

# NIESTRASZNE PROCEDURY



Kontakt z organami administracji publicznej jest nieunikniony. Warto znać podstawowe zasady rządzące postępowaniem administracyjnym, może to bowiem znacznie ułatwić załatwienie podstawowych spraw, a z pewnością nie zaszkodzi.

ANNA KABZA

**P**ozwolenie budowlane, koncesja, zmiana nazwiska, rejestracja samochodu, wywłaszczenie nieruchomości – wszystkie te sprawy objęte są trybem administracyjnym. Również geodeta – wykonawca prac geodezyjnych w swoich czynnościach zawodowych jest nieustannie „skazany” na kontakt z organami administracji publicznej: rejestrując działalność gospodarczą, uczestnicząc w sprawach rozgraniczeniowych czy dokonując prac podziałowych.

Rozpoznanie i rozstrzygnięcie większości spraw administracyjnych następuje w trybie postępowania administracyjnego ogólnego. Jest ono uregulowane w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.). Kodeks postępowania administracyjnego (kpa) jest jednym z krótszych aktów prawnych regulujących na gruncie polskiego systemu prawnego zagadnienia proceduralne – liczy 269 artykułów. Obowiązuje już blisko 50 lat, na przestrzeni których zmieniała się jego wykładnia i praktyka stosowania. Wciąż

jednak pojawia się w związku z tym wiele wątpliwości. Należy pamiętać, iż istnieją także postępowania administracyjne szczególne, wprowadzające nieco odmiennie normy (choćby postępowanie przed organami podatkowymi). Najczęściej jednak organy wykonujące zadania publiczne posługują się kpa, stąd pochylić się należy właśnie nad zawartymi tam rozwiązaniami dotyczącymi postępowania administracyjnego ogólnego.

W postępowaniu administracyjnym wyróżnia się dwa tryby – postępowanie główne i postępowanie nadzwyczajne. Niewątpliwie istotniejsze jest postępowanie główne, którego przedmiotem jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w określonej przez prawo formie. Postępowanie nadzwyczajne pełni zaś w pewnym sensie funkcję służebną w stosunku do postępowania głównego, jego przedmiotem nie jest bowiem merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz zweryfikowanie postępowania głównego. W przypadku postępowania głównego rozróżnia się postępowanie toczące się przed organem pierwszej oraz drugiej instancji (w razie wniesienia odwołania).

## • POJĘCIE STRONY

Koniecznym elementem każdego stosunku administracyjnoprawnego są jego podmioty: organ administracji publicznej oraz strona. Prawidłowe określenie tego drugiego podmiotu nastęrcza w praktyce najczęściej problemów. Okazuje się bowiem, iż pojęcie strony, choć podstawowe dla procedury administracyjnej, wciąż wzbudza kontrowersje. Oczywiście w kpa znajdziemy ustawową definicję, niestety, nie rozwiewa ona wszystkich wątpliwości. Art. 28 stanowi, iż stroną postępowania administracyjnego jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, bądź podmiot, który żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Kluczowe znaczenie ma w tej definicji pojęcie interesu prawnego, który generalnie pojmowany jest jako „obiektywna, czyli rzeczywistość istniejąca potrzeba ochrony prawnej” [1].

Aby można było mówić o interesie prawnym w postępowaniu administracyjnym, musi on posiadać określone cechy, a więc być: osobisty, własny, indywidualny, konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny

(nie ewentualny) [2]. I tak dla przykładu – nie będzie stroną postępowania rozgraniczeniowego podmiot, który dopiero zamierza nabyć nieruchomość objętą rozgraniczeniem, nawet jeśli to ze względu na przyszłą sprzedaż aktualny właściciel wszczął postępowanie rozgraniczeniowe (w przypadku przyszłego właściciela nie jest spełniony warunek aktualności interesu prawnego). Podobnie ma się rzecz z wykonawcą prac geodezyjnych – choć często to on wskazuje właścicielowi, jak powinien się zachować, nie może być uznany za stroną postępowania administracyjnego (nie jest spełniony warunek, aby interes prawny był osobisty). W żadnym przypadku geodeta nie może także podpisać za stronę chociażby wniosku o wprowadzenie zmian do ewidencji gruntów i budynków.

