

PAULINA KUPCZYK

Dr DIANA TRZCIŃSKA

UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Wstęp

Niniejszy tekst stanowi krótkie opracowanie przepisów, przeznaczone dla osób nie stykających się na co dzień z prawem. Zawiera ono wyciąg podstawowych przepisów, wraz z wyjaśnieniem ich znaczenia. W materiale znajdują się też pewne wskazówki praktyczne dotyczące przede wszystkim sposobów obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym.

Podstawa prawna

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ (Dz.U.00.98.1071 ze zmianami).

Zasady postępowania administracyjnego

- Zasady to pewne reguły, dyrektywy o podstawowym znaczeniu, które odnoszą się do całego postępowania.
- Mają taką samą moc prawną jak pozostałe przepisy KPA.
- Naruszenie zasady może spowodować uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności decyzji.
- Zasady pełnią rolę dyrektyw interpretacyjnych.
- Zasady zostały ujęte w odrębnym rozdziale KPA (art. 6 – 16).
- **Zasady znajdują zastosowanie wszędzie tam, gdzie chociażby posiłkowo stosuje się przepisy kpa, np. ustawa Prawo Ochrony Środowiska.**

Strony postępowania

Strona - każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 kpa).

„1. Określenie "mieszkańcy ulicy..." nie kojarzy się samo w sobie ani ze stowarzyszeniem, ani też z organizacją społeczną, którym w konkretnych sprawach administracyjnych może przysługiwać przymiot strony w rozumieniu art. 28 i 29 kpa.

Z tego też powodu mieszkańcy ulicy nie mogli mieć, w niniejszej sprawie, przymiotu strony. Przymiot strony mogli mieć ewentualnie poszczególni mieszkańcy tej ulicy, lecz wymagało to dokonania przez organ merytoryczny dokładnych ustaleń w odniesieniu do każdej osoby, zgłaszającej swój udział w postępowaniu administracyjnym.

¹ Dz.U.00.98.1071 ze zmianami

2. O ile chodzi o postanowienie o umorzeniu postępowania, jak i o odmowie umorzenia, zażalenie przewidziane w art. 59 § 4 ustawy z 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przysługuje wyłącznie wierzycielowi i zobowiązanemu jako podmiotom o przeciwstawnych interesach."

- wyrok NSA w Warszawie z dnia 14.10.1998r. w sprawie IV SA 2015/96. LEX nr 45147

Art. 31.

§ 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
 - 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
- jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

§ 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

§ 4. Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 5. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

- musi istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej,
- organ administracji publicznej jest zatem obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. W tym celu powinien ocenić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym.
- uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony musi być uzasadnione (także) interesem społecznym. Ocena zasadności żądania organizacji społecznej pod tym kątem należy do uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie. Nawet zatem wtedy, gdy udział organizacji społecznej jest uzasadniony jej celami statutowymi, organ administracji publicznej może uznać żądanie organizacji społecznej za niezasadne ze względu na interes społeczny.
- organizacja społeczna korzysta z praw strony wskazanych w art. 10 kpa od chwili dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu.

„Rada osiedla nie jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 31 § 1 KPA i art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).”

- wyr. SN z dnia 20.09.2002r. w sprawie III RN 144/01. OSNP 2003/15/349

Prawa strony i odpowiadające im zasady postępowania administracyjnego

Podstawowe prawa strony:

1. Prawo do wydania decyzji zgodnej z prawem:

- Zasada praworządności - **Art. 6 kpa**: Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

2. Prawo do uwzględnienia słusznego interesu:

- Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli - **Art. 7 kpa**: *W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.*

3. Prawo do czynnego udziału w postępowaniu wyjaśniającym.

- Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym - **art. 10 § 1**. *Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań to też m. in. ciążący na organie obowiązek dokonywania doręczeń.*
- Zawiadomienie o decyzjach organu poprzez obwieszczenie:
 - ✓ **art. 49 kpa**: *Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia,*
 - ✓ gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi,
 - ✓ dotyczy m. in. postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia,
 - ✓ poprzez obwieszczenie lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób (rozplakatowanie, wywieszenie w urzędzie gminy i innych miejscach użyteczności publicznej, ogłoszenie w prasie, itp.),
 - ✓ powinno zostać zastosowanych kilka form obwieszczenia równocześnie,
 - ✓ w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązek ogłoszenia w BIPie.

4. Prawo do udziału w czynnościach postępowania dowodowego.

- Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym - art. 10 kpa.

- **Art. 79 kpa:**

§ 1. Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem.

§ 2. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia,

- O prawie zadawania pytań i zgłaszania dowodów strona powinna zostać pouczona przez organ (**art. 9 kpa**: *Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. - zasada udzielania informacji stronom i innym uczestnikom postępowania).*

5. Prawo inicjatywy dowodowej (zgłaszania dowodów).

- **Art. 78 kpa:**

§ 1. Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

§ 2. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania (§ 1), które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla spraw.

- Zasada oficjalności - to organ powinien zebrać wyczerpująco cały materiał dowodowy w sprawie (**art. 77 kpa**:

§ 1. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

§ 2. Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu.

§ 3. Organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania.

§ 4. Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie.

- Organ może nie uwzględnić wniosku strony i nie można się na to zażalić.

6. Prawo do wypowiedzenia się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego.

- Prawo wglądu do akt postępowania w każdym stadium sprawy - **Art. 73 kpa** §1. W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów.

- §2. Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.

- Okoliczność może zostać uznana za udowodnioną tylko, gdy strona mogła się co do niej wypowiedzieć (**art. 81 kpa**: Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2);

7. Prawo do ustanowienia pełnomocnika.

8. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie:

- Na straży stoją terminy postępowania: niezwłoczny, termin 1 miesiąca i termin 2 miesiące dla sprawy szczególnie skomplikowanej;
- Na niezakończony w terminie służy zażalenie do organu wyższego stopnia.

Nie wlicza się do biegu terminów załatwienia spraw:

- ✓ okresów zawieszenia postępowania,
- ✓ terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności,
- ✓ okresów opóźnień spowodowanych z winy strony,
- ✓ okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu.

9. Prawo do kontroli decyzji w toku instancji:

- Termin odwołania: 14 dni od dnia doręczenia decyzji.
- Termin zażalenia: 7 dni od dnia doręczenia postanowienia - o ile ustawa przewiduje, że zażalenie przysługuje.
- Wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję/postanowienie.

- Jeżeli decyzję wydał minister, to zamiast odwołania przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy.
 - **Art. 139.** Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.
 - Organ odwoławczy co do zasady powinien wydać decyzję merytoryczną.
10. Prawo do weryfikacji decyzji ostatecznej niewadliwej:

- **Art. 154.**

§ 1. Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

§ 2. W przypadkach wymienionych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji.

§ 3. W sprawach należących do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego do zmiany lub uchylenia decyzji, o której mowa w § 1 oraz w art. 155, właściwe są organy tych jednostek.

11. Prawo do żądania weryfikacji decyzji ostatecznej wadliwej - realizuje się w trybie:

A) Wznowienia postępowania

- **Art. 145 kpa:**

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe,
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa,
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27,
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu,
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję,
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu,
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2),
- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

§ 2. Z przyczyn określonych w § 1 pkt 1 i 2 postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego.

§ 3. Z przyczyn określonych w § 1 pkt 1 i 2 można wznowić postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa.

- **Art. 145a.**

§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.

§ 2. (...)

- Terminy, w których można wnosić o wznowienie postępowania to:
 - ✓ 1 miesiąc od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia,
 - ✓ jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu to 1 miesiąc od dnia, w którym dowiedziała się o decyzji;
 - ✓ 1 miesiąc od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.
- nie można domagać się uchylecia decyzji po upływie:
 - ✓ 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia w przypadku, gdy podstawą wznowienia jest art. 145 §1 pkt. 1 i 2 kpa,
 - ✓ 5 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia w pozostałych przypadkach.

