 4) prawo wypowiedzenia opinii na temat całego materiału dowodowego, zebranego w sprawie, a także możliwość zgłaszania wniosków dowodowych, np. dokumentów, świadków;
- 5) prawo udziału we wszystkich czynnościach dowodowych, zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień. Organ administracji ma obowiązek zawiadomić stronę o miejscu i terminie przeprowadzania dowodu, np. kiedy będzie przeprowadzał wizję lokalną;

- 6) prawo do zwrotu kosztów osobistego stawiennictwa, jeśli postępowanie zostało wszczęte z urzędu albo strona została bez swojej winy błędnie wezwana do stawienia się.

1.6 Koncepcja podmiotów na prawach strony

Podmioty na prawach strony działają obok i niezależnie od strony. Posiadają tylko prawa procesowe. Kodeks postępowania administracyjnego wymienia:

- organizacje społeczne;
- prokuratora;
- Rzecznika Praw Obywatelskich.

Organizacje społeczne mogą pełnić funkcję organów administracji publicznej i być stroną. Mogą także, w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i przemawia za tym interes społeczny, występować z żądaniem wszczęcia postępowania albo dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia w drodze postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie, dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może być ona zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu (wyrażoną w drodze postanowienia) administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Przedstawienie poglądu nie oznacza jednak udziału organizacji w postępowaniu na prawach strony.



Rysunek 1.4 Zasady udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym

Źródło: opracowanie własne

Prokurator bierze udział w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, zwłaszcza, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej, podstawowe prawa obywatela lub strona z jakichkolwiek powodów nie jest w stanie chronić swoich praw.

Prokurator może:

- zwrócić się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem;
- wziąć udział w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie było zgodne z prawem⁶;
- wnieść sprzeciw od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę (sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra wnosi Prokurator Generalny).

Organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

⁶ Kędziora R., Ogólne postępowanie administracyjne, C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 80



Rysunek 1.5 Prawa prokuratora w postępowaniu administracyjnym

Źródło: opracowanie własne

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje czynności w sytuacjach, wskazujących na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. Instytucję tę powołano w celu rozbudowania systemu gwarancji prawnych przestrzegania praw i wolności obywatelskich, określonych w konstytucji i innych przepisach prawnych. Ma podobne prawa do praw Prokuratora.



Rysunek 1.6 Prawa Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym

Źródło: opracowanie własne

Aby dowiedzieć się więcej na temat zakresu Kodeksu postępowania administracyjnego, zapoznaj się z prezentacją pt. „Zakres obowiązywania postępowania administracyjnego”.

1.7 Literatura

1.7.1 Literatura podstawowa

- Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne, LexisNexis, Warszawa 2009;
- Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, LexisNexis, Warszawa 2004;
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A. Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji, Wolters Kluwer business, Kraków 2002;
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe i egzekucyjne, C.H. Beck, Warszawa 2002.

1.7.2 Literatura uzupełniająca

- Kmiecik Z., Polskie sądownictwo administracyjne, C.H. Beck, Warszawa 2006;
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., Postępowanie administracyjne ogólne, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2003;

- Suwaj R., Postępowanie administracyjne. Ćwiczenia, LexisNexis, Warszawa 2009;
- Tarno J. P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., Sądowa kontrola administracyjna. Podręcznik akademicki, WSiP, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. nr 24, poz. 151 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

1.8 Spis rysunków

Rysunek 1.1 Użyteczność postępowania administracyjnego	5
Rysunek 1.2 Zasady postępowania administracyjnego	8
Rysunek 1.3 Podział podmiotów postępowania administracyjnego	12
Rysunek 1.4 Zasady udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym	15
Rysunek 1.5 Prawa prokuratora w postępowaniu administracyjnym	16
Rysunek 1.6 Prawa Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym	17

1.9 Spis treści

1 Zasady ogólne postępowania administracyjnego	2
1.1 Rola i funkcje postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej	2
1.2 Źródła prawa w zakresie procedur w administracji	5
1.3 Zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego	6
1.4 Zasady postępowania administracyjnego	7
1.5 Podmioty postępowania administracyjnego	12
1.6 Koncepcja podmiotów na prawach strony	14
1.7 Literatura	17
1.7.1 Literatura podstawowa	17
1.7.2 Literatura uzupełniająca	17
1.8 Spis rysunków	18