



Źródło: <http://pl.fotolia.com/>

**KURS**

**Zasady postępowania  
administracyjnego**

**MODUŁ**

**Stadia postępowania administracyjnego**

## 2 Stadia postępowania administracyjnego

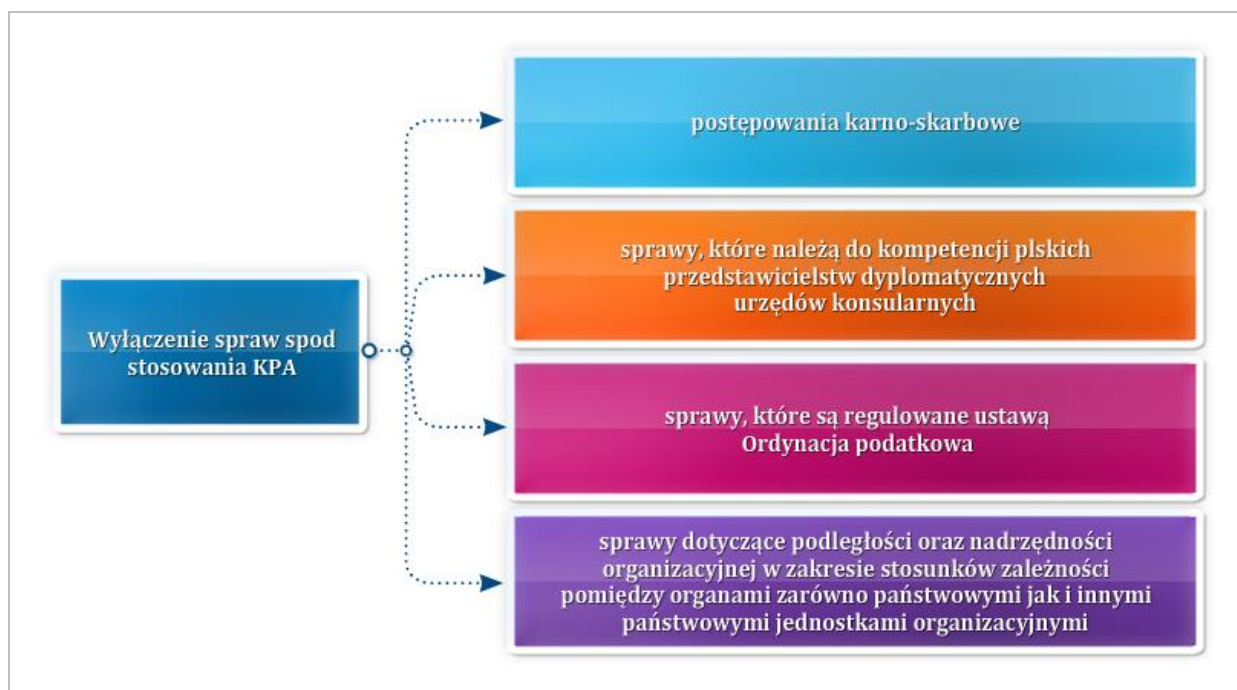
### 2.1 Przesłanki wszczęcia postępowania administracyjnego

**Wszczęcie postępowania administracyjnego** to zespół wstępnych czynności organu o charakterze merytorycznym i formalnym, które początkują bieg postępowania administracyjnego. To właśnie prawidłowe wszczęcie postępowania będzie miało znaczenie dla ustalenia kręgu stron w postępowaniu. Od daty wszczęcia postępowania zacznie biec kodeksowy termin załatwiania spraw.

Jedną z przesłanek wszczęcia postępowania administracyjnego jest istnienie sprawy administracyjnej. Pojęcie sprawy administracyjnej jest związane ze stosunkiem administracyjno-prawnym. Dopiero wtedy, gdy wykaże się istnienie takiego stosunku, możemy mówić o sprawie administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje prowadzenie tych spraw, które należą do kompetencji organów w zakresie podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:

- przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych;
- przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- w sprawach wydawania zaświadczeń;
- w sprawie skarg i wniosków.

