

Zakres rozszerzony - moduł 34

Prawo administracyjne



Opracowanie:

Janusz Korzeniowski

nauczyciel konsultant ds. edukacji obywatelskiej
w Zachodniopomorskim Centrum Doskonalenia Nauczycieli

Spis slajdów

- *Zasady postępowania administracyjnego: 3 – 15*
- *Przebieg postępowania administracyjnego: 16 – 20*
- *Decyzja administracyjna: 21 – 22*
- *Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym: 23 – 27*
- *Uгода administracyjna: 28*
- *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych: 29 – 32*

Bibliografia: 33

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada legalności działania** – organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa; w swoim postępowaniu strzegą, aby prawo nie było naruszone (nawet w przypadku gdy strona składa cofnięcie odwołania, organ może w imię legalizmu nie uwzględnić takiego cofnięcia – ze względu na np. naruszenie prawa czy interesu społecznego).
Jeżeli jakaś decyzja administracyjna zostanie wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, uważana będzie za nieważną.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada prawdy obiektywnej** – organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, mają na względzie interes społeczny i interes obywateli; organy mają obowiązek podjęcia wszelkich możliwych działań aby poznać w pełni stan faktyczny danej sprawy.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz ich kultury prawnej** – organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada informowania stron i pozostałych uczestników postępowania** – organy administracji publicznej są zobowiązane do informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Organy czuwają aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa – w tym celu udzielają wyjaśnień i wskazówek; jeżeli organ błędnie poinformuje stronę, która zastosuje się do udzielonej rady – nie poniesie szkody w razie zastosowania się do tego.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu** – organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania. Organy mogą odstąpić od tej zasady tylko ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną; przejawem tej zasady są uprawnienia strony znajdujące się w k.p.a., między innymi: prawo dostępu do akt sprawy, prawo zgłaszania dowodów, prawo zadawania pytań świadkom, obowiązek zawiadomienia strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodów.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada wysłuchania stron** – przed wydaniem decyzji administracyjnej organ ma obowiązek umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada przekonywania** – organy administracji publicznej powinny wyjaśnić stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada szybkości i ograniczonego formalizmu** – organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia; dlatego min. w k.p.a. wprowadzone są konkretne terminy na rozpatrywanie pewnych spraw.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada ugodowego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych**
– jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach, organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, powinien podejmować czynności skłaniające strony do ugody.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada pisemności** – sprawy administracyjne należy załatwiać pisemnie (są od tego jednak wyjątki), zasada jest obecna w k.p.a. np. w przepisach o obowiązku sporządzania protokołów, w przepisach o sposobie komunikowania się organu ze stroną.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada dwuinstancyjności** – postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, zgodnie z tą zasadą stronie musi przysługiwać środek prawny przeciwko decyzji wydanej w I instancji.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada trwałości decyzji administracyjnej** – decyzje administracyjne, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne – trwałe.

Zasady postępowania administracyjnego

- ❑ **Zasada sądowej kontroli aktów administracyjnych** – decyzje administracyjne mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem.

Przebieg postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne zostaje **wszczęte** na żądanie strony lub z urzędu.

Przystępując do rozpatrzenia sprawy organ administracji musi ustalić, czy jest **organem właściwym do jej rozpoznania i wydania decyzji**.

Organ administracji jest **rzeczowo właściwy** do rozpoznania danej sprawy, jeżeli ze względu na jej rodzaj należy ona do zakresu jego działania.

Organ administracji jest **miejscowo właściwy**, jeżeli spośród organów na danym szczeblu jest on pod względem terenu (zasięgu) swego działania kompetentny do załatwienia danej sprawy.

Przebieg postępowania administracyjnego

W postępowaniu administracyjnym występuje wiele **podmiotów**.

Przed wszystkim wymienić należy stronę (niekiedy strony).

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

Stronami mogą być osoby fizyczne (ludzie), osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne — również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Strony mogą działać przez pełnomocników, chyba że ich osobiste działanie jest niezbędne ze względu na charakter czynności.

Na prawach strony mogą brać udział w postępowaniu administracyjnym organizacje społeczne.

Prawo udziału w postępowaniu przysługuje także prokuratorowi.

Przebieg postępowania administracyjnego

Organy administracji publicznej obowiązane są do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki.

Sprawy proste powinny być załatwiane bezzwłocznie, sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego — w ciągu jednego miesiąca.

Dla załatwienia spraw szczególnie skomplikowanych kodeks przewiduje termin dwumiesięczny.

Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do składania wyjaśnień lub zeznań.

Przebieg postępowania administracyjnego

Tok postępowania administracyjnego cechuje **szybkość i prostota.**

Za datę wszczęcia postępowania uważa się dzień doręczenia podania do organu administracji publicznej.

Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie za pomocą dalekopisu lub drogą elektroniczną.

Podanie (które można także wnieść ustnie do protokołu) powinno określać co najmniej to, od kogo pochodzi oraz zawierać żądanie, o które chodzi.

Organ administracji ma obowiązek umożliwienia stronie w każdym stadium sprawy przeglądania akt, sporządzania notatek i odpisów, chyba że naruszałoby to tajemnicę państwową lub narażało na szwank ważny interes państwowy.

Przebieg postępowania administracyjnego

W sprawach złożonych, których niezwłoczne załatwienie nie jest możliwe, przeprowadza się **postępowanie wyjaśniające**.

W postępowaniu tym wyjaśnia się okoliczności istotne dla sprawy i ustala fakty. Środkiem dowodowym jest każdy środek, który może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a w szczególności dokumenty, zeznania świadków, biegłych, oględziny itp.

Strona powinna być powiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzania dowodu. Może ona zadawać świadkom, biegłym i stronom pytania oraz składać wyjaśnienia.

Na podstawie całokształtu dowodów organ administracji publicznej ocenia, czy uznaje dane fakty za udowodnione, czy nie.

Organ administracji może w toku postępowania przeprowadzić **rozprawę**, jeżeli uzna, że przyspieszy to lub uprości postępowanie.

Na rozprawie obecne są strony i tu następuje skoncentrowanie wszystkich środków dowodowych.

Strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać propozycje, zarzuty, przedstawiać dowody itp.

Decyzja administracyjna

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego organ administracji wydaje decyzję.

Decyzja jest aktem administracyjnym, za pomocą którego organ administracji rozstrzyga sprawę.

„Załatwienie”, tj. zakończenie sprawy w danej instancji, następuje więc w drodze wydania decyzji.

Decyzja powinna zawierać oznaczenie organu administracji, datę wydania, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie przysługuje odwołanie oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska wydającego decyzję.

Decyzja administracyjna

Oprócz decyzji w toku postępowania administracyjnego organy administracji mogą wydawać **postanowienia**.

Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz **nie rozstrzygają o istocie sprawy** (i tym różnią się od decyzji).

Na przykład postanowienie może dotyczyć powołania świadka, zawieszenia postępowania (tj. wstrzymania czynności składających się na postępowanie), wyznaczenia rozprawy itp.

Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym

K.p.a. przewiduje możliwość wnoszenia **środków odwoławczych**. Podobnie bowiem jak postępowanie sądowe, postępowanie administracyjne opiera się na **zasadzie instancyjności**.

Oznacza to, że strona, która uznaje orzeczenie za krzywdzące, może je zaskarżyć do instancji wyższej.

Środkiem odwoławczym **od decyzji jest odwołanie**; na wydane w toku postępowania **postanowienia** strona może natomiast w określonych wypadkach **złożyć zażalenie**.

Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym

Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje stronom **odwołanie** tylko do jednej instancji.

Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia.

W zasadzie wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji.

Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji bezpośrednio wyższego stopnia.

Odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu, który decyzję wydał, w terminie 14 dni od doręczenia decyzji, jeżeli zaś decyzję ogłoszono ustnie — od dnia jej ogłoszenia.

Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym

Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje (z nielicznymi wyjątkami) wykonanie decyzji.

Organ odwoławczy może na żądanie stron lub z urzędu — przed wydaniem decyzji — przeprowadzić dodatkowe postępowanie dowodowe.

Wydając nową decyzję, organ odwoławczy może bądź utrzymać w mocy decyzję wydaną w pierwszej instancji, bądź może ją uchylić w całości lub w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, bądź — uchylając tę decyzję — umorzyć postępowanie pierwszej instancji lub wreszcie umorzyć postępowanie odwoławcze.

Organ odwoławczy w zasadzie nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się.

Decyzja wydana przez organ drugiej instancji jest decyzją ostateczną, od której nie przysługuje odwołanie w toku instancji administracyjnych.

Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym

Wymienione wyżej środki odwoławcze zwane są **środkami odwoławczymi zwyczajnymi**.

Oprócz nich istnieją **środki nadzwyczajne**, do których należą przede wszystkim wznowienie postępowania i wnioski o uchylenie decyzji jako nieważnej.

Wznowienie postępowania następuje w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, gdy zachodzą szczególne okoliczności, wymienione w k.p.a.

Wznowienie postępowania może więc na przykład nastąpić, gdy dowody, na podstawie których ustalono stan faktyczny, okazały się fałszywe, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu lub gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności lub nowe dowody.

Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym

Uchylenie decyzji jako nieważnej może nastąpić wtedy, gdy wydana została ona w sposób niewłaściwy lub dotknięta jest wadą. W takim wypadku organ administracji stwierdza jej nieważność bądź na żądanie strony, bądź z urzędu.

Przyczyny powodujące uchylenie decyzji jako nieważnej wymienione zostały enumeratywnie w punkcie 5. rozdziału VIII.

Zarówno możliwość wznowienia postępowania, jak i uchylenia decyzji jako nieważnej ograniczone są w czasie (np. gdy decyzja wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, nie można już stwierdzić jej nieważności po upływie 10 lat).

Uгода administracyjna

Zasadą w postępowaniu administracyjnym jest to, że w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach, organ, przed którym toczy się postępowanie, powinien podejmować **czynności skłaniające strony do zawarcia ugody**.

Uгода w postępowaniu administracyjnym stanowi formę porozumienia między stronami w konkretnej sprawie, będącej przedmiotem postępowania.

Zwykle ugoda stron jest równoznaczna z definitywnym załatwieniem sprawy. Oznacza to, że ugoda zastępuje wydanie decyzji.

Uгода musi być zatwierdzona przez organ prowadzący sprawę w drodze wydania odpowiedniego **postanowienia**.

Postanowienie takie (jeśli nie złożono nań zażalenia) staje się ostateczne. Uгода wywiera wtedy takie same skutki jak decyzja administracyjna.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 184, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie **kontrolę działalności administracji publicznej**. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Postulat sądowej kontroli decyzji administracyjnych wysuwany był od szeregu lat. Toteż zaczynając od lat 80. zaczęto wprowadzać sądownictwo administracyjne, początkowo jednoinstancyjne, sprawowane przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA).

Zasadniczy przełom nastąpił w 2002 r., w którym uchwalono dwie ustawy: **Prawo o ustroju sądów administracyjnych** oraz **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**.

Obydwie te ustawy weszły w życie 1 stycznia 2004 r.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych

Należy podkreślić, że sądownictwo administracyjne z założenia ma pełnić **funkcję kontrolną**, nie ma natomiast wkraczać w sferę kompetencji ani organów administracji rządowej, ani samorządu terytorialnego.

Jego orzeczenia mają jedynie **charakter kasacyjny**.

Nie zastępują natomiast **decyzji administracyjnych** wydawanymi przez siebie nowymi decyzjami merytorycznymi.

Kontrolują one działalność organów administracji tylko z punktu widzenia **legalności**, tj. zgodności podejmowanych decyzji z prawem.

W wypadku stwierdzenia niezgodności „kasują” decyzję i odsyłają sprawę organowi administracji w celu wydania decyzji zgodnej z przepisami.

Sądy administracyjne orzekają w wypadku wniesienia do nich **skargi**, po wyczerpaniu administracyjnych form kontroli.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych

W myśl cytowanych ustaw sądy administracyjne tworzą odrębny pion sądownictwa.

Fundamentalną zasadą postępowania sądowo-administracyjnego jest jego **dwuinstancyjność**. Oznacza to kontrolę działań administracji przez **dwie instancje sądowe**.

Pierwszą instancję stanowią **sądy wojewódzkie** utworzone dla jednego lub kilku województw.

Od orzeczeń tych sądów przysługuje skarga kasacyjna do stanowiącego **drugą instancję** Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych

Naczelnny Sąd Administracyjny składa się z trzech izb: Finansowej, Gospodarczej i Ogólnoadministracyjnej.

Na jego czele stoi Prezes powoływany przez Prezydenta na 6-letnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA.

Sędziów wszystkich sądów administracyjnych powołuje Prezydent na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Podobnie jak sędziowie sądów powszechnych również sędziowie sądów administracyjnych są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.



Bibliografia

- Lewandowski J., *Elementy prawa*, Warszawa 2011.