

CZĘŚĆ I

Postępowanie administracyjne

ROZDZIAŁ I

Zagadnienia wprowadzające (Paweł Razowski)

- 1 Prawo administracyjne materialne i ustrojowe a prawo administracyjne procesowe
- 2 Pojęcie postępowania administracyjnego
- 3 Rodzaje postępowania administracyjnego
- 4 Tryby i stadia postępowania administracyjnego
- 5 Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Prawo administracyjne materialne i ustrojowe a prawo administracyjne procesowe

1. Normy prawa administracyjnego można podzielić na normy materialne, ustrojowe i procesowe, co stanowi jedną z cech charakterystycznych tej gałęzi prawa. Trójpodział ten w polskiej literaturze prawniczej został po raz pierwszy przedstawiony w dziele K.W. Kumanieckiego, J.S. Langroda, S. Wachholz *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce* wydanej w 1939 r. Obecnie kategoryzacja ta jest silnie akcentowana w rodzimym prawie administracyjnym.

2. Normy prawa ustrojowego regulują strukturę i zasady funkcjonowania systemu organów administracji publicznej. Normy prawa procesowego (normy postępowania, normy proceduralne) regulują natomiast obowiązki i uprawnienia uczestników procesu ustalania jakiegoś skutku prawnego. Normy prawa materialnego regulują zaś treść tego skutku prawnego.

3. W tym trójpodziale norm prawa administracyjnego normy prawa procesowego i normy prawa ustrojowego spełniają funkcje pomocnicze w stosunku do norm prawa materialnego¹. Normy prawa procesowego zostały ustanowione do regulowania trybu realizacji prawa materialnego – służą więc urzeczywistnieniu norm prawa materialnego; bez istnienia tych norm prawa materialnego byłyby zbędne (bezprzedmiotowe). Zasady i instytucje prawa procesowego muszą zaś być dostosowane do zasad i instytucji prawa materialnego². Zależność zachodzącą między prawem materialnym a prawem procesowym w najbardziej obrazowy sposób ujął M. Cieślak, stwierdzając, że „(...) bez procesu karnego prawo karne materialne byłoby jak strach na wróble”³. Tę uniwersalną myśl należy odnieść także do relacji zachodzących między prawem administracyjnym materialnym i prawem administracyjnym procesowym. Relacje te można ostatecznie określić mianem współzależności, gdyż „Prawo procesowe, służąc realizacji prawa materialnego, ma na celu stworzenie gwarancji prawidłowego uregulowania stosunku prawnego przez ustalenie podstawy faktycznej tego stosunku, bez której określenia nie można mówić o prawidłowym stosowaniu normy prawa materialnego”⁴.

4. Normy prawa ustrojowego mają zapewnić istnienie takich struktur administracji publicznej, dzięki którym możliwa jest optymalna realizacja prawa i celów publicznych. Przyjęty model budowy systemu ustrojowego administracji publicznej ma wpływ na przyjęcie w prawie procesowym kompetencji organów wykonujących administrację publiczną do prowadzenia postępowania administracyjnego⁵.