KPA nie normuje przepisów, związanych przedstawicielstwami dyplomatycznymi i urzędami konsularnymi.



*Rysunek 2.1 Sprawy wyłączone spod stosowania KPA*

*Źródło: opracowanie własne*

Po wszczęciu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej przystępuje do załatwienia sprawy administracyjnej. Bez względu na to, czego sprawa dotyczy, obowiązkiem organu jest ustalenie stanu faktycznego i prawnego.

## 2.2 Wszczęcie postępowania na wniosek i z urzędu

Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Wszczęcie postępowania na żądanie strony następuje najczęściej wówczas, gdy chodzi o uzyskanie lub ustalenie istnienia pewnego uprawnienia (np. wszczęcie postępowania w sprawie wydania licencji pracownika ochrony fizycznej). Natomiast w wypadku nakładania na stronę określonych obowiązków, mających na celu ochronę interesu państwa lub interesu społecznego, postępowania wszczyna się z urzędu (np. w sprawie cofnięcia licencji wówczas, gdy pracownik ochrony wykonuje zadania z naruszeniem przepisów prawa). Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony.

## 2.3 Zasada oficjalności i skargowości

Ogólne zasady postępowania administracyjnego to wytyczne dla działania organów administracji publicznej. Niezastosowanie, bądź nieprawidłowe zastosowanie się do zasad przez organ, stanowi rażące naruszenie przepisów postępowania administracyjnego. Na gruncie polskiego postępowania administracyjnego **zasada**

**oficjalności** zaliczana jest do podstawowych dyrektyw procedury administracyjnej<sup>1</sup>. Zasada ta nie jest zapisana bezpośrednio w kodeksie, ale znajduje się w jego uregulowaniach. Przejawia się przede wszystkim w następujących sytuacjach, związanych z:

- możliwością wszczęcia postępowania z urzędu, również w sprawach wnioskowych;
- obowiązkiem zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego;
- możliwością kontynuowania postępowania mimo cofnięcia wniosku.

Zasada ta została zaakcentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Może ona być rozpatrywana w dwóch aspektach:

- w aspekcie formalnoprawnym;
- w aspekcie materialnoprawnym.

W **ujęciu formalnoprawnym zasada oficjalności** w postępowaniu administracyjnym **oznacza** wprowadzenie ograniczeń w dysponowaniu przez stronę czynnościami procesowymi. Wprawdzie strona rozporządza możliwością wszczęcia postępowania, jednakże kształtowanie przebiegu procedury podlega ocenie organu administracji publicznej, tzn. że organ dysponuje czynnościami postępowania.

**Aspekt materialno-prawny zasady oficjalności oznacza**, że do organu administracji publicznej należy rozporządzanie przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego, tzn. sprawą administracyjną. To na organie administracji spoczywa obowiązek określenia zakresu sprawy administracyjnej, co wiąże się z obowiązkiem ustalenia wszystkich podmiotów, których interesy pozostają w sferze rozstrzygnięcia i zapewnienie im ochrony prawnej<sup>2</sup>.

Przejawów zasady oficjalności można dopatrywać się w sytuacji, gdy sąd ma:

- uprawnienia do zarządzenia stawienia się strony lub pełnomocników;
- obowiązek uwzględniania z urzędu faktów znanych powszechnie.

Drugą sztandarową zasadą w postępowaniu administracyjnym jest zasada **skargowości**. Jest to przeciwieństwo zasady oficjalności. Ma ona swoje szczególne znaczenie przed sądami powszechnymi. Polega na gromadzeniu materiału dowodowego przez strony (pozostające w sporze ze sobą). Skarga na bezczynność jest najlepszym przejawem zasady skargowości. Osłabienie zasady skargowości ma miejsce w sytuacji, gdy mamy do czynienia z udziałem prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w rozprawie.