Właściwy do wznowienia jest organ, który wydał decyzję w sprawie w ostatniej instancji.

B) Stwierdzenia nieważności decyzji

- **Art. 156**

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

- Właściwy do stwierdzenia nieważności jest organ wyższego stopnia nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję; jeżeli decyzję wydało Samorządowe Kolegium Odwoławcze albo minister - to one są właściwe do stwierdzenia nieważności.

12. Prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia:

- Zasada przekonywania - **Art. 11 kpa**: Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.
- Uzasadnienie jest jednym z wymogów prawidłowej decyzji.
- Treść uzasadnienia nie może zastępować merytorycznego rozstrzygnięcia.

- **Art. 107 § 3.** *Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.*

Inne ogólne zasady postępowania administracyjnego:

1. Zasada pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli:

- **Art. 8 kpa:** *Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.,*
- Organy gminy mają obowiązek prowadzić zbiory aktów prawa powszechnie obowiązującego na terenie kraju, a także obowiązującego na terenie gminy i bezpłatnie udostępniać je obywatelom.
- Przepisy prawa miejscowego muszą być starannie opublikowane, by w szczególnie dotkliwych sprawach niezwłocznie docierały do obywateli (np. obwieszczenie).

2. Zasada szybkości i prostoty postępowania:

- **Art. 12 kpa:**

§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

§ 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

- Szybkość postępowania uregulowana jest terminami załatwiania spraw.
- Jeżeli strona uchybi terminowi dokonania danej czynności, może wnosić o przywrócenie terminu do jej dokonania. Wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu należy dokonać czynności, której terminowi uchybiono.

3. Zasada ugodowego załatwiania spraw:

- **Art. 13 kpa:**

§ 1. Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna).

§ 2. Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody.

4. Zasada pisemności:

- **Art. 14 kpa:**

§ 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej.

§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

- Wszystkie decyzje i rozstrzygnięcia muszą być doręczone na piśmie.
- Fakty i okoliczności mające istotne znaczenie dla sprawy muszą być utrwalone w formie pisemnej.
- Formy pisemnej nie można zastąpić innymi formami utrwalania czynności.

- Ze względu na ważny interes stron można załatwić sprawę ustnie, lecz przyczyny odstąpienia od zasady pisemności muszą być utrwalone formie protokołu lub adnotacji urzędowej, którą podpisuje również strona.

5. Zasada dwuinstancyjności:

- **Art. 15 kpa:** *Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne.*
- Od każdej decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji służy odwołanie doinstancji drugiej (organu odwoławczego).
- Od zasady dwuinstancyjności są wyjątki – jeżeli decyzję w I instancji wyda SKO lub właściwy w sprawie minister, to od tej decyzji nie służy odwołanie, zamiast tego służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3).

6. Zasada trwałości decyzji ostatecznych:

- **Art. 16**

§ 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych.,

§ 2. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

- Decyzje, od których nie służy odwołanie stają się decyzjami ostatecznymi i podlegają wykonaniu.
- Decyzja staje się ostateczna z dwóch przyczyn – strona wyczerpała środki zaskarżenia i decyzja się ostała albo strona nie skorzystała z odwołania w określonym terminie (14 dni).
- Decyzji takiej nie można wzruszyć zwykłymi środkami zaskarżenia, a nadzwyczajnymi – tylko, jeżeli przepisy prawa tak stanowią.

Podsumowanie

Przedmiotowe opracowanie nie może zastąpić lektury przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Może natomiast ułatwić zrozumienie tej skomplikowanej materii. Dla pogłębienia wiedzy należy jednakże sięgnąć nie tylko do samego kodeksu, ale również do komentarzy oraz orzecznictwa. Lektura przepisów kpa jest tym bardziej wskazana, iż prawo polskie ulega częstym zmianom, stąd tekst przepisów zamieszczonych w materiale po pewnym czasie może okazać się zdezaktualizowany. Na pewno jednak część uwag pozostanie użyteczna i pomoże w przebicciu się przez gąszcz przepisów w celu skuteczniejszej realizacji swoich uprawnień.