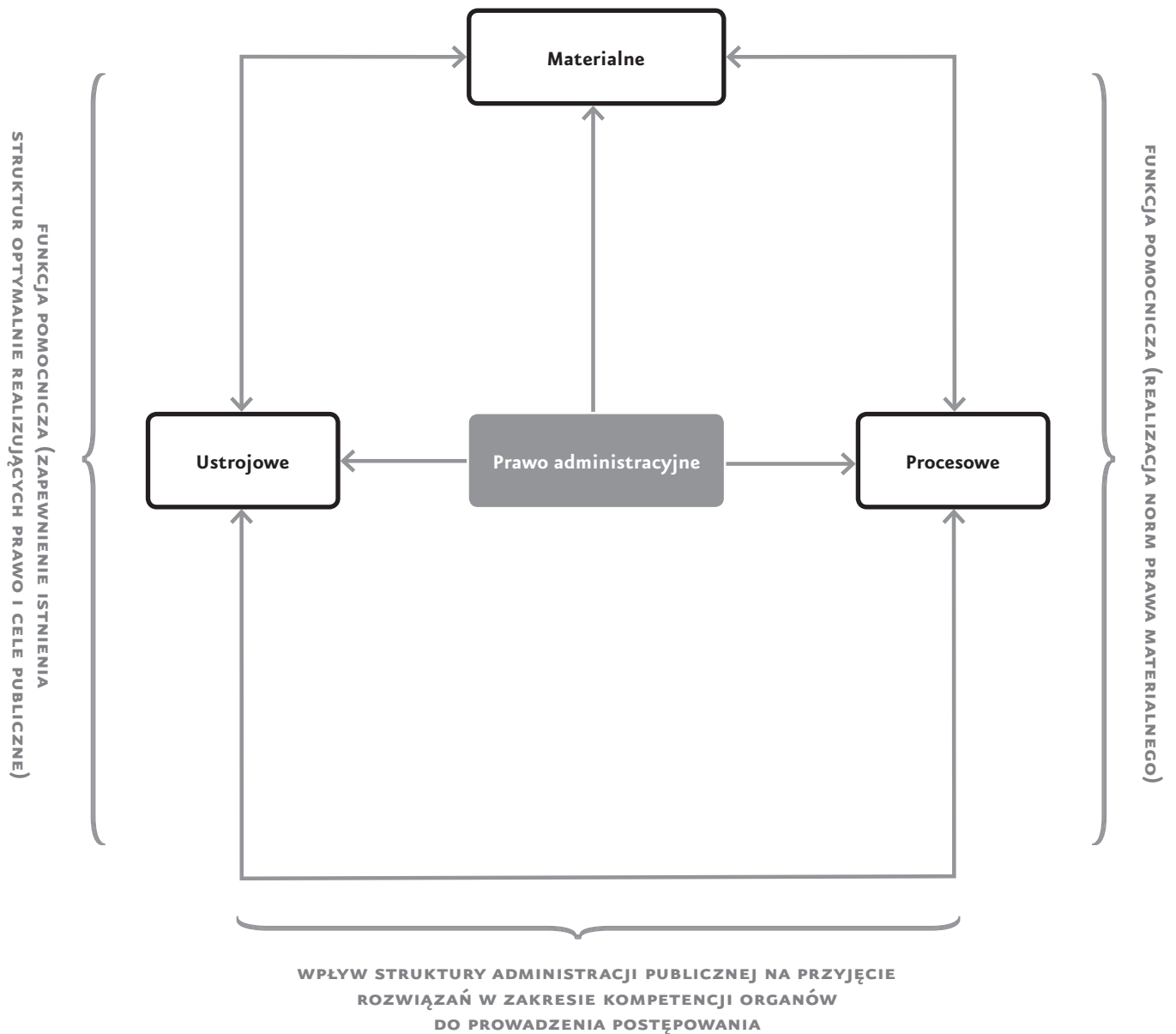
¹ Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 3 i 4.

² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 22.

³ Zob. M. Cieślak, *Proces karny (skrypt)*, cz. 1, Kraków 1952, s. 9.

⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 20.

⁵ Zob. *ibidem*, s. 24.



Pojęcie postępowania administracyjnego

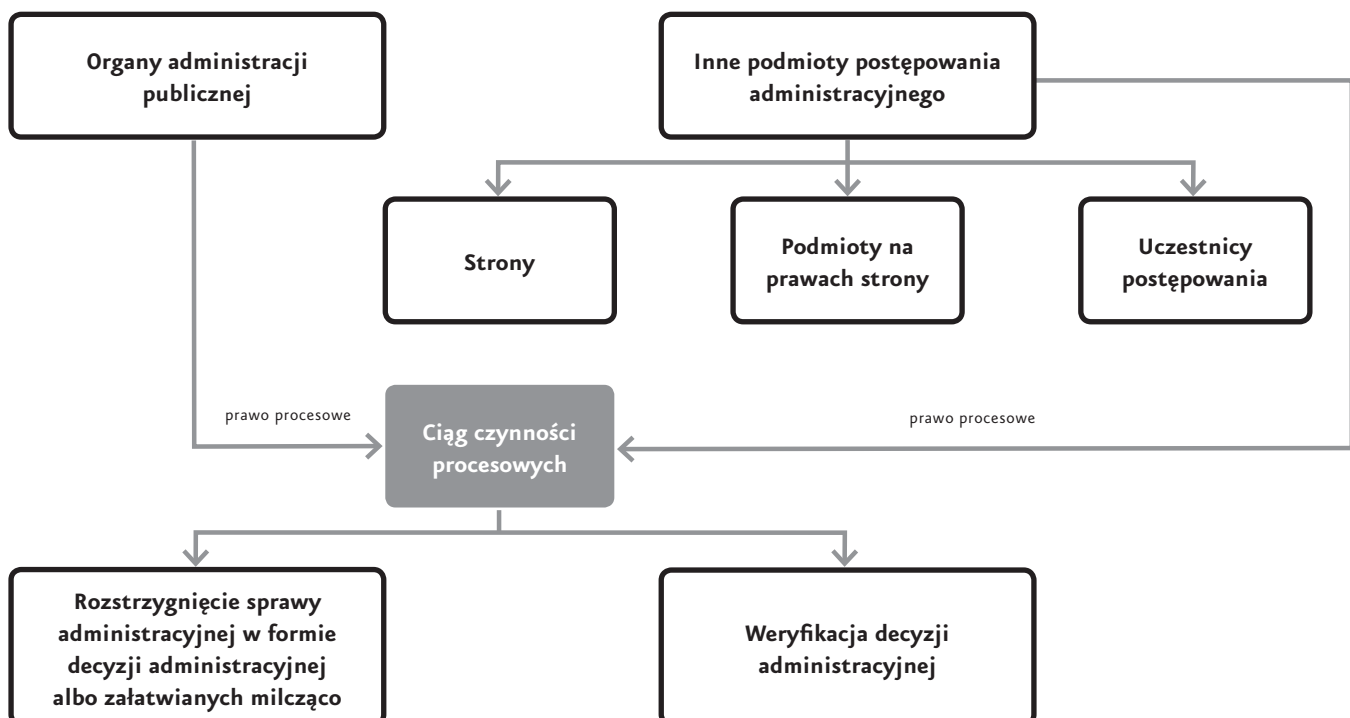
1. Przez pojęcie postępowania administracyjnego należy rozumieć „(...) regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej albo załatwienia jej milcząco, jak i czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”¹.

2. Powyższa definicja dotyczy tzw. ogólnego postępowania administracyjnego określonego w art. 1 pkt. 1 i 2 k.p.a. Bezpośrednim celem tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji normy prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, dokonywane przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej albo w formie milczącej. W ten sposób organ prowadzący postępowanie dokonuje autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego.

3. Na oznaczenie postępowania administracyjnego używa się także określenia „proces administracyjny” – należy uważać je za synonimiczne. W literaturze przedmiotu tryb załatwienia indywidualnych spraw administracyjnych przez organy administracyjne w formie zewnętrznego aktu administracyjnego bywa również określany jako „jurysdykcyjne postępowanie administracyjne”².

² Zob. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 111, Wrocław 1978, s. 131.

¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 98.

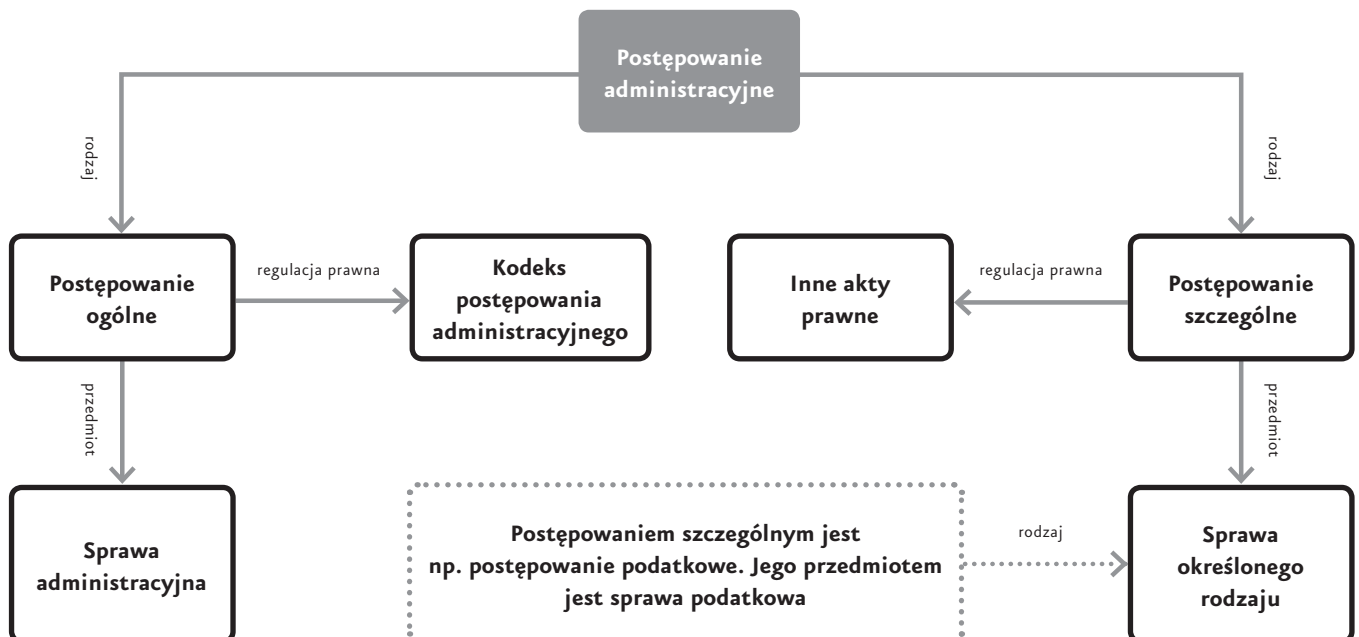


Rodzaje postępowania administracyjnego

1. W postępowaniu administracyjnym należy wyróżnić dwa rodzaje: postępowanie administracyjne ogólne i postępowanie (postępowania) administracyjne szczególne. Podstawowