



POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

1.1 Pojęcie i cechy postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne jako część prawa administracyjnego

Postępowanie administracyjne, nazywane również prawem administracyjnym formalnym, prawem administracyjnym procesowym lub procedurą administracyjną, jest jedną z trzech części prawa administracyjnego (rys. 1).

Materialne prawo administracyjne	Postępowanie administracyjne	Ustrojowe prawo administracyjne
Określa, CO jest przedmiotem działania administracji.	Określa, JAK działają organy administracji.	Określa, KTO jest upoważniony do rozstrzygania spraw administracyjnych.
Źródła prawa: Ustawy i rozporządzenia, w których określone zostały adresaci norm prawa administracyjnego oraz ich prawa i obowiązki (np. ustawa prawo budowlane, ustawa prawo o zgromadzeniach, ustawa o szkolnictwie wyższym)	Źródła prawa: Przed wszystkim kodeks postępowania administracyjnego	Źródła prawa: Konstytucja RP i tzw. ustawy ustrojowe (np. ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie)

Rysunek 1. Postępowanie administracyjne jako jedna z części prawa administracyjnego

Pierwsza z części prawa administracyjnego – **prawo materialne** – określa prawa i obowiązki adresatów norm prawa administracyjnego, czyli organów administracji oraz podmiotów załatwiających sprawy administracyjne. Druga część prawa administracyjnego – **postępowanie administracyjne** – reguluje sposób i formę załatwiania przez organy administracji publicznej spraw administracyjnych¹ dotyczących konkretnych podmiotów, niepodporządkowanych służbowo tym organom. Postępowanie administracyjne nie dotyczy natomiast

¹ **Sprawa administracyjna** to sytuacja, w której organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu nałożenia obowiązku bądź udzielenia uprawnienia podmiotowi niepodporządkowanemu organizacyjnie temu organowi (np. wydanie pozwolenia na budowę czy nakazu rozbiórki).

spraw wewnętrznych administracji, w których dwoma zaangażowanymi w sprawę podmiotami są organy administracji publicznej.

Przykład

Postępowanie administracyjne reguluje procedurę wydawania pozwoleń na budowę, procedurę wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu czy procedurę przyznawania zasiłków celowych.

Trzecia część prawa administracyjnego – **prawo ustrojowe** – reguluje strukturę, organizację i kompetencje organów administracji publicznej. Normy prawa ustrojowego zawarte są w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* oraz w wielu innych ustawach (nazywanych ustawami ustrojowymi).

Przykład

Ustawa o samorządzie gminnym, będąca jednym z ważniejszych źródeł prawa ustrojowego, zawiera m.in. następujące przepisy:

Art. 11a. 1. Organami gminy są:

- 1) rada gminy,
- 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta).

2. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady gminy oraz wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określają odrębne ustawy.

Art. 18a. 1. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Art. 22. 1. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Art. 26. 1. Organem wykonawczym gminy jest wójt.

Art. 26a. 1. Wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.

Charakterystyka postępowania administracyjnego

Z punktu widzenia obywatela postępowanie administracyjne zawiera opis załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. Zatem jest to procedura, którą wykorzystują odpowiednie organy, gdy załatwiają sprawę administracyjną.

Znajomość norm prawnych z zakresu postępowania administracyjnego może być niezwykle użyteczna w życiu każdego człowieka, ponieważ pozwala w pełni korzystać z przysługujących mu praw i świadomie wykonywać ciążące na nim obowiązki, określone w przepisach materialnego prawa administracyjnego.

Przykład

Znajomość przepisów postępowania administracyjnego lub wiedza, gdzie ich szukać, może przydać się np. wtedy, gdy chcemy zmienić nazwisko. Po zapoznaniu się z odpowiednimi przepisami będziemy wiedzieć:

- do jakiego organu należy zgłosić się w tej sprawie (właściwy miejscowo kierownik urzędu stanu cywilnego);
- do kogo można się odwołać w przypadku odmownego załatwienia sprawy (właściwy miejscowo wojewoda);
- jakie terminy obowiązują osobę występującą z wnioskiem oraz organy administracji publicznej uczestniczące w załatwianiu tej sprawy.

Należy zwrócić również uwagę na to, że poprzez wprowadzenie jednolitych procedur załatwiania spraw urzędowych postępowanie administracyjne zapewnia ochronę obywateli przed samowolą organów administracji publicznej.

Przykład

Procedura wydania pozwolenia na budowę obejmuje następujące etapy:

1. Przygotowanie i złożenie wniosku do organu, który wydaje pozwolenia na budowę na danym terenie (starosta).
2. Sprawdzenie przez organ, czy jest on właściwy do poprowadzenia danej sprawy, oraz weryfikacja formalna otrzymanego wniosku, polegająca m.in. na sprawdzeniu jego kompletności.
3. Wszczęcie postępowania administracyjnego.
4. Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Postępowanie administracyjne w Polsce jest skodyfikowane, co oznacza, że jego najważniejsze zagadnienia zostały uregulowane w ustawie, która ma formę kodeksu². Ustawą regulującą postępowanie administracyjne jest *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*. Należy jednak pamiętać, że prawo administracyjne jest bardzo rozległą gałęzią prawa publicznego³ i reguluje ono wiele często bardzo odmiennych zagadnień. Z tego względu kodeks postępowania administracyjnego może być uzupełniany przez inne ustawy. Ustawy te są określane mianem *lex specialis* w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego.

Przykład

Ustawą *lex specialis* w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego jest np. *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*. Zgodnie z zasadą, że przepis szczególny uchyla przepis ogólny – w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na budowę strony postępowania ustala się na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane, a nie na podstawie art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego.

- **Art. 28** ust. 2 ustawy prawo budowlane brzmi: „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”.
- **Art. 28** kodeksu postępowania administracyjnego brzmi: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Cechy postępowania administracyjnego

Istnieją dwie charakterystyczne cechy postępowania administracyjnego:

1. podmiotem prowadzącym postępowanie administracyjne jest zawsze właściwy organ administracji publicznej;
2. postępowanie administracyjne dotyczy konkretnych indywidualnych spraw.

² **Kodeks** to uporządkowany logicznie zbiór przepisów prawnych, które dotyczą wybranej, określonej sfery życia społecznego człowieka. Cechą charakterystyczną kodeksów jest kompleksowe ujęcie danej tematyki w jednym akcie prawnym.

³ **Prawo publiczne** to obok prawa prywatnego jedna z dwóch podstawowych gałęzi prawa. W przeciwieństwie do prawa prywatnego, które koncentruje się na interesie poszczególnych jednostek, zadaniem prawa publicznego jest ochrona interesu publicznego. Prawem publicznym jest np. prawo administracyjne, prawo konstytucyjne, natomiast do prawa prywatnego zaliczamy prawo handlowe czy prawo cywilne.

Podmiotem prowadzącym postępowanie administracyjne jest zawsze organ administracji publicznej, który **w sposób władczy, na podstawie przepisów prawa** rozstrzyga o przedmiocie postępowania. Postępowanie administracyjne charakteryzuje się więc **nierównorządnością podmiotów**⁴ biorących w nim udział.

Przykład

1. W postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia na budowę organem administracji publicznej rozstrzygającym w sposób władczy o przedmiocie postępowania jest starosta.
2. W postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu organem administracji publicznej rozstrzygającym w sposób władczy o przedmiocie postępowania jest organ wykonawczy gminy, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Kodeks postępowania administracyjnego ujmuje pojęcie „organ administracji publicznej” bardzo szeroko, wyliczając jednostki, jakie się w tym pojęciu zawierają. Tak więc **organami administracji publicznej** są: ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie oraz działające w ich albo we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych.

Przykład

Organami administracji publicznej są np. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, starosta, wójt, burmistrz, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne w danej sprawie musi być **właściwy** do jej załatwienia. Oznacza to, że powinien to być organ:

- powołany do załatwiania spraw danego rodzaju, czyli **właściwy rzeczowo**;
- powołany do działania na danym obszarze, czyli **właściwy miejscowo**;
- który w strukturze (hierarchii) organów administracji publicznej zajmuje miejsce pozwalające na prowadzenie tej sprawy, czyli **właściwy instancyjnie**⁵.

Postępowanie administracyjne zawsze dotyczy spraw indywidualnych, czyli konkretnej osoby i konkretnej sytuacji. Osoba ta musi być wymieniona z imienia i nazwiska, a sprawa ma dotyczyć konkretnego stanu faktycznego.