Ustalenie kręgu podmiotów, którym przysługuje status stron, leży w gestii organu administracji publicznej, przynajmniej teoretycznie. Należy jednak mieć świadomość, iż błędne ustalenie stron postępowania może mieć negatywne skutki, jeśli chodzi o trwałość decyzji. Zgodnie bowiem z przepisami skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie jest

kwalifikowaną wadą prawną, która może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast jeśli w ciągu 5 lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji okaże się, że podmiot, któremu przymiot strony powinien przysługiwać, bez własnej winy w postępowaniu nie uczestniczył, można wznowić postępowanie. Takie wady w postępowaniu głównym mogą zachwiać zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i wprowadzić poczucie tymczasowości rozwiązań administracyjnych.

Odnosząc się jeszcze do zagadnienia strony postępowania, wypada zaznaczyć, że dla możliwości występowania w postępowaniu administracyjnym konieczne jest posiadanie zdolności administracyjnoprawnej. Tę zaś ocenia się według przepisów prawa cywilnego. Stroną może być więc każdy podmiot mający zdolność prawną. Jednak do skutecznego i samodzielnego działania w postępowaniu konieczne jest jeszcze posiadanie zdolności procesowej, której wyznacznikiem jest zdolność do czynności prawnych. Oznacza to, że czternastolatek będący właścicielem nieruchomości objętej danym postępowaniem będzie stroną tego postępowania, nie będzie natomiast mógł w nim samodzielnie uczestniczyć – działa za niego przedstawiciel ustawowy lub pełnomocnik.

Ciekawe zagadnienie pojawia się w sytuacji, gdy okazuje się, że podmiot, który powinien być stroną, nie żyje, jest nieobecny lub nie można ustalić jego miejsca pobytu. Niewątpliwie każda z tych sytuacji wpływa niekorzystnie na ekonomię procesową. Gdy okaże się, że osoba, która powinna być stroną, nie żyje, należy ustalić jej spadkobierców, co, niestety, nie zawsze będzie łatwe, a czasem wręcz niemożliwe. Stąd kpa, przynajmniej teoretycznie, daje organom administracji publicznej pewne

Nawet jeżeli dokument nie jest opatrzony nazwą „decyzja”, a posiada elementy określone w art. 107 kpa, będzie to decyzja z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami (nie nazwa, tylko treść dokumentu decyduje o tym, czy jest to decyzja administracyjna).

możliwości prawne. Zgodnie bowiem z art. 30 § 5 w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w razie ich braku – kurator ustanowiony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. Z kolei dla osoby nieobecnej – takiej, której miejsce pobytu nie jest znane (nie takiej, której w ogóle nie można zidentyfikować) – może być ustanowiony kurator dla nieobecnego (podstawę do wystąpienia do sądu daje art. 34 kpa). Patowa sytuacja powstaje natomiast, gdy w ogóle nie można zidentyfikować podmiotu, który powinien być stroną, co w postępowaniach administracyjnych odnoszących się do nieruchomości, niestety, może się zdarzyć.

## ● WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Wszczęcie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Wnosząc o wszczęcie takiego postępowania, należy pamiętać o pewnych wymogach, które powinno spełniać podanie. Teoretycznie może ono być wniesione w dowolnej formie: na piśmie, ustnie do protokołu, telegraficznie, a od niedawna także za pomocą poczty elektronicznej (tu jednak utrudnieniem może być wymóg opatrzenia takiego podania bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu). Generalnie podanie nie jest obwarowane jakimiś szczególnymi wymogami for-

malnymi – musi zawierać dane osoby wnoszącej, jej adres i wskazanie żądania oraz koniecznie musi być podpisane. W praktyce jednak przepisy szczególne przewidują wiele innych wymogów. Warto pamiętać, że w każdym przypadku (poza niemożliwością ustalenia adresu strony) organ ma obowiązek wezwać wnoszącego do uzupełnienia wniosku, wyznaczając w tym celu odpowiedni termin (najczęściej 7 dni). Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu podanie pozostawia się bez rozpoznania, a więc nie wywołuje ono żadnych skutków prawnych. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacjach, kiedy nabycie uprawnień zależy od zachowania konkretnego terminu.

Czasem zdarza się, że osoba wnosząca podanie ma problem z ustaleniem organu administracji publicznej, który jest właściwy w sprawie, czemu zresztą nie można się dziwić, mając na względzie chociażby rozproszenie przepisów kompetencyjnych, porozumienia

między poszczególnymi organami czy zdarzające się niierzadko zmiany kompetencji. Problem ten niejako „obciąża” organ administracji publicznej – jeżeli bowiem uzna on, iż jest niewłaściwy w sprawie, przekazuje podanie do organu właściwego, i to w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Gorzej, jeśli organy same nie są pewne, który z nich jest właściwy, i chcąc „pozbyć się problemu”, przekazują go dalej. W takim przypadku może powstać sytuacja sporu kompetencyjnego, co powoduje opóźnienia w załatwieniu sprawy, ponieważ odpowiedni organ (wyższego stopnia lub sąd administracyjny) musi rozstrzygnąć, kto jest właściwy w sprawie.

## ● ROZSTRZYGNIECIE ORGANU W PIERWSZEJ INSTANCJI

W toku postępowania organ administracji publicznej powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu fak-

## REKLAMA

### PKP S.A. ODDZIAŁ GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W POZNANIU

zaprasza do złożenia ofert pisemnych na wykonanie niżej wymienionych prac na terenie województwa wielkopolskiego i lubuskiego:

- podziały nieruchomości PKP
- badanie ksiąg wieczystych

Oferty zawierające cenę za wykonanie usług dla wymienionych zadań prosimy składać na adres:  
PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Poznaniu

al. Niepodległości 8, 61-875 Poznań,  
tel.(61) 63-35-544, 63-31-407, 695-205-289, faks (61) 63-31-013

**Wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencje do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej merytorycznie. Oznacza to, że organ ten nie tylko powinien się odnieść się do ewentualnych zarzutów wystosowanych przez stronę, ale musi rozpoznać ponownie sprawę co do istoty.**

tycznego oraz do załatwienia sprawy. Nie oznacza to jednak, iż uczestnicy postępowania nie mają żadnych obowiązków. Strony również powinny uczestniczyć w czynnościach procesowych – organ może wezwać je do udziału w podejmowanych czynnościach, do złożenia wyjaśnień lub do osobistego stawiennictwa.

O czym nie można zapominać w toku postępowania? Art. 41 kpa formuluje obowiązek zgłaszania każdej zmiany adresu zamieszkania – uchybienie temu obowiązkowi spowoduje, iż doręczenie korespondencji na poprzedni adres wywoła skutki prawne. Ponadto przy korespondencji pochodzącej od organów administracji powstaje jeszcze jedna istotna kwestia, którą należy mieć na względzie – tzw. fikcja doręczeń. Jeżeli prawidłowo skierowana do strony korespondencja nie zostanie odebrana w ciągu czternastu dni od pierwszego awizowania, pozostawia się ją w aktach sprawy, a doręczenie uważa się za dokonane skutecznie z upływem ostatniego dnia tego okresu.

Organ administracji publicznej, kierując się zasadą praworządności, powinien dopuścić jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności mogą to być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Nie można jednak zapominać, iż ocena

tych dowodów również należy do organu administracji, co wynika z przyjętej przez kpa zasady swobodnej oceny dowodów. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, a w rozstrzygnięciu wskazuje dowody, na których się oparł i przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności (w granicach prawa). Nie wszystko więc, co w mniemaniu strony jest dostatecznie udowodnione, za takie zostanie uznane.

Przepisy kpa określają oczywiście terminy na załatwienie sprawy administracyjnej. Generalnie organ administracji publicznej obowiązany jest załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Terminy te mają jednak charakter jedynie instrukcyjny, co oznacza, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do załatwienia sprawy [2]. Natomiast rodzą się wtedy pewne uprawnienia procesowe dla strony. Zastosowanie znajduje art. 37 kpa, który stanowi o przysługującej stronie możliwości złożenia zażalenia na niezadowolony wyrok w przewidzianym terminie. Nie zawsze jednak środek ten jest wystarczający, ponieważ organ wyższego

stopnia, do którego takie zażalenie jest kierowane, może jedynie wyznaczyć dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządzić wyjaśnienie przyczyn uchybienia. Jeżeli mimo skorzystania z instytucji zażalenia na niezadowolony wyrok w terminie organ administracji publicznej nadal pozostaje w zwłoce, otwiera się droga postępowania sądowno-administracyjnego (możliwość złożenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu administracji).

Postępowanie organu administracji publicznej w sprawie publicznej powinno zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Inne zakończenie sprawy w danej instancji to przede wszystkim umorzenie postępowania administracyjnego w sytuacji, kiedy staje się ono bezprzedmiotowe.

Każda decyzja administracyjna musi zawierać pewne elementy strukturalne, które określa art. 107 kpa. Najistotniejsze, aby posiadała ona oznaczenie organu, od którego pochodzi, oznaczenie strony, rozstrzygnięcie sprawy i podpis osoby upoważnionej do jej wydania. Brak któregoś z tych elementów oznacza brak decyzji (mówimy wtedy o tzw. decyzji nieistniejącej). Zasada ta działa także w drugą stronę – nawet jeżeli dokument nie jest opatrzony nazwą

„decyzja”, a posiada elementy określone w art. 107 kpa, będzie to decyzja z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami (nie nazwa, tylko treść dokumentu decyduje o tym, czy jest to decyzja administracyjna).

Należy jeszcze pamiętać, że byt prawny decyzji administracyjnej rozpoczyna się z momentem doręczenia jej stronie (względnie ogłoszenia). Decyzje niedoręczone (nieogłoszone) stronie to decyzje nieistniejące – nie mogą wywołać żadnych skutków prawnych.

W terminie czternastu dni od doręczenia decyzji można żądać jej uzupełnienia. Zawsze można też żądać wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji, które organ administracji publicznej powinien wyjaśnić w drodze postanowienia. Może to okazać się przydatne zwłaszcza tam, gdzie przepisy prawa budzą wątpliwości.

Kodeks postępowania administracyjnego jako swoistą formę załatwienia sprawy dopuszcza także ugodę, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy i przepisy prawa nie sprzeciwiają się jej zawarciu (nie chodzi tu bynajmniej o ugodę, którą zawierają strony przed geodetą w postępowaniu rozgraniczeniowym). Uгода powinna być zawarta w formie pisemnej i wymaga zatwierdzenia przez organ administracji, przed którym została zawarta. Natomiast zatwierdzona uгода wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

## ● POSTĘPOWANIE PRZED ORGANEM DRUGIEJ INSTANCJI

Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, stąd od każdej decyzji administracyjnej przysługuje odwołanie, natomiast od postanowień (choć nie wszystkich) – zażalenie. Pewnym wyjątkiem są decyzje wydawane

w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Przepisy nie przewidują tutaj odwołania, aczkolwiek strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W przypadku środków odwoławczych niezwykle istotne jest zachowanie przewidzianych prawem terminów – odwołanie powinno być wniesione w terminie 14 dni od doręczenia decyzji, zażalenie – w terminie 7 dni. Jeśli jednak zdarzy się stronie uchybić przewidzianemu terminowi, ma możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu. Przepisy przewidują pewne przesłanki przywrócenia terminu, które muszą wystąpić łącznie: brak winy zainteresowanego w uchybieniu terminu, wniesienie wniosku w terminie 7 dni od ustania przeszkody, dopełnienie wraz z wnioskiem czynności (wniesienie odwołania). Zazwyczaj taki wniosek odnosi pozytywny skutek i termin jest z korzyścią dla strony przywracany.

Wobec odwołania nie są przewidziane jakieś szczególne wymogi. Wystarczy, aby wynikało z niego, że strona jest niezadowolona z rozstrzygnięcia. Wnosi się je do organu wyższego stopnia, ale za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Jest to istotne o tyle, iż organ ten może przychylić się do odwołania i zmienić decyzję. Ponadto konstrukcja odwołania oparta jest na zasadzie rozporządzalności. Oznacza to, że strona przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy może cofnąć odwołanie. Warunkiem jest to, aby cofnięcie odwołania nie doprowadziło do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

Co bardzo istotne – wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencje do ponownego rozpozna-

nia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej merytorycznie. Oznacza to, że organ ten nie tylko powinien odnieść się do ewentualnych zarzutów wystosowanych przez stronę, ale musi rozpoznać ponownie sprawę co do istoty, o czym, niestety, zdarza mu się zapominać.

## • POSTĘPOWANIA NADZWYCZAJNE

Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji (tj. takie, które zostały wydane w wyniku rozpoznania odwołania, oraz takie, od których odwołania nie wniesiono), są ostateczne. Decyzje takie korystają z atrybutu domniemania prawidłowości, co znaczy, że mają one moc obowiązującą, dopóki nie zostaną we właściwym trybie wyeliminowane z obrotu prawnego, a to z kolei może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kpa lub w przepisach szczególnych. I tak, dla wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego przewidziana została instytucja stwierdzenia nieważności. Z uwagi na zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych powinna ona być stosowana zupełnie wyjątkowo, stąd przesłanek stwierdzenia nieważności jest tylko kilka, a ich katalog jest zamknięty. Należy zwrócić uwagę, iż polski porządek prawny nie przewiduje nieważności z mocy samego prawa. Jeśli nie zostanie przeprowadzone stosowne postępowanie, to decyzja, niezależnie od tego, jak ciężkimi wadami byłaby obciążona, pozostanie w obrocie prawnym.

Jako sposób weryfikacji decyzji ostatecznych kpa przewiduje również instytucję wznowienia postępowania. Stwarza ona prawną możliwość ponownego rozpoznania sprawy zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wa-

dą prawną wyczerpująco wyczerpaną w przepisach.

Oprócz tego postępowania kpa przewiduje także możliwość uchylenia lub zmiany decyzji, jeśli zgadzają się na to strony. Wszelkie jednak postępowania nadzwyczajne są dość problematyczne i nastroczają problemów nie tylko organom administracji publicznej, ale także stronom, zwłaszcza wobec wielu sporów istniejących na tym tle w doktrynie.

## • „WENTYL BÉZPIECZEŃSTWA”, CZYLI SĄDOWA KONTROLA

Od 1980 r. ponownie wprowadzono w Polsce sądownictwo administracyjne, a wraz z nim możliwość wniesienia skargi na decyzje administracyjne. Procedura sądowno-administracyjna jest zupełnie odrębna od postępowania administracyjnego. Istotne jest jednak uświadomienie sobie roli sądownictwa administracyjnego. Sądy administracyjne nie rozstrzygają bowiem

merytorycznie spraw administracyjnych, nie są i nie mogą być „trzecią instancją”, o czym wiele osób zdaje się zapominać. Ich rola w porządku prawnym jest zupełnie inna – kontrolują działalność administracji publicznej pod kątem jej zgodności z prawem. Nie jest jednak tajemnicą, że często to właśnie linia orzecznictwa wyznacza „trendy” postępowania administracyjnego. Może to budzić nieco pesymistyczną refleksję, że przepisy procedury administracyjnej nie są wystarczająco jasne i precyzyjne nawet dla organów administracji publicznej, a co dopiero dla osoby, która na co dzień nie ma z nimi do czynienia.

ANNA KABZA

(prawnik w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Krakowie)

### Literatura:

- [1] T. Rowiński, 1971: Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym, Warszawa;
- [2] B. Adamiak, J. Borkowski, 2005: Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Warszawa.

## REKLAMA

**SOUTH**  
OFICJALNY DYSTRYBUTOR  
I AUTORYZOWANY SERWIS

MIERZ DO  
**300m**  
BEZ LUSTRA!

Nowy standard  
obsługa kart SD!

Seria  
**NTS-360R**

Wylączny dystrybutor  
tachimetrów SOUTH  
w Polsce:  
**GEOMATIX** sp. z o.o.

ul. Opolska 1  
40-084 Katowice  
tel.: +48 32 7815138  
e-mail: info@geomatix.com.pl  
internet: www.southsurvey.pl  
www.geomatix.com.pl

**tüv**  
CERT  
DIN EN ISO 9001