Symptomami obowiązywania tej zasady w postępowaniu są okoliczności uprawniające sąd/organ do zarządzenia stawienia się strony lub pełnomocników,

<sup>1</sup> Łętowski J., Prawo administracyjne dla każdego, Ecostar, Warszawa 1995 r., s. 180

<sup>2</sup> Skóra A., Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 201

obowiązek uwzględniania z urzędu faktów znanych powszechnie oraz obowiązek przeprowadzenia z urzędu faktów znanych urzędowo.

## 2.4 Postępowanie wyjaśniające

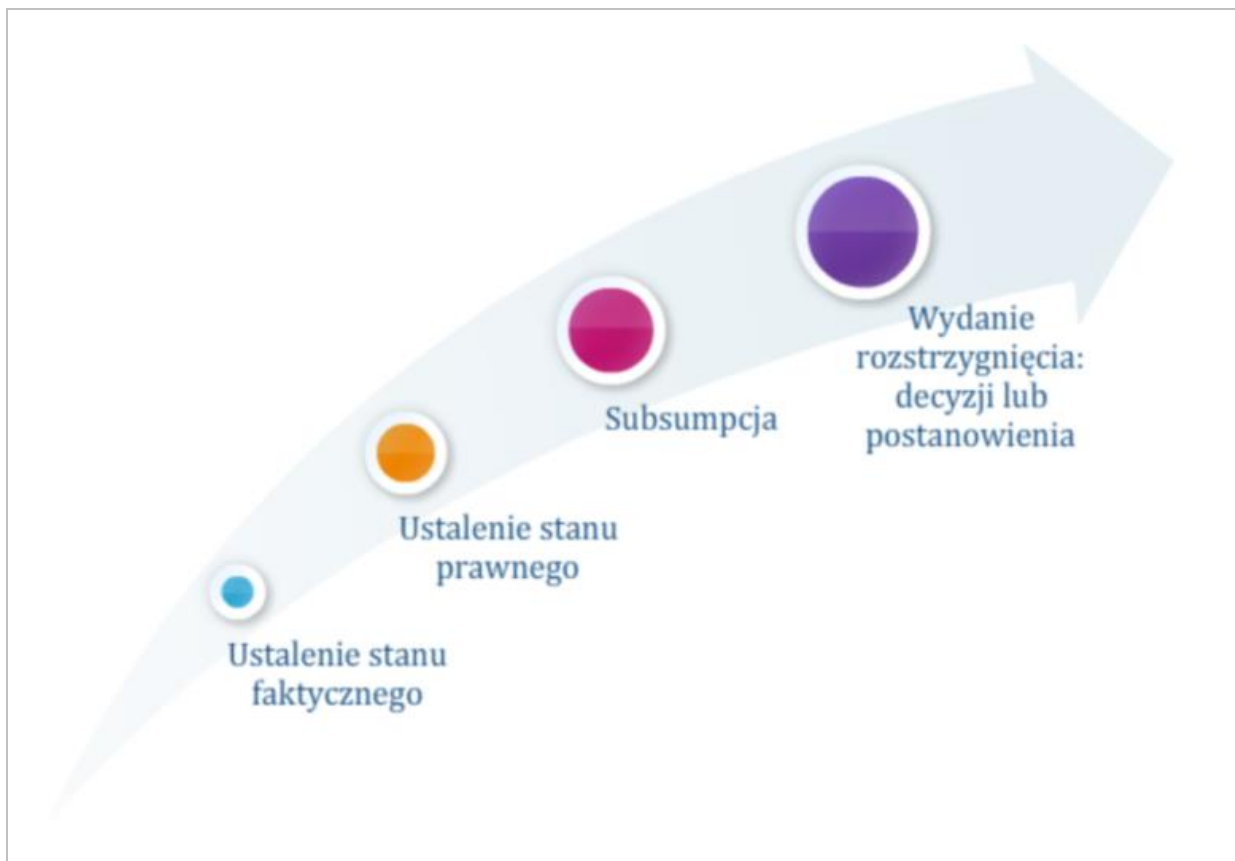
Postępowanie wyjaśniające jest jedną z faz postępowania administracyjnego, która ma na celu wyjaśnienie wszelkich okoliczności, związanych ze sprawą. Postępowanie to może odbyć się w formie:

- rozprawy;
- postępowania gabinetowego.

Głównym elementem postępowania wyjaśniającego jest zebranie i ocena **materiałów dowodowych**.

Etapy postępowania wyjaśniającego:

- ustalenie stanu faktycznego;
- ustalenie stanu prawnego;
- subsumcja (nałożenie stanu faktycznego na prawny);
- wydanie rozstrzygnięcia.



*Rysunek 2.2 Etapy postępowania wyjaśniającego*

*Źródło: opracowanie własne*

W postępowaniu wyjaśniającym kluczową rolę odgrywa administracyjna **zasada prawdy obiektywnej** (faktycznej), czyli ustalenie stanu zgodnego z rzeczywistością.

Postępowanie dowodowe przybiera *dwie* formy, jakimi są:

- postępowanie **gabinetowe**, które charakteryzuje się tym, że:
  - jest zasadą;
  - jest niesformalizowane;
  - nie mamy w nim do czynienia z koncentracją uczestników w miejscu i czasie;
  - brak jest koncentracji materiału dowodowego w miejscu i czasie.
- **rozprawa**, która charakteryzuje się tym, że:
  - jest to forma wyjątkowa;
  - jest sformalizowana;
  - następuje w niej koncentracja uczestników w miejscu i czasie;
  - ma tu miejsce koncentrowanie materiału dowodowego w miejscu i czasie.

Przeprowadzenie rozprawy administracyjnej jest obligatoryjne, wtedy gdy:

- zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania;
- doprowadzi to do osiągnięcia celu wychowawczego;
- wymaga tego przepis prawa;
- zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron;
- jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

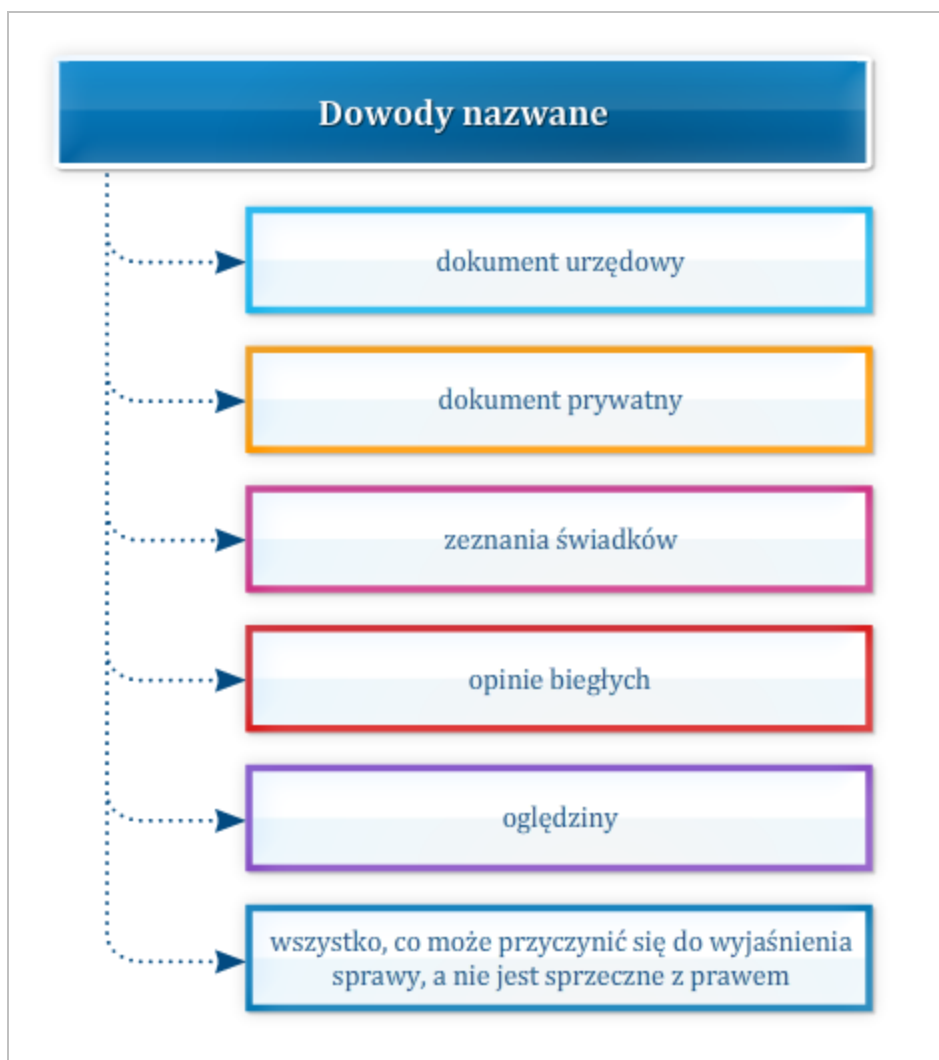
Rozprawa powinna być przygotowana w taki sposób, aby strony zostały skutecznie o niej poinformowane. Należy stworzyć takie warunki, aby zdobyć wszelkie dowody, niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy.

Aby doprowadzić do rozstrzygnięcia konieczne są:

- czynności wstępne, czyli weryfikacja, czy rozprawa może się w ogóle odbyć;
- ustalenie stanu faktycznego i prawnego – może mieć miejsce wtedy, gdy rozprawa jest legalna.

W postępowaniu wyjaśniającym kluczową rolę odgrywają dowody, które dzielą się na:

- dowody nazwane – wymienione w KPA;
- dowody nienazwane – niewymienione w KPA.



*Rysunek 2.3 Dowody nazwane*

*Źródło: opracowanie własne*

Dowodem w postępowaniu może być wszystko. Obowiązkiem jest okazanie dowodu po wezwaniu do tego przez organ. W tym celu organ może stosować:

- grzywnę;
- przymus bezpośredni (inaczej jest wobec żołnierzy).

Rodzaje dowodów nazwanych:

- **dokument urzędowy**- to dokument, który:
  - sporządzony jest przez właściwy organ państwowy;
  - sporządzony jest w odpowiedniej formie;
  - jest dowodem tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone;
  - stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone;

- może być obalony w drodze przeciwdowodu; przeciwdowód służy do obalenia mocy tego dokumentu, dokument prywatny nie ma pełnej mocy dowodowej;
- **dokument prywatny** – oświadczenie woli lub wiedzy autora, które pozbawione jest pełnej mocy dowodowej (jest oświadczeniem woli, złożonym przez daną osobę), dokument urzędowy nie jest obalany w drodze przeciwdowodu;
- **dowód ze świadków**, który charakteryzuje się tym, że:
  - świadkiem jest osoba fizyczna, która posiada niezbędne wiadomości co do ustalenia stanu faktycznego sprawy;
  - świadek, który jest jedną z najbliższych osób dla stron postępowania ma prawo odmowy złożenia zeznań;
  - świadek może skorzystać z prawa odmowy odpowiedzi na konkretne pytanie w sytuacji, kiedy taka odpowiedź mogłaby narazić go na odpowiedzialność karną, hańbę (rażąco niską ocenę danego zachowania) lub naruszenie obowiązku tajemnicy zawodowej.
  - obowiązkiem organu jest pouczenie danej osoby o tych prawach oraz o odpowiedzialności karnej;

„Świadcami nie mogą być: 1) osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, 2) osoby obowiązane do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy, 3) duchowni, co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.”

Art. 82 Kodeks postępowania administracyjnego

- **dowód z biegłego**, który charakteryzuje się tym, że:
  - sprowadza się do uzyskania od pewnej osoby wiadomości specjalnej;
  - biegłym może być dowolny podmiot, mający wiedzę specjalistyczną, która nie musi być potwierdzona;
  - w wydawaniu opinii biegły powinien być bezstronny;
  - może odmówić ekspertyzy bądź odpowiedzi na dowolne pytanie;
- **dowód z oględzin** – służy bezpośredniemu zetknięciu organu z daną rzeczą bądź osobą, oględziny wykonywane są na podstawie jakiegokolwiek zmysłu;
- **dowód z przesłuchania strony** – jest dowodem posiłkowym, który znajduje zastosowanie wyłącznie wtedy, kiedy z powodu braku innych dowodów nie udało się ustalić stanu faktycznego sprawy.

**Uprawdopodobnienie** to środek zastępczy dowodu, nie dający pewności, a tylko wiarygodność twierdzenia o jakimś fakcie. Polega ono na uwiarygodnieniu istnienia bądź nieistnienia pewnych faktów. To raczej metoda dowodzenia, a nie środek dowodowy.

## 2.5 Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego

### 2.5.1 Zawieszenie postępowania

Wystąpienie pewnych sytuacji powoduje wstrzymanie biegu postępowania administracyjnego. Takie wstrzymanie postępowania nazywamy **zawieszeniem**. Polega ono na wstrzymaniu dalszego biegu postępowania, a więc skutkuje przerwaniem toku czynności procesowych. Cechą charakterystyczną tej instytucji postępowania administracyjnego jest to, że istnieje możliwość jego podjęcia bez potrzeby powtarzania dokonanych czynności procesowych.

Zawieszenie postępowania w administracji może mieć charakter:

- fakultatywny (dobrowolny);
- obligatoryjny (obowiązkowy).

Fakultatywne zawieszenie postępowania występuje wtedy, gdy:

- o zawieszenie wystąpi strona, na której wniosek postępowanie zostało wszczęte;
- nie sprzeciwiają się temu inne strony (muszą wyrazić zgodę);
- zawieszenie nie może naruszać interesu publicznego/społecznego.

„W czasie zawieszenia postępowania organ administracji publicznej może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego.”

Art. 102 Kodeksu postępowania administracyjnego

Zawieszenie postępowania administracyjnego wydawane jest w formie postanowienia. Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania służy stronie zażalenie. Maksymalny okres zawieszenia fakultatywnego wynosi 3 lata. Wszelkie dokonane przed zawieszeniem czynności procesowe są ważne i po podjęciu zawieszonego postępowania nie trzeba ich powtarzać.

Obok fakultatywnego zawieszenia postępowania wyróżnia się obligatoryjne zawieszenie postępowania. Z obowiązkowym zawieszeniem mamy do czynienia wtedy, gdy wystąpiły pewne przeszkody toku postępowania, które uniemożliwiają jego prowadzenie, wówczas następuje zawieszenie postępowania z bezwzględnego obowiązku.

Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie:

- w razie śmierci strony lub jednej ze stron – jeżeli przedmiotem postępowania jest sprawa, która nie dotyczy praw lub obowiązków osobistych i dotyczy praw lub obowiązków, związanych z rzeczą, praw, które są zbywalne oraz jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie

zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5<sup>3</sup>, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe;

- w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;
- w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych;
- gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Zagadnienie wstępne to kwestia materialno prawna, pojawiająca się w toku załatwienia sprawy administracyjnej, bez rozstrzygnięcia której nie można załatwić sprawy, a której rozstrzygnięcie należy do właściwości innego organu administracji, niż ten, przed którym toczy się sprawa administracyjna. Bez niego nie można załatwić sprawy, musi być ono załatwione zanim zapadnie decyzja.

Po ustaniu przyczyn zawieszenia postępowania podejmuje się je ponownie z urzędu (jeżeli wszczęte było z urzędu) albo na wniosek stron (jeżeli wszczęte było na wniosek stron). Postępowanie zawiesza się obligatoryjnie na tak długo, jak to konieczne. Obowiązkiem organu jest podjęcie wszystkich kroków, aby usunąć przeszkodę, która doprowadziła do zawieszenia postępowania.

Zawieszenie postępowania następuje poprzez wydanie postanowienia. Skutkiem prawnym zawieszenia obligatoryjnego jest przerwanie toku postępowania oraz przerwany bieg wszystkich terminów KPA.

## 2.5.2 Umorzenie postępowania administracyjnego

**Umorzenie postępowania** oznacza, że w danej sprawie nie będzie kontynuowane wszczęte uprzednio postępowanie, oraz że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do istoty. Umorzenie oznacza, że zaistniały trwałe przeszkody w postępowaniu, przeszkody nieusuwalne i przerwanie czasowe toku czynności procesowych w tym przypadku do niczego nie doprowadzi.

Podobnie, jak w instytucji zawieszenia, przy umorzeniu również wyróżniamy dwa rodzaje:

- obligatoryjne;
- fakultatywne.

Obligatoryjne umorzenie postępowania następuje wtedy, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe, czyli gdy znika podmiot postępowania, a mianowicie, kiedy:

- umrze strona postępowania, a dotyczyło ono praw niezbywalnych;
- postępowanie dotyczyło rzeczy, a została ona unicestwiona;

<sup>3</sup> Art. 30 § 5 KPA: W sprawach dotyczących spadków nie objętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku - kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej.

- w wypadku zmiany stanu prawnego.

Fakultatywne umorzenie postępowania występuje wtedy, gdy spełnione zostaną jednocześnie (łącznie) wszystkie przesłanki, kiedy:

- wystąpi o to strona, na której żądanie zostało wszczęte postępowanie;
- nie sprzeciwiają się temu inne strony;
- nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

Postępowanie można umorzyć w każdej jego fazie i odbywa się ono w formie decyzji administracyjnej.

## 2.6 Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej – ochrona przed beczynnością administracji publicznej

**Aby dowiedzieć się więcej na temat ochrony przed beczynnością administracji publicznej, obejrzyj prezentację.**

## 2.7 Literatura

### 2.7.1 Literatura obowiązkowa

- Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądownictwo 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 Polska, Kraków 2002;
- Łętowski J., Prawo administracyjne dla każdego, Ecostar, Warszawa 1995;
- Skóra A., Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym, Wolters Kluwer, Warszawa 2009;
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe i egzekucyjne, LexisNexis, Warszawa 2002.

### 2.7.2 Literatura uzupełniająca

- Kmiecik Z., Polskie sądownictwo administracyjne, C. H. Beck, Warszawa 2006;
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., Postępowanie administracyjne ogólne, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2002;
- Suwaj R., Postępowanie administracyjne, Ćwiczenia, LexisNexis, Warszawa 2009;

- 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.

### 2.7.3 Netografia

- [www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl);
- [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl);
- [www.lex.pl](http://www.lex.pl);
- [www.lex.edu.pl](http://www.lex.edu.pl);
- [http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/334158,bezczynnosc\\_organu\\_administracyjnego.html](http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/334158,bezczynnosc_organu_administracyjnego.html);
- <http://www.radca.prawny.com.pl/porady/porada-miesiaca/02-2012-skarga-na-bezczynnosc-lub-przewleklo-prowadzenie-postepowania-przez-organy-administracji-publicznej>;
- [http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40160553\\_3.pdf](http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40160553_3.pdf).

## 2.8 Spis rysunków

Rysunek 2.1 Sprawy wyłączone spod stosowania KPA .....	3
Rysunek 2.2 Etapy postępowania wyjaśniającego .....	5
Rysunek 2.3 Dowody nazwane. ....	7

## 2.9 Spis treści

2	Stadia postępowania administracyjnego .....	2
2.1	Przesłanki wszczęcia postępowania administracyjnego .....	2
2.2	Wszczęcie postępowania na wniosek i z urzędu .....	3
2.3	Zasada oficjalności i skargowości .....	3
2.4	Postępowanie wyjaśniające .....	5
2.5	Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego .....	9
2.5.1	Zawieszenie postępowania .....	9
2.5.2	Umorzenie postępowania administracyjnego .....	10
2.6	Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej- ochrona przed bezczynnością administracji publicznej .....	11
2.7	Literatura .....	11
2.7.1	Literatura obojętnowa .....	11
2.7.2	Literatura uzupełniająca .....	11
2.7.3	Netografia .....	12
2.8	Spis rysunków .....	12