Przykład

Jan Kowalski składa wniosek o wydanie prawa jazdy do właściwego organu, którym w tym przypadku jest starosta. Wniosek dotyczy konkretnej osoby – Jana Kowalskiego, oraz konkretnej sytuacji – wydania prawa jazdy po spełnieniu ustawowych warunków, czyli m.in. po odbyciu kursu i zdaniu egzaminu.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Na jakie części dzieli się prawo administracyjne?
2. Dlaczego znajomość norm prawnych z zakresu postępowania administracyjnego przydaje się w życiu każdego człowieka?
3. Wymień cechy charakteryzujące postępowanie administracyjne.
4. Jak rozumiesz brak równorządności stron w postępowaniu administracyjnym?

⁴ Postępowanie administracyjne przebiega odmiennie niż np. postępowanie cywilne, w którym mamy do czynienia z dwiema równorzędnymi stronami postępowania.

⁵ Rodzaje właściwości organów zostaną omówione szerzej w dalszej części podręcznika.

1.2 Funkcje postępowania administracyjnego

Na rysunku 2 przedstawione zostały funkcje, jakie pełni postępowanie administracyjne.



Rysunek 2. Funkcje postępowania administracyjnego

Dla wielu teoretyków prawa podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **zapewnienie realizacji norm materialnego prawa administracyjnego**. Oznacza to, że postępowanie administracyjne wprowadza w życie normy materialnego prawa administracyjnego. Normy materialnego prawa administracyjnego regulują prawa i obowiązki organów administracji publicznej oraz podmiotów załatwiających sprawy administracyjne (np. kwestie związane ze zmianą nazwiska). Czynności, jakie należy wykonać przy załatwianiu tych spraw, są określane jako postępowanie administracyjne lub procedura administracyjna. Przeprowadzenie tej procedury pozwala na załatwienie sprawy administracyjnej.

Postępowanie administracyjne ma na celu **ochronę zarówno interesu indywidualnego (prywatnego), jak i społecznego (publicznego)**. Oznacza to, że każda decyzja administracyjna powinna uwzględniać oba te aspekty w sposób zrównoważony – interes społeczny nie może zdominować interesu indywidualnego, ale nie powinna mieć również miejsca sytuacja odwrotna. Ideałem jest znalezienie złotego środka pomiędzy interesem społecznym a indywidualnym. Jest to jak najbardziej zgodne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, a dokładniej z art. 7 k.p.a., który mówi, że organ, dokonując wyjaśnienia, a następnie rozstrzygnięcia sprawy, ma mieć na względzie interes społeczny, a także słuszny interes obywateli. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶, który pomimo odległej daty wydania jest wciąż aktualny:

„W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga

⁶ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III/ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej.”

Funkcja organizatorska postępowania administracyjnego przejawia się w dwóch aspektach. Po pierwsze, chodzi o zapewnienie ładu i porządku w społeczeństwie dzięki stosowaniu jednolitych procedur administracyjnych w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Dzięki temu każdy wie, czego może się spodziewać, w jaki sposób ma postąpić i jak wygląda dana procedura. Z kolei drugi aspekt funkcji organizacyjnej skupia się bardziej na sferze wewnętrznej, tj. na właściwym i sprawnym działaniu instytucji państwa w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych.

Funkcja demokratyzacji postępowania administracyjnego przejawia się w tym, że zapewnia ona obywatelom udział w załatwieniu spraw, które ich dotyczą. Wynika to z art. 10 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym etapie postępowania.

Funkcja wychowawcza polega na kształtowaniu pożądanych postaw ludzi wobec prawa oraz ich właściwych zachowań na gruncie postępowania administracyjnego.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Wymień funkcje postępowania administracyjnego.
2. Na czym polega równowaga interesu indywidualnego i społecznego w postępowaniu administracyjnym?

1.3 Rodzaje postępowania administracyjnego

Rodzaje postępowania administracyjnego zostały przedstawione na rysunku 3.

Postępowanie administracyjne				
Jurysdykcyjne		Niejurysdykcyjne		
postępowanie administracyjne ogólne	postępowanie administracyjne szczególne	w sprawie wydawania zaświadczeń	w sprawie skarg i wniosków	kompetencyjne

Rysunek 3. Rodzaje postępowania administracyjnego

Podstawowym kryterium podziału postępowań jest to, czy kończy się ono wydaniem decyzji administracyjnej.



Postępowanie jurysdykcyjne jest to postępowanie administracyjne, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej.

Postępowanie jurysdykcyjne jest **postępowaniem dwuinstancyjnym**⁷. Oznacza to, że jeżeli adresat decyzji administracyjnej wydanej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego nie będzie z niej zadowolony lub uzna ją za krzywdzącą, może się od niej odwołać do organu odwoławczego, czyli organu II instancji. Sprawa administracyjna może być zatem dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta przez organy administracji publicznej.

Przykład

Wójt gminy jako organ I instancji wydaje decyzję administracyjną odmawiającą przyznania dodatku mieszkaniowego. W terminie 14 dni od dnia otrzymania tej decyzji można się od niej odwołać do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, będącego organem II instancji.

W konstrukcji dwuinstancyjności ważne jest, że odwołać można się jedynie od decyzji nieostatecznych. **Decyzje nieostateczne** zatem to te, od których służy prawo wniesienia odwołania. Z kolei **decyzje ostateczne** to te, od których nie przysługuje odwołanie do organu II instancji. Decyzjami ostatecznymi są decyzje:

- odnośnie których we wskazanym terminie nie wniesiono odwołania;
- które mają taki charakter na podstawie przepisów prawa;
- które zostały wydane przez organ II instancji, ponieważ jest to ostatnia instancja postępowania administracyjnego.

Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne ogólne jest to postępowanie administracyjne prowadzone:

- przez organy administracji publicznej i inne podmioty;
- w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej;
- na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

W związku z tym, że jest to najczęściej występujący rodzaj postępowania administracyjnego (są to np. sprawy zmiany nazwisk, pozwoleń budowlanych), określa się je po prostu jako „postępowanie administracyjne”⁸.

Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne szczególne jest przeprowadzane wówczas, gdy przepisy prawne wyłączają określone rodzaje spraw administracyjnych spod działania postępowania administracyjnego ogólnego. Do postępowań administracyjnych szczególnych należą m.in. postępowanie podatkowe, postępowanie celne, postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Postępowanie szczególne dotyczy tylko tych dziedzin administracji, w których tryb postępowania organów administracji publicznej przy załatwianiu spraw jest odmienny niż w postępowaniu administracyjnym ogólnym. W postępowaniu szczególnym stosuje się przede wszystkim przepisy ustaw innych niż kodeks postępowania administracyjnego. W sytuacji gdy ustawa regulująca dane postępowanie szczególne nie zawiera przepisów dotyczących określonego fragmentu postępowania, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie szczególne, podobnie jak postępowanie ogólne, kończy się wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej.

⁷ **Zasada dwuinstancyjności** jest jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego i została ona szerzej przedstawiona w podrozdziale 1.6. OGÓLNE ZASADY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO.

⁸ Postępowanie administracyjne ogólne zostanie szczegółowo omówione w dalszej części podręcznika, w podrozdziałach 1.8–1.24.



Postępowanie niejurysdykcyjne nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Jego celem jest potwierdzenie określonych faktów czy stanu prawnego lub wyjaśnienia i oceny dotyczące funkcjonowania organów administracji publicznej.

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń jest uregulowane w dziale VII kodeksu postępowania administracyjnego. **Zaświadczenie** jest to urzędowy dokument, wydany przez właściwy organ administracji publicznej, potwierdzający określony fakt lub stan prawny. Jest to po prostu oświadczenie wiedzy odpowiedniego organu. Do często wydawanych zaświadczeń należą m.in. odpisy skrócone aktu urodzenia czy aktu małżeństwa.

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków w głównej mierze wynika z faktu, że Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych i samorządowych oraz organizacji i instytucji społecznych. O tym, czy dane pismo jest skargą, czy wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego tytuł czy forma. Skargi mogą dotyczyć zaniedbania bądź nienależytego wykonania zadań przez organ administracji publicznej, a także przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw. Z kolei celem wniosku jest usprawnienie pracy organizacji czy zapobieganie nadużyciom. Aby obywatele nie obawiali się korzystać z prawa do składania skarg i wniosków, przepisy przewidują, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi czy wniosku.

Postępowanie kompetencyjne ma miejsce wtedy, gdy pomiędzy organami administracji publicznej istnieje spór. Spór może mieć charakter negatywny lub pozytywny. **Spór pozytywny** powstaje wtedy, gdy więcej niż jeden organ poczuwa się do bycia właściwym i wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie, natomiast **spór negatywny** ma miejsce wtedy, gdy żaden organ nie uznaje się za właściwy do wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie administracyjnej. Postępowanie kompetencyjne jest prowadzone przed organami administracji publicznej wyższego stopnia niż organy, między którymi występuje spór, lub przed sądami administracyjnymi.

Przykład

Organem, który rozstrzygnie spór pomiędzy wojewodą mazowieckim a wojewodą lubelskim, będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Wymień rodzaje postępowania administracyjnego.
2. Czym różni się jurysdykcyjne postępowanie administracyjne ogólne od jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego szczególnego?
3. Które z postępowań administracyjnych kończą się wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej?

1.4 Tryby postępowania administracyjnego

Wyróżniamy dwa tryby postępowania administracyjnego: zwyczajny i nadzwyczajny.

Postępowanie w trybie zwyczajnym (postępowanie zwyczajne) jest to postępowanie, które toczy się przed organem I instancji oraz – w przypadku wniesienia odwołania – przed organem II instancji.

Należy zaznaczyć, że oba etapy postępowania, zarówno przed organem I, jak i II instancji, są zaliczane do jednego postępowania zwyczajnego. Efektem postępowania w trybie zwyczajnym jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej.

Przykład

W postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu organem I instancji jest wójt, a w przypadku wniesienia odwołania – organem II instancji jest samorządowe kolegium odwoławcze⁹. Jednak zarówno postępowanie przed wójtem, jak i przed samorządowym kolegium odwoławczym należy do zwyczajnego trybu postępowania administracyjnego.

Postępowanie w trybie nadzwyczajnym (postępowanie nadzwyczajne)¹⁰ zajmuje się weryfikacją ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w trybie zwyczajnym. W ramach postępowania nadzwyczajnego mieszczą się następujące rodzaje postępowań:

- **w sprawie wznowienia postępowania** – np. gdy dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- **w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji** – np. gdy decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w postępowaniu lub gdy została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości;
- **mające na celu uchylenie lub zmianę decyzji prawidłowej bądź dotkniętej niekwalifikowanymi wadami**, tj. innymi wadami niż te, które dają podstawę do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. W jakich trybach może być prowadzone postępowanie administracyjne?
2. Czy postępowanie administracyjne prowadzone w trybie zwyczajnym może toczyć się przed organem II instancji?
3. Czym różni się zwyczajny tryb postępowania administracyjnego od trybu nadzwyczajnego?

1.5 Źródła prawa postępowania administracyjnego

Podstawowym aktem normatywnym regulującym kwestie postępowania administracyjnego jest wspomniana już wcześniej *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1961 r. i do dnia dzisiejszego została poddana wielu nowelizacjom.

W wersji obowiązującej kodeks postępowania administracyjnego składa się z 12 działów, które zostały scharakteryzowane w tabeli 1.

⁹ Na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych* **kolegia odwoławcze** są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Kolegia odwoławcze rozpatrują odwołania od decyzji, zażalenia na postanowienia, żądania wznowienia postępowania oraz stwierdzają nieważność decyzji.

¹⁰ Postępowania nadzwyczajne dotyczące weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych zostaną omówione w podrozdziale 1.23. WERYFIKACJA ROZSTRZYGNIĘĆ ADMINISTRACYJNYCH.

Tabela 1. Zawartość kodeksu postępowania administracyjnego

Tytuł działu	Omawiane zagadnienia
Dział I. Przepisy ogólne	• Podmiotowy oraz przedmiotowy zakres stosowania kodeksu • Definicje pojęć używanych w kodeksie • Podstawowe zasady postępowania administracyjnego • Zasady ustalania właściwości organów administracji publicznej • Przyczyny wyłączenia z postępowania pracownika oraz organu administracji publicznej • Pojęcie strony postępowania i określenie jej uprawnień • Ustanawianie pełnomocnika oraz wyznaczanie przedstawiciela • Terminy załatwiania spraw • Regulacje w zakresie doręczeń pism • Charakterystyka wezwań • Sposób obliczania i przywracania terminów
Dział II. Postępowanie	• Wszczęcie postępowania • Metryki, protokoły i adnotacje • Udostępnianie akt • Dowody • Świadek • Biegły • Wyznaczenie i prowadzenie rozprawy • Mediacje • Fakultatywne oraz obligatoryjne zawieszenie postępowania • Charakterystyka decyzji administracyjnej • Przesłanki zawarcia ugody administracyjnej • Postanowienia • Możliwość odwołania od decyzji • Zażalenia na postanowienia • Milczące załatwienie sprawy
Dział III. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych	• Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych
Dział IV. Udział prokuratora	• Charakterystyka udziału prokuratora w postępowaniu
Dział IVa. Administracyjne kary pieniężne	• Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej • Siła wyższa • Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej • Przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej • Przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia • Zaległa administracyjna kara pieniężna • Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tytuł działu	Omawiane zagadnienia
Dział V	Dział ten został skreślony (uchylony) w 2004 r. i obecnie nie obowiązuje . Nosił tytuł „Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi”. Podstawą jego skreślenia był zapis art. 4 ust. 7 <i>Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</i> .
Dział VI	Dział ten został skreślony (uchylony) w 1995 r. i obecnie nie obowiązuje . Nosił tytuł „Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego”. Podstawą jego skreślenia był zapis art. 61 ust. 3 nieobowiązującej już <i>Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym</i> .
Dział VII. Wydawanie zaświadczeń	• Przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń • Obowiązek, odmowa oraz ograniczenia w sprawie wydania zaświadczeń
Dział VIII. Skargi i wnioski	• Charakterystyka skarg oraz wniosków • Skargi i wnioski prasy i organizacji społecznych • Nadzór i kontrola skarg i wniosków
Dział VIIIA. Europejska współpraca administracyjna	• Udzielanie pomocy organom innych państw członkowskich UE oraz organom administracji UE • Zwracanie się o pomoc do organów innych państw członkowskich UE oraz organów administracji UE
Dział IX. Opłaty i koszty postępowania	• Wzywanie do uiszczania opłat i kosztów postępowania • Składniki kosztów postępowania • Zwolnienie od opłat i innych należności
Dział X. Przepisy końcowe	• Upoważnienia pracowników do załatwiania spraw w imieniu organu • Prawomocność a ostateczność decyzji

Do kodeksu postępowania administracyjnego zostały wydane **rozporządzenia wykonawcze**, które również są źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Są to:

- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* – akt ten reguluje sposoby przyjmowania skarg i wniosków (pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu) oraz sposób ich rozpatrywania (np. skarga dotycząca określonej osoby nie może być przekazana do rozpatrzenia tej osobie ani osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej);
- *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy* – metryka sprawy jest to dokument, który może być sporządzany w formie pisemnej lub elektronicznej i powinien zawierać informacje o wszystkich osobach uczestniczących w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz o wszystkich czynnościach podejmowanych przez te osoby;
- *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony* – rozporządzenie to określa rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność środków, jakie trzeba by wydać na jej prowadzenie, w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw.

Do najważniejszych źródeł prawa w zakresie postępowania administracyjnego szczególnie należą następujące akty normatywne:

- *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa* – w zakresie postępowania podatkowego;
- *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* – w zakresie postępowania w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych;
- *Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne* – w zakresie postępowania celnego;
- *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* – w zakresie postępowania w sprawach przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Jaki akt normatywny jest podstawowym źródłem prawa w zakresie postępowania administracyjnego?
2. Który dział kodeksu postępowania administracyjnego zawiera przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń?

1.6 Ogólne zasady postępowania administracyjnego

Ogólne zasady postępowania administracyjnego są to najważniejsze reguły określające tryb tego postępowania. Zasady te zostały zawarte w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego i są one wiążące dla organów administracji publicznej na równi z innymi przepisami. Interpretowanie i stosowanie innych przepisów prawa dotyczących postępowania administracyjnego powinno być dokonywane łącznie z przepisami ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Zasady te zostały zapisane w art. 6–16 k.p.a., jednak nie zostały one nazwane. Dlatego w literaturze przedmiotu mogą one występować pod różnymi nazwami. Przyjęte w tym podręczniku nazwy poszczególnych zasad przedstawiono na rysunku 4.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

- » Zasada praworządności (art. 6 k.p.a.)
- » Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.)
- » Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.)
- » Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (art. 7a k.p.a.)
- » Zasada współdziałania (art. 7b k.p.a.)
- » Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.)
- » Zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.)
- » Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.)
- » Zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.)
- » Zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.)
- » Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych (art. 13 k.p.a.)
- » Zasada pisemności postępowania (art. 14 k.p.a.)
- » Zasada umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej (art. 14a k.p.a.)
- » Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.)
- » Zasada trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.)
- » Zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.)
- » Zasada prawomocności decyzji administracyjnych (art. 16 § 3 k.p.a.)

Rysunek 4. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Zasada praworządności (legalności) została zapisana w Konstytucji RP. Zgodnie z tymi zapisami Polska jest demokratycznym państwem prawnym, w którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy administracji publicznej mogą dokonywać jedynie tych czynności, które są im przez prawo przypisane.

Zapisy dotyczące zasady praworządności zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego są kontynuacją i uszczegółowieniem zapisów Konstytucji RP. Zgodnie z zapisami k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a w toku postępowania administracyjnego stoją na straży praworządności, czyli czuwają nad przestrzeganiem prawa przez innych uczestników postępowania administracyjnego. Działanie organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa oznacza, że źródłem decyzji podejmowanych przez te organy mogą być jedynie źródła prawa powszechnie obowiązujące oraz źródła prawa miejscowego. Naruszenie zasady praworządności, tj. wydanie przez organ administracji publicznej decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, powoduje nieważność tej decyzji.

Zasada prawdy obiektywnej oznacza, że organy administracji publicznej są zobowiązane do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Tak więc w toku postępowania administracyjnego powinny być uwzględniane rzeczywiście istniejące okoliczności związane ze sprawą administracyjną. Okoliczności te są ustalane na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego i jego oceny. Zgodnie z tą zasadą organ, rozstrzygając sprawę, nie może poprzestać na dowodach dostarczonych przez stronę postępowania, ale z urzędu¹¹ może i powinien podejmować działania mające na celu zebranie materiału dowodowego w sprawie, wyjaśniającego wszystkie okoliczności faktyczne.

Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oznacza, że organy administracji publicznej przy załatwianiu spraw administracyjnych powinny dążyć do tego, aby uwzględniony był zarówno interes społeczny, jak i interes obywateli. Zasada ta powinna mieć zastosowanie w przypadku spraw, które są rozstrzygane na podstawie uznania administracyjnego¹². Organ administracji publicznej, stosując zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, sprawy załatwiane w oparciu o uznanie administracyjne powinny rozstrzygać zgodnie z żądaniem obywatela. Oczywiście organy administracji w takim przypadku mogą podejmować rozstrzygnięcia jedynie w granicach przyznanych im kompetencji i w taki sposób, aby nie został naruszony interes społeczny. Jeżeli organ administracji publicznej odmawia załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem obywatela, uzasadniając to ważnym interesem społecznym, powinien dokładnie wykazać, na czym interes społeczny polega i dlaczego przy załatwieniu tej sprawy interes społeczny jest ważniejszy niż interes obywatela.

Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony została wprowadzona bezpośrednio do k.p.a. nowelą z dnia 7 kwietnia 2017 r. Bywa także określana w k.p.a. mianem zasady przyjaznej interpretacji. Jej celem jest uniknięcie sytuacji, kiedy nastąpiłoby obciążenie strony negatywnymi skutkami niejasności przepisów. Kodeks przewiduje wyjątki, kiedy zasada ta nie ma zastosowania, tj. jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym

¹¹ **Z urzędu** – tu: z inicjatywy organu administracyjnego.

¹² **Uznanie administracyjne** jest to takie uregulowanie kompetencji organu administracji publicznej, które pozwala temu organowi rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym. Jest to więc sytuacja, w której normy prawne pozostawiają organowi administracji pewną dowolność sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny, a także w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Zasada współdziałania organów administracji publicznej powinna być traktowana jako reguła pomocnicza w stosunku do zasady prawdy obiektywnej. W myśl tej zasady poza organem głównym (tj. prowadzącym dane postępowanie) do wyjaśnienia stanu faktycznego mogą być włączane także inne organy. Nie mogą one jednakże zastępować, wyłączać czy też przejmować kompetencji organu głównego.

Zgodnie z **zasadą pogłębiania zaufania do organów państwa** organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby zwiększać zaufanie obywateli do organów państwa, a także świadomość i kulturę prawną obywateli. Organy administracji publicznej postępują zgodnie z tą zasadą, jeżeli wydają takie same decyzje w sytuacji, gdy stan faktyczny i stan prawny jest taki sam. Oznacza to, że organy administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji nie powinny kierować się innymi kryteriami niż ocena stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy, w której ma być wydana decyzja. Ponadto pogłębianie zaufania obywateli do organów państwa ma miejsce wtedy, gdy wszyscy uczestnicy postępowania administracyjnego są traktowani w taki sam sposób. Uprzywilejowane traktowanie niektórych osób ze względu na ich status społeczny czy majątkowy jest sprzeczne z tą zasadą.

Zasada udziału stron w postępowaniu nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom postępowania czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Przed wydaniem decyzji przez organ strony postępowania muszą mieć możliwość wypowiedzenia się o zgromadzonych w toku postępowania dowodach i materiałach oraz zgłoszenia swoich żądań w tym zakresie. Odstąpienie od tej zasady jest możliwe tylko wtedy, gdy konieczne jest bardzo szybkie załatwienie sprawy ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

Zasada informowania stron mówi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy administracji publicznej powinny czuć również nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu powinny udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Zasada przekonywania nakłada na organy administracji publicznej obowiązek wyjaśniania stronom postępowania zasadności przesłanek, którymi organy kierują się przy załatwieniu sprawy. W ten sposób łatwiej jest doprowadzić do wykonania decyzji przez strony bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Na podstawie **zasady szybkości i prostoty postępowania** organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy administracyjnej. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

Przykład

Realizacją zasady szybkości i prostoty postępowania jest możliwość załatwienia sprawy ustnie czy telefonicznie, jeśli spełnione są przesłanki art. 14 § 2 k.p.a. Np. gdy stronie zależy na jak najszybszym zakończeniu postępowania, wówczas organ może wezwać ją do uzupełnienia braku formalnego wniosku właśnie drogą telefoniczną.

Zgodnie z **zasadą polubownego rozstrzygania kwestii spornych**, jeżeli w postępowaniu administracyjnym uczestniczą strony, które mają sporne interesy, to organ administracji publicznej powinien podjąć czynności mające na celu nakłonienie stron do zawarcia ugody

lub czynności niezbędne do przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli strony zgodzą się na zawarcie ugody, jest ona zatwierdzana przez organ administracji publicznej. Ugoda taka jest określana jako ugoda administracyjna.

Zasada załatwiania spraw w formie pisemnej oznacza, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Odstępstwo od tej zasady, czyli ustne załatwienie sprawy, jest możliwe tylko wtedy, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy załatwienia sprawy w formie ustnej powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada dwuinstancyjności postępowania mówi, że możliwe jest odwołanie od decyzji lub postanowienia organu administracji publicznej do organu wyższego stopnia (szczebla). Zasada ta została zapisana nie tylko w kodeksie postępowania administracyjnego, ale również w Konstytucji RP. Zgodnie z zapisami Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wprowadzenie zasady dwuinstancyjności postępowania stwarza możliwość dwukrotnego zbadania tej samej sprawy przez organy administracji publicznej. Różne rodzaje wyjątków od zasady dwuinstancyjności mogą być wprowadzone przepisami ustawowymi.

Zasada trwałości decyzji administracyjnych stanowi, że decyzje, od których nie służy odwołanie, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych prawem. Zasada trwałości decyzji administracyjnych nie oznacza jednak, że decyzje ostateczne nie mogą być obalone. Jeżeli np. decyzja zostałaby wydana niezgodnie z prawem i upłynąłby termin odwołania od niej, to decyzja taka nadal może zostać uchylona. Jednak uchylenie decyzji może być dokonane jedynie przez właściwy organ administracji publicznej i przy zachowaniu określonego prawem trybu uchylenia decyzji.

Zgodnie z **zasadą sądowej kontroli decyzji administracyjnej** decyzje organów administracji publicznej mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem. Z kolei decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sadu, są prawomocne – zgodnie z **zasadą prawomocności decyzji administracyjnych**.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. W jakim akcie normatywnym zostały zapisane ogólne zasady postępowania administracyjnego?
2. Wymień ogólne zasady postępowania administracyjnego.
3. Omów jedną z ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

1.7 Rozpoznanie zdarzeń wymagających postępowania administracyjnego

Zdarzenia wymagające przeprowadzenia postępowania administracyjnego są określone w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Katalog tych zdarzeń obejmuje niemal wszystkie dziedziny życia – jest on tak szeroki, jak szeroki i różnorodny jest zakres materialnego prawa administracyjnego. Postępowanie administracyjne towarzyszy wielu zdarzeniom w życiu człowieka, poczynając od narodzin, poprzez naukę w szkole, studia, małżeństwo, a kończąc na sprawach związanych ze śmiercią.

W celu rozpoznania zdarzeń, które wymagają przeprowadzenia postępowania administracyjnego, konieczne jest zapoznanie się z przepisami materialnego prawa administracyjnego. W niektórych sprawach załatwianych w trybie postępowania administracyjnego niewiele osób sięga do przepisów prawa materialnego, np. w sprawach związanych z zameldowaniem osoby czy zarejestrowaniem samochodu. Należy jednak podkreślić, że nawet w takich sprawach znajomość przepisów jest bardzo użyteczna, ponieważ są w nich zawarte wszystkie prawa i obowiązki stron, związane z wystąpieniem określonego zdarzenia. Oprócz spraw codziennych i łatwych w postępowaniu administracyjnym występują również sprawy bardziej skomplikowane (np. wydanie pozwolenia na budowę centrum handlowego), które mogą być uregulowane w kilku różnych aktach normatywnych i których załatwienie wymaga szczegółowej analizy tych aktów.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Dlaczego warto znać przepisy materialnego prawa administracyjnego dotyczące spraw załatwianych w trybie postępowania administracyjnego?
2. Na podstawie własnych doświadczeń lub rozmów z rodzicami podaj przykłady trzech zdarzeń załatwianych w trybie postępowania administracyjnego, w których uczestniczyłeś Ty lub Twój najbliżsi.

1.8 Właściwość organów administracji publicznej

Pojęcie właściwości organu¹³

Postępowanie administracyjne, jak już wielokrotnie podkreślano, jest prowadzone przez organy administracji publicznej. Nie mogą one jednak prowadzić postępowania w każdej dowolnej sprawie. Organ administracji publicznej może prowadzić postępowanie administracyjne tylko w tych sprawach, w których jest **organem właściwym**. Oznacza to, że może on zajmować się tylko tymi sprawami, które są przewidziane dla niego w obowiązujących przepisach prawa.



Właściwość organu – jest to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania, a więc do załatwiania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym.

Powierzenie właściwości

Powierzenie organowi administracji publicznej załatwienia określonego rodzaju spraw administracyjnych może przybierać dwojaką postać. Najczęściej właściwość organu administracji publicznej wynika wprost z przepisów ustawy – jest to tzw. **właściwość ustawowa**. Dlatego większość spraw, którymi zajmuje się dany organ administracji publicznej, można ustalić na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów materialnego prawa administracyjnego.

¹³ Obok pojęcia „właściwości” występuje również pojęcie „kompetencji” – wielu autorów stawia znak równości pomiędzy nimi. Warto jednak zwrócić uwagę, że są również tacy, którzy uważają, że są to pojęcia odrębne. Na potrzeby tego podręcznika przyjęto pierwszą koncepcję.

Przykład

Fragmenty *Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego*:

„Art. 13. [Właściwość miejscowa kierownika urzędu stanu cywilnego]

1. Urodzenie oraz małżeństwo rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce urodzenia albo zawarcia małżeństwa.
2. Zgon rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok.
3. Małżeństwo zawarte przed konsulem rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy dla miasta stołecznego Warszawy.
4. Urodzenie oraz zgon na polskim statku morskim lub powietrznym, okręcie wojennym lub wojskowym statku powietrznym rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy dla miasta stołecznego Warszawy.”

Drugim rodzajem właściwości jest tzw. **właściwość delegacyjna**, która polega na tym, że na podstawie zapisów ustawy kompetencje jednego organu mogą zostać przeniesione na inny organ. W takiej sytuacji zmianie ulega nie tylko organ wykonujący zadanie, ale również przenoszona jest odpowiedzialność za wykonanie zadania.

Ten rodzaj właściwości jest spotykany stosunkowo rzadko, ponieważ w prawie polskim występuje ogólna zasada mówiąca o zakazie przenoszenia kompetencji do załatwienia poszczególnych spraw pomiędzy organami administracji publicznej. Wyjątki od tej zasady muszą mieć podstawę w ustawie.

Przeniesienie właściwości organu administracji publicznej do załatwienia danej sprawy może przyjąć jedną z dwóch form: delegacji bądź dewolucji. **Delegacja** polega na tym, że organ wyższego stopnia przekazuje część swoich kompetencji organowi stopnia niższego. Z kolei **dewolucja** to sytuacja odwrotna, gdy organ wyższego stopnia przejmuje kompetencje organu stopnia niższego.

Przykład

Fragment *Ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych* mówiący o przeniesieniu kompetencji w formie delegacji:

„Art. 6. 3. Wojewoda może, w drodze porozumienia, powierzyć jednostce samorządu terytorialnego obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie przejmie tego obowiązku bezpłatnie.”

Domniemanie właściwości

Domniemanie właściwości oznacza ustawowe przypisanie danemu organowi wszystkich spraw określonego rodzaju, z wyjątkiem spraw, które zostały wyraźnie przypisane innym podmiotom. Domniemanie właściwości funkcjonuje w przypadku gminy, która wykonuje wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych jednostek.

Przykład

Fragment *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*:

- „Art. 6. 1.** Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.
2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.”

Powierzenie kompetencji

Warto również wspomnieć o instytucji powierzenia kompetencji, która jest rodzajem pełnomocnictwa administracyjnego. **Powierzenie kompetencji** może polegać na:

- upoważnieniu organu administracji publicznej do działania w imieniu innego organu (np. art. 52 k.p.a. mówi o pomocy prawnej, czyli sytuacji, kiedy organ administracji publicznej zwraca się do odpowiedniego organu w innej miejscowości np. o przesłuchanie w jego imieniu świadka);
- upoważnieniu jednostki organizacyjnej do działania w imieniu określonego organu (np. art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym daje możliwość upoważnienia dyrektorów szkół do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, np. do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach stypendiów i zasiłków szkolnych);
- upoważnieniu podległego pracownika do działania w imieniu określonego organu – upoważnienie to nie wymaga szczegółowej podstawy prawnej, wystarczy występowanie więzi organizacyjnej pomiędzy organem a pracownikiem.

Przykład

Fragment *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*:

- „**Art. 39.** 1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.
2. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w imieniu wójta.”

Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet w przypadku powierzenia kompetencji odpowiedzialność pozostaje cały czas przy tym organie administracji publicznej, który udziela pełnomocnictwa.

Właściwość rzeczowa, miejscowa i instancyjna

Właściwość organu administracji publicznej do załatwiania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym ustalana jest w trzech obszarach: rzeczowym, miejscowym oraz instancyjnym (funkcjonalnym) (tabela 2, s. 25). Dzięki ustaleniu właściwości można odpowiedzieć na pytanie, który organ administracji publicznej jest powołany do załatwienia sprawy administracyjnej danego rodzaju, na danym obszarze państwa i w danej instancji.

Organy administracji publicznej są zobowiązane do przestrzegania swojej właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej. Pismo (podanie) wniesione przez wnioskodawcę do niewłaściwego organu powinno być niezwłocznie przekazane organowi, który powinien je otrzymać. Należy to do obowiązków organu, który otrzymał niewłaściwe podanie. Organ ten musi jednocześnie poinformować o tym osobę zainteresowaną (osobę, która błędnie wniosła podanie). Osoba, która wniosła pismo do niewłaściwego organu, nie musi składać wyjaśnień ani dodatkowych wniosków, ponieważ to nie ona, ale organ ma obowiązek pilnować w każdym stadium postępowania, czy jest organem właściwym do prowadzenia postępowania administracyjnego.

Ustalanie właściwości miejscowej

W przepisach kodeksu postępowania administracyjnego zawarte są zasady ustalania właściwości miejscowej organów administracji publicznej (tabela 3, s. 26). Dzięki tym przepisom można określić obszar terytorialny, na którym dany organ realizuje swoje zadania.

Tabela 2. Rodzaje właściwości organu i ich charakterystyka

	Właściwość rzeczowa	Właściwość miejscowa	Właściwość instancyjna
Przedmiot	Polega na upoważnieniu określonego organu lub organów do załatwiania danej kategorii spraw, np. budowlanych, wodnych, wyłączeniowych. Właściwość ta określa, który organ dysponuje kompetencją do załatwiania spraw z danego zakresu.	Jest to zdolność organu do realizowania swojej właściwości rzeczowej na określonym obszarze, np. na terenie gminy, powiatu, województwa czy całego państwa. Samo ustalenie właściwości rzeczowej nie wskazuje jeszcze konkretnego organu, który powinien zajmować się określoną sprawą (wojewoda jest przecież w każdym województwie, a zarząd gminy w każdej gminie). Dlatego należy również ustalić, czy dany organ jest właściwy miejscowo do załatwienia sprawy.	Określa szczebel organów administracji publicznej, które mają kompetencje do załatwienia spraw. Pozwala ona ustalić, który z organów jest właściwy w I instancji, a tym samym staje się wiadome, który organ będzie właściwy w II instancji.
Podstawa prawna	Ustawy stanowiące materialne prawo administracyjne oraz ustawy stanowiące ustrojowe prawo administracyjne	W pierwszej kolejności jest to kodeks postępowania administracyjnego, ale inne ustawy mogą wprowadzać regulacje odmienne	Ustawy stanowiące materialne prawo administracyjne
Przykłady	Fragment <i>Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego</i>: „Art. 13. [Właściwość miejscowa kierownika urzędu stanu cywilnego] 1. Urodzenie oraz małżeństwo rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce urodzenia albo zawarcia małżeństwa. 2. Zgon rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. 3. Małżeństwo zawarte przed konsulem rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy dla miasta stołecznego Warszawy.”	Fragment <i>Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim</i>: „Art. 9. Oświadczenia, o których mowa w ustawie, w sprawach związanych z nabyciem lub utratą obywatelstwa polskiego przyjmuje do protokołu: 1) wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania – od obywatela polskiego zamieszkałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz od cudzoziemca przebywającego legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem pobytu na podstawie wizy lub w ruchu bezwizowym; 2) konsul – od osoby zamieszkałej za granicą.”	Fragment <i>Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach</i>: „Art. 22. 1. Do zadań Szefa Urzędu* należy: 1) wydawanie decyzji i postanowień w I instancji oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane w I instancji przez inne organy (...).”

* Chodzi tu o Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Tabela 3. Zasady ustalania właściwości miejscowej

Rodzaj sprawy	Sposób ustalania właściwości	Przykład
Sprawy dotyczące nieruchomości	Według miejsca położenia nieruchomości. Jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości więcej niż jednego organu, orzeka ten organ, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości.	Zgodnie z <i>Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane</i> pozwolenie na budowę wydaje właściwy miejscowo ze względu na położenie nieruchomości starosta.
Sprawy dotyczące prowadzenia zakładu pracy	Według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony.	Zgodnie z <i>Ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi</i> zezwolenie na sprzedaż alkoholu wydaje właściwy miejscowo ze względu na położenie sklepu wójt/burmistrz/prezydent miasta.
Inne sprawy	A. Według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju. B. Jeżeli brak zamieszkania w kraju, to według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron. C. Jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju miejsca zamieszkania (siedziby) lub pobytu, to według miejsca ostatniego zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.	Zgodnie z <i>Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami</i> prawo jazdy jest wydawane przez starostę właściwego miejscowo dla miejsca zamieszkania wnioskującego ten dokument.
Jeżeli nie można ustalić właściwości według powyższych reguł	Sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania administracyjnego, a w braku ustalenia takiego miejsca sprawa należy do organu właściwego dla dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy.	Fragment <i>Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego</i>: „Art. 13. 1. Urodzenie oraz małżeństwo rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce urodzenia albo zawarcia małżeństwa. 2. Zgon rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. 3. Małżeństwo zawarte przed konsulem rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy dla miasta stołecznego Warszawy. 4. Urodzenie oraz zgon na polskim statku morskim lub powietrznym, okręcie wojennym lub wojskowym statku powietrznym rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy dla miasta stołecznego Warszawy. 5. Zgon żołnierza w czynnej służbie wojskowej i innej osoby przydzielonej do jednostki wojskowej, poległych lub zmarłych w związku z działaniami wojennymi rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy dla miasta stołecznego Warszawy.”

Wyłączny charakter właściwości

Właściwość organów administracyjnych ma **charakter wyłączny**, tzn. nie dopuszcza się możliwości wkraczania nieupoważnionego organu w sferę właściwości (kompetencji) innego organu. Zgodnie z przepisami decyzja wydana przez organ administracyjny z naruszeniem przepisów o jego właściwości jest nieważna.

Przykład

1. Jeżeli do załatwienia danej sprawy, np. wydania pozwolenia na budowę, właściwy jest starosta, to nie może tej czynności dokonać np. wójt, wojewoda czy Prezes Rady Ministrów.
2. Jeżeli w danej sprawie właściwym organem I instancji jest wójt, to decyzji w tej sprawie w I instancji nie może wydać organ wyższego stopnia (np. samorządowe kolegium odwoławcze), który jest organem odwoławczym.

Utrata właściwości przez organ administracji publicznej

Istnieją również sytuacje, gdy organ może stracić właściwość w danej sprawie. Mogą one być związane ze zmianą przepisów bądź zdarzeniem faktycznym (np. zmianą miejsca zamieszkania czy siedziby strony). W takim przypadku dotychczasowy organ jest zobowiązany przekazać niezwłocznie sprawę odpowiedniemu organowi.

Przykład

Kierowca wystąpił o zwrot zatrzymanego prawa jazdy. Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w tej sprawie otrzymał wiadomość, że kierowca już po wszczęciu postępowania zmienił miejsce zamieszkania. Z tego powodu organ jest zmuszony umorzyć postępowanie. Zgodnie z przepisami ustawy prawo o ruchu drogowym organ ten utracił prawo wydania prawa jazdy, ponieważ osoba, która wystąpiła z wnioskiem o jego wydanie, jest osobą niezamieszkałą na terenie objętym właściwością miejscową tego organu. Efektem tego zdarzenia jest przekazanie podania o zwrot zatrzymanego prawa jazdy nowemu, właściwemu miejscowo organowi.

Spory o właściwość

Spór o właściwość (rys. 5) między organami administracji publicznej istnieje wtedy, gdy dwa (lub więcej niż dwa) organy uznają się w tej samej sprawie za właściwe albo gdy żaden z organów nie uznaje się za właściwy.

Spory o właściwość

Spór negatywny

Żaden z organów nie uważa się za właściwy do rozpoznania danej sprawy.

Spór pozytywny

Co najmniej dwa organy uważają się za właściwe do załatwienia danej sprawy.

Rysunek 5. Rodzaje sporów o właściwość

Przykład

Anna Kowalska chciała uzyskać numer identyfikacji podatkowej. Ponieważ w okolicy jej miejsca zamieszkania znajdują się dwa urzędy skarbowe, nie wiedziała, do którego z nich powinna się zwrócić. Złożyła zatem wnioski do obu. Po pewnym czasie z obu urzędów dostała odpowiedź, że urząd nie jest właściwy. Sytuacja taka oznacza spór negatywny, który na podstawie przepisów k.p.a. zostanie rozstrzygnięty przez samorządowe kolegium odwoławcze. Spór pozytywny miałby miejsce wtedy, gdyby oba organy uznały się za właściwe do nadania Annie Kowalskiej numeru identyfikacji podatkowej.

Do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość organ administracji publicznej, na którego obszarze zaistniała sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o nich organ, który zostanie uznany za właściwy do rozstrzygnięcia sprawy.

W tabeli 4 (s. 29) przedstawiono przykłady sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej, a także informacje o organach upoważnionych do ich rozstrzygania.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

- 1. Co oznacza stwierdzenie, że organ jest właściwy do rozpatrzenia danej sprawy?
- 2. Co to jest właściwość miejscowa?
- 3. Co to jest właściwość rzeczowa?
- 4. Co to jest właściwość instancyjna?
- 5. Jakie będą skutki wydania decyzji administracyjnej przez niewłaściwy organ?
- 6. Czym różni się pozytywny spór o właściwość od sporu negatywnego?

1.9 Podmioty i uczestnicy postępowania administracyjnego

W postępowaniu administracyjnym biorą udział podmioty postępowania oraz uczestnicy postępowania (rys. 6).

Kto bierze udział w postępowaniu administracyjnym

Podmioty postępowania			Uczestnicy postępowania		
podmiot prowadzący postępowanie (tj. organ administracji publicznej)	strona lub strony	podmioty na prawach strony (np. prokurator, organizacja społeczna)	świadkowie	biegli	osoby trzecie

Rysunek 6. Podmioty i uczestnicy postępowania administracyjnego

Tabela 4. Przykłady sporów o właściwość

Organy, między którymi zaistniał spór	Organ rozstrzygający spór	Przykład sporu
Organy jednostek samorządu terytorialnego	Samorządowe kolegium odwoławcze	Spór negatywy o właściwość pomiędzy prezydentem Gniezna a burmistrzem Wrześni w przedmiocie zawieszenia działalności gospodarczej
Kierownicy służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu (działający w imieniu własnym lub starosty)	Starosta	Spór o właściwość pomiędzy powiatowym inspektorem weterynarii a powiatowym inspektorem sanitarnym w przedmiocie transportu, przechowywania i sprzedaży żywności
Organy administracji zespolonej działające w jednym województwie	Wojewoda	Spór o właściwość pomiędzy wojewódzkim inspektorem weterynarii a wojewódzkim inspektorem sanitarnym w przedmiocie sprzedaży żywności
Organy jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach – w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej	Minister właściwy do spraw administracji publicznej	Spór o właściwość pomiędzy wójtem gminy Gniezno a prezydentem Szczecina w sprawie dotyczącej pomocy kombatantom
Wojewodowie oraz organy administracji zespolonej w różnych województwach	Minister właściwy do spraw administracji publicznej	Spór pomiędzy Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Olsztynie a Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Warszawie o to, który z nich ma wpisać do rejestru zabytków kompleks pałacowy położony na granicy województw
Wojewoda i organy administracji niezespolonej	Minister właściwy do spraw administracji publicznej – po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad danym organem administracji niezespolonej	Spór pomiędzy wojewodą a dyrektorem izby skarbowej
Pozostałe organy administracji publicznej	Wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a jeśli go nie ma – minister właściwy do spraw administracji publicznej	Spór pomiędzy wojewodą śląskim a starostą powiatu rybnickiego o wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji wojewody katowickiego w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na: wykonanie trzech stawów rybnych, pobór wody z rzeki na napelnienie stawów i uzupełnienie strat wody oraz odprowadzenie wód z odwodnienia ww. stawów
Minister oraz inny organ administracji rządowej	Prezes Rady Ministrów	Spór ministra właściwego ds. administracji z wojewodą mazowieckim
Organ jednostki samorządu terytorialnego oraz organ administracji rządowej	Sąd administracyjny	Spór pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu a ministrem rolnictwa i rozwoju wsi w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku Jana Nowaka o stwierdzenie nieważności decyzji ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej, wydanej 18 stycznia 1985 r. w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów

Podmioty postępowania administracyjnego

Podmioty postępowania administracyjnego można podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią **organy administracji publicznej** prowadzące postępowanie administracyjne. Postępowanie administracyjne może być prowadzone przez każdy z organów administracji publicznej, pod warunkiem, że jest to organ właściwy w danej sprawie. Do drugiej grupy podmiotów postępowania administracyjnego zaliczamy:

- strony postępowania administracyjnego;
- podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym na prawach strony.

Strony postępowania administracyjnego

Stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes lub obowiązek prawny.

Interes prawny jest to uprawnienie lub obowiązek do bycia stroną w procedurze administracyjnej według przepisów prawa materialnego. Zatem jako interes prawny należy rozumieć uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Osoba, której przysługuje interes prawny, ma prawo oczekiwać od organu administracji lub od sądu wydania decyzji lub wyroku w swojej sprawie.

Przykład

W postępowaniu w sprawie dopuszczenia do budowy inwestycji, która spowoduje uciążliwości dla okolicznych mieszkańców, interes prawny będą miały osoby, których nieruchomości znajdują się w strefie uciążliwego oddziaływania planowanej inwestycji.

Stroną w postępowaniu administracyjnym może być:

- osoba fizyczna;
- osoba prawna;
- jednostka nieposiadająca osobowości prawnej.

Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swoich ustawowych przedstawicieli. Natomiast strony niebędące osobami fizycznymi działają przez przedstawicieli ustawowych lub statutowych. Zdolność prawną¹⁴ oraz zdolność do czynności prawnych¹⁵ strony ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególnie nie stanowią inaczej.

Jeżeli chodzi o **liczbę stron w postępowaniu administracyjnym**, można spotkać się z następującymi sytuacjami:

- postępowanie, w którym bierze udział tylko jedna strona (np. postępowanie dotyczące wydania prawa jazdy);
- postępowanie, w którym biorą udział co najmniej dwie strony (np. postępowanie o wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w sytuacji, gdy kilka podmiotów ubiega się o wydanie takiego zezwolenia, a liczba zezwoleń jest ograniczona) – organ administracji jest zobowiązany w takich przypadkach do rozpatrzenia wszystkich wniosków w ramach

¹⁴ **Zdolność prawną** posiada każdy człowiek od momentu urodzenia aż do śmierci.

¹⁵ **Pełną zdolność do czynności prawnych** mają osoby fizyczne po ukończeniu 18. roku życia. **Ograniczoną zdolność do czynności prawnych** mają osoby fizyczne, które ukończyły 13 lat, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Osoby, które nie ukończyły 13 lat oraz osoby całkowicie ubezwłasnowolnione nie posiadają zdolności do czynności prawnych.

jednego postępowania, dzięki czemu zostaną w tych sprawach zastosowane jednakowe kryteria oceny składanych wniosków.

Strona – jeżeli chce – może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania (np. gdy strona ma zostać poddana badaniu lekarskiemu). Warto zauważyć, że mogą również pojawić się ograniczenia w zakresie działania przez pełnomocnika zawarte w przepisach szczególnych.

Przykład

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej w art. 236 wskazuje:

„Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków, produktów leczniczych oraz produktów ochrony roślin, wzorów użytkowych i topografii układów scalonych może być rzecznik patentowy lub osoba świadcząca usługi transgraniczne (...)”

Pełnomocnikiem strony może być każda osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Instytucję pełnomocnictwa scharakteryzowano w tabeli 5.

Tabela 5. Charakterystyka pełnomocnictwa udzielonego w postępowaniu administracyjnym

Pytanie	Odpowiedź
Kto może zostać pełnomocnikiem?	Osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych.
W jaki sposób udziela się pełnomocnictwa?	W formie pisemnej lub ustnej do protokołu. Jeżeli pełnomocnictwo ma formę pisemną, pełnomocnik powinien dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, doradca podatkowy i rzecznik patentowy sami mogą uwierzytelnić odpis pełnomocnictwa.
Jaki jest zakres pełnomocnictwa?	Określany każdorazowo przez mocodawcę, czyli osobę udzielającą pełnomocnictwa. Może dotyczyć niektórych czynności, prowadzenia poszczególnych spraw bądź wszystkich spraw.
Co się dzieje, gdy osobie, która podejmuje za nas czynności, nie zostało udzielone pełnomocnictwo?	Skutkuje to nieważnością decyzji, chyba że mamy do czynienia z pełnomocnictwem dorozumianym*.

* **Pełnomocnictwo dorozumiane** jest to pełnomocnictwo, które zostało udzielone w sposób inny niż pisemny (każde oświadczenie woli może być złożone poprzez jakiegokolwiek zachowanie się, wyrażające tę wolę w sposób dostateczny i zrozumiały).

Strona udziela pełnomocnictwa (wzór 1, s. 32) na piśmie lub zgłasza je ustnie do protokołu. Organ administracji w razie wątpliwości może zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Od niedawna strona może udzielić pełnomocnictwa również w formie dokumentu elektronicznego przy zachowaniu właściwych metod uwierzytelniania (np. podpisu elektronicznego).

Wzór 1. Pełnomocnictwo

Jan Kowalczyk
ul. Cienista 7
81-062 Sopot

Sopot, 15 kwietnia 2023 r.

PEŁNOMOCNICTWO

Niniejszym upoważniam adwokata Stanisława Nowaka do występowania w moim imieniu w postępowaniu administracyjnym w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę magazynu-hurtowni na terenie nieruchomości nr ewid. 402/13, położonej w Sopocie przy ul. Kieleckiej.

Jan Kowalczyk

W sprawach mniejszej wagi¹⁶ organ administracji może nie żądać pełnomocnictwa, jeżeli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny¹⁷ lub domownik¹⁸ strony i jeżeli nie ma wątpliwości co do istnienia upoważnienia do występowania w imieniu strony i co do jego zakresu. Jest to tzw. pełnomocnictwo dorozumiane.

Istotną sprawą w przypadku pełnomocnictwa jest obowiązek wniesienia za nie opłaty skarbowej, która wynosi obecnie 17 zł. Obowiązek ten wynika z art. 1 *Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej*. Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której pełnomocnikiem jest małżonek, wstępny (rodzic) lub zstępny (dziecko, wnuk) – wówczas obowiązek wniesienia opłaty skarbowej nie istnieje. Opłata 17 zł jest ponoszona za każde pełnomocnictwo osobno, tj. ustanawiając 3 pełnomocników do jednej sprawy, należy zapłacić po 17 zł za każdego pełnomocnika.

W kodeksie postępowania administracyjnego zawarte są zasady dotyczące pełnomocnictwa. Najważniejsze z nich zostały przedstawione poniżej.

- Jeżeli strona postępowania administracyjnego ustanowiła kilku pełnomocników, pisma doręcza się tylko jednemu z nich. Strona może wskazać takiego pełnomocnika.
- Jeżeli strona postępowania administracyjnego mieszka za granicą lub ma siedzibę za granicą i nie ustanowiła zamieszkałego w Polsce pełnomocnika do prowadzenia sprawy, to jest ona zobowiązana wskazać w Polsce pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
- W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu.

Dla osoby nieobecnej¹⁹ lub niezdolnej do czynności prawnych²⁰ organ administracji publicznej występuje do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela. W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki²¹ organ administracji publicznej do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu.

Podmioty na prawach strony

Podmiot na prawach strony jest to jednostka, która nie jest stroną w toczącym się postępowaniu, ponieważ postępowanie nie toczy się w jej własnej sprawie, i która nie występuje zamiast strony, lecz obok i niezależnie od strony. Zatem można powiedzieć, że podmioty na prawach strony występują w cudzej sprawie, reprezentując interes publiczny.

¹⁶ Za **sprawę mniejszej wagi** można uznać np. odebranie zaświadczenia, korespondencji, złożenie dokumentów. Ocena, czy daną sprawę można zakwalifikować do spraw mniejszej wagi, należy do organu administracji publicznej.

¹⁷ Za **członka najbliższej rodziny** uznaje się małżonka, zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające oraz przysposobione.

¹⁸ **Domownik** jest to osoba, dla której mieszkanie adresata jest aktualnym centrum życiowej działalności, ośrodkiem osobistych i majątkowych interesów. Domownikami są dorośli krewni i powinowaci, a nie są osoby obce dla strony, jak np. lokatorzy czy sublokatorzy.

¹⁹ Osoba fizyczna jest **nieobecna**, jeżeli nie przebywa w miejscu swojego zamieszkania. Osobą nieobecną jest również osoba przebywająca poza granicami kraju. Z kolei osoby prawne czy też jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej będą uznane za osoby nieobecne w sytuacji, gdy nie posiadają siedziby w kraju, w którym toczy się postępowanie administracyjne.

²⁰ **Osoba niezdolna do czynności prawnych** to osoba w wieku do 13 lat bądź osoba ubezwłasnowolniona.

²¹ **Czynność niecierpiąca zwłoki** jest to czynność, która na danym etapie postępowania musi być natychmiast podjęta, bowiem późniejsze jej dokonanie grozi dla strony poważnymi konsekwencjami procesowymi.

Podmiotami na prawach strony w postępowaniu administracyjnym mogą być: organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka. Prawo do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym na prawach strony może również być przyznane na mocy przepisów materialnego prawa administracyjnego innym podmiotom.

Przykład

Na podstawie *Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska* organy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na prawach strony w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska w działalności organu administracji państwowej i rządowej oraz organu samorządu terytorialnego.

Organizacje społeczne

Organizacje społeczne²² występują jako podmiot na prawach strony w sprawach dotyczących innych osób, korzystając z praw, jakie posiada strona. Organizacja społeczna może wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania lub z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione statutowymi celami tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny (np. udział organizacji społecznej, której statut obejmuje zwalczanie alkoholizmu, w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych).

Organizacja społeczna, chcąc otrzymać prawa procesowe (brać udział w postępowaniu administracyjnym), musi spełnić łącznie dwie opisane poniżej przesłanki²³:

1. Jej udział w postępowaniu administracyjnym musi być uzasadniony celami statutowymi (np. jeżeli przedmiotem postępowania jest wydanie pozwolenia wodnoprawnego, przesłanka ta dotyczy organizacji zajmującej się sprawami ochrony środowiska naturalnego).
2. Musi zachodzić potrzeba ochrony interesu społecznego, czyli sytuacja, gdy skutki decyzji będą wpływać na sytuację prawną nie tylko strony, ale również innych podmiotów (np. udzielenie zezwolenia na sprzedaż alkoholu może mieć wpływ na porządek publiczny w okolicy, gdzie będzie on sprzedawany).

Prokurator

Jedną z licznych funkcji prokuratury jest podejmowanie środków przewidzianych prawem w celu prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. O udziale prokuratora w postępowaniu decyduje jego wola, ponieważ ma on prawo udziału w każdym stadium postępowania. Co więcej, organ administracji publicznej nie może nie dopuścić prokuratora do udziału w postępowaniu, jeżeli ten zgłosił chęć udziału. W postępowaniu administracyjnym prokuratorowi przysługują następujące uprawnienia:

1. Prokurator, tak jak i strona, ma prawo zwrócenia się do organu administracji o wszczęcie postępowania. Przykładem zainicjowania postępowania przez prokuratora jest wniosek do starosty o wszczęcie postępowania administracyjnego i skierowanie na badanie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami w związku z uzasadnionym zastrzeżeniem co do stanu zdrowia konkretnego kierowcy.
2. Prokurator ma prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Organ administracji

²² Określone w k.p.a. jako organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

²³ **Przesłanka** to okoliczność pozytywna bądź negatywna, mająca znaczenie dla postępowania. Przesłanki są przewidywane przez przepisy prawa. Przykład: aby mogła zaistnieć sytuacja A, muszą być spełnione przesłanki B i C, co oznacza, że bez zaistnienia okoliczności wskazanych w obu przesłankach nie może wystąpić sytuacja A.

publicznej zawiadania prokuratora o wszczęciu postępowania i o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna za potrzebny udział prokuratora w postępowaniu.

3. Prokurator ma prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy k.p.a. lub przepisy szczególne przewidują możliwość wznowienia postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)

Rzecznik Praw Obywatelskich może brać udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ma on w postępowaniu administracyjnym następujące prawa procesowe:

- żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego;
- prawo uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym na prawach, jakie przysługują prokuratorowi;
- prawo wnoszenia skarg do sądu administracyjnego.

Rzecznik Praw Dziecka (RPD)

Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, konwencji o prawach dziecka oraz innych przepisach prawa. Może on zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego oraz uczestniczyć w postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi.

Uczestnicy postępowania

Uczestnikami postępowania są osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie mają interesu prawnego, a sprawa ich nie dotyczy i jej rozstrzygnięcie nie ma żadnego wpływu na ich sytuację prawną lub faktyczną.

Uczestnicy postępowania pojawiają się jedynie w którymś stadium postępowania. Biorą oni udział w określonej czynności i na tym kończy się ich rola w postępowaniu w danej sprawie. Do uczestników postępowania zaliczamy: świadków, biegłych oraz osoby trzecie wezwane do przedstawienia przedmiotu oględzin.

Świadek w postępowaniu administracyjnym jest zobowiązany do stawienia się na wezwanie organu administracji publicznej i złożenia zeznań w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, a w której posiada on istotne informacje.

Przykład

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu jako świadek może występować osoba, która widziała, jak w sklepie tym sprzedawano alkohol osobie poniżej 18. roku życia.

Biegły to osoba, której zadaniem jest przedstawienie opinii (ekspertyzy) na podstawie posiadanej wiedzy oraz doświadczenia zawodowego w związku ze sprawą, w której toczy się postępowanie administracyjne.

Przykład

Biegły posiadający wiedzę medyczną może wydać orzeczenie lekarskie na użytek postępowania w sprawie chorób zawodowych.

Osoby trzecie wezwane do przedstawienia przedmiotu oględzin są to osoby niezwiązane bezpośrednio z postępowaniem, ale będące w posiadaniu ruchomości czy nieruchomości mających istotne znaczenie dla sprawy.