

# 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).



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 administracyjnych<sup>1</sup> dotyczących konkretnych podmiotów, niepodporządkowanych służbowo tym organom. Postępowanie administracyjne nie dotyczy natomiast spraw wewnętrznych administracji, w których dwoma zaangażowanymi w sprawę podmiotami są organy administracji publicznej.

<sup>1</sup> **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 rozbiórk).

**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. Przykład opisu procedury wydania dowodu osobistego został zamieszczony we wzorze 1.

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.

**Wzór 1.** Procedura wydania dowodu osobistego obowiązująca w gminie Podkowa Leśna**Procedura wydania / zmiany dowodu osobistego obowiązująca pracowników Urzędu Miejskiego w Podkowie Leśnej w 2014 r.****Cel procedury:** wydanie lub zmiana dowodu osobistego.

Lp.	Opis działania	Czas realizacji
1	Złożenie wniosku wraz z załącznikami: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 aktualne fotografie;</li> <li>• odpis skrócony aktu urodzenia (kawaler, panna);</li> <li>• odpis skrócony aktu małżeństwa (mężatka, żonaty, rozwiedzeni)*;</li> <li>• dotychczasowy dowód osobisty do wglądu.</li> </ul>	Na miejscu w obecności klienta
2	Wprowadzenie do komputera danych z wniosku. Wydrukowanie formularza oraz wydanie „Części B” formularza klientowi. Zeskanowanie zdjęcia, podpisu oraz pieczęci.	Na miejscu w obecności klienta
3	Wystąpienie do urzędu gminy, w którym wydany był poprzedni dowód osobisty, o przesłanie koperty osobowej. Dla osób wyrabiających dowód po raz pierwszy – założenie koperty osobowej.	Niezwłocznie
4	Drukowanie dowodu przez Drukarnię Skarbową.	Jeden miesiąc
5	Wprowadzenie przyjęcia dowodu osobistego do komputera.	Jeden dzień
6	Wydanie dowodu klientowi.	W momencie zgłoszenia się klienta
7	Wysłanie zawiadomienia do urzędu gminy, który wydał poprzedni dowód osobisty, z wnioskiem o jego unieważnienie.	Niezwłocznie
8	Włączenie koperty osobowej do zbioru.	Niezwłocznie

\* Do wniosku o ponowne wydanie dowodu osobistego nie załącza się wymienionych odpisów aktów stanu cywilnego, jeżeli dane zawarte w dowodzie osobistym nie uległy zmianie, a w dokumentacji dowodowej znajdują się te odpisy, lub dokumenty te zostały sporządzone w urzędzie stanu cywilnego miejsca, w którym osoba ubiega się o wydanie dowodu osobistego.

**Wykaz dokumentów związanych z realizacją procedury:**

## 1. Podstawa prawna:

- *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 993, z późn. zm.), w miejsce której od 1 stycznia 2015 r. obowiązują dwa odrębne akty prawne, tj. *Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych* oraz *Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności*;
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty* (Dz.U. nr 112, poz. 1182, z późn. zm.) – zastąpione przez *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty* (Dz.U. z 2009 r. nr 47, poz. 384, z późn. zm.);
- *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. nr 267, z późn. zm.).

## 2. Wniosek.

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 kodeksu<sup>2</sup>. 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 publicznego<sup>3</sup> 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 wieczysti 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.

Podmiotem prowadzącym postępowanie administracyjne jest zawsze organ administracji publicznej, który **w sposób władczy, na podstawie przepisów prawa** rozstrzyga o przedmiocie

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> **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.

postępowania. Postępowanie administracyjne charakteryzuje się więc **nierównorzędnością podmiotów**<sup>4</sup> 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**<sup>5</sup>.

**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 SIEBIE

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 równorzędności stron w postępowaniu administracyjnym?

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

<sup>5</sup> 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 Administracyjnego<sup>6</sup>, 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 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.”

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

**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.

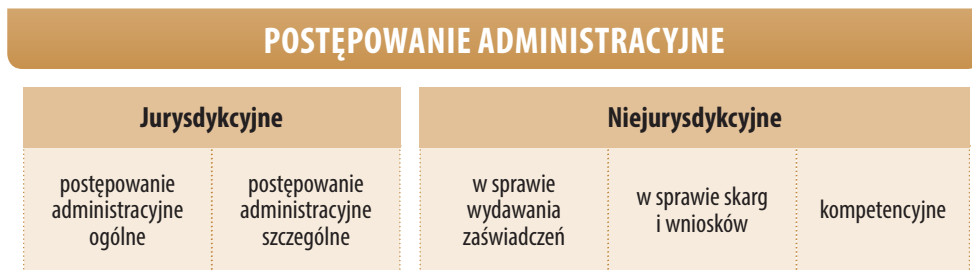
**Funkcja wychowawcza** polega na kształtowaniu pożądanych postaw ludzi wobec prawa oraz ich właściwych zachowań na gruncie postępowania administracyjnego.

### SPRAWDŹ SIEBIE

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.



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**<sup>7</sup>. 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.

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

**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”<sup>8</sup>.

**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.



**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.

<sup>8</sup> Postępowanie administracyjne ogólne zostanie szczegółowo omówione w dalszej części podręcznika, w podrozdziałach 1.8.-1.24.



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 SIEBIE

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. Zaznaczyć należy, 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 odwoławcze<sup>9</sup>. Jednak zarówno postępowanie przed wójtem, jak i przed samorządowym kolegium odwoławczym należy do zwyczajnego trybu postępowania administracyjnego.

<sup>9</sup> 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.

**Postępowanie w trybie nadzwyczajnym (postępowanie nadzwyczajne)**<sup>10</sup> 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 SIEBIE

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 10 działów, które zostały scharakteryzowane w tabeli 1.

**Tabela 1.** Zawartość kodeksu postępowania administracyjnego

Tytuł działu	Omawiane zagadnienia
<b>Dział I.</b> Przepisy ogólne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podmiotowy oraz przedmiotowy zakres stosowania kodeksu</li> <li>• definicje pojęć używanych w kodeksie</li> <li>• podstawowe zasady postępowania administracyjnego</li> <li>• zasady ustalania właściwości organów administracji publicznej</li> <li>• przyczyny wyłączenia z postępowania pracownika oraz organu administracji publicznej</li> <li>• pojęcie strony postępowania i określenie jej uprawnień</li> <li>• ustanawianie pełnomocnika oraz wyznaczanie przedstawiciela</li> <li>• terminy załatwiania spraw</li> <li>• regulacje w zakresie doręczeń pism</li> <li>• charakterystyka wezwań</li> <li>• sposób obliczania i przywracania terminów</li> </ul>

ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

<sup>10</sup> Postępowania nadzwyczajne dotyczące weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych zostaną omówione w podrozdziale 1.23. WERYFIKACJA ROZSTRZYGNIEŃ ADMINISTRACYJNYCH.

Tytuł działu	Omawiane zagadnienia
<b>Dział II.</b> Postępowanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wszczęcie postępowania</li> <li>• metryki, protokoły i adnotacje</li> <li>• udostępnianie akt</li> <li>• dowody</li> <li>• świadek</li> <li>• biegły</li> <li>• wyznaczenie i prowadzenie rozprawy</li> <li>• fakultatywne oraz obligatoryjne zawieszenie postępowania</li> <li>• charakterystyka decyzji administracyjnej</li> <li>• przesłanki zawarcia ugody administracyjnej</li> <li>• postanowienia</li> <li>• możliwość odwołania od decyzji</li> <li>• zażalenia na postanowienia</li> <li>• przesłanki wznowienia postępowania</li> <li>• uchylene, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji</li> </ul>
<b>Dział III.</b> Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych</li> </ul>
<b>Dział IV.</b> Udział prokuratora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• charakterystyka udziału prokuratora w postępowaniu</li> </ul>
<b>Dział V</b>	<p>Dział ten został skreślony (uchylony) w 2004 r. i <b>obecnie nie obowiązuje</b>. Nosił tytuł „Rozstrzygnięcie 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>.</p>
<b>Dział VI</b>	<p>Dział ten został skreślony (uchylony) w 1995 r. i <b>obecnie nie obowiązuje</b>. 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>.</p>
<b>Dział VII.</b> Wydawanie zaświadczeń	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń</li> <li>• obowiązek, odmowa oraz ograniczenia w sprawie wydania zaświadczeń</li> </ul>
<b>Dział VIII.</b> Skargi i wnioski	<ul style="list-style-type: none"> <li>• charakterystyka skarg oraz wniosków</li> <li>• skargi i wnioski prasy i organizacji społecznych</li> <li>• nadzór i kontrola skarg i wniosków</li> </ul>
<b>Dział IX.</b> Opłaty i koszty postępowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzywanie do uiszczenia opłat i kosztów postępowania</li> <li>• składniki kosztów postępowania</li> <li>• zwolnienie od opłat i innych należności</li> </ul>
<b>Dział X.</b> Przepisy końcowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• upoważnienia pracowników do załatwiania spraw w imieniu organu</li> <li>• prawomocność a ostateczność decyzji</li> </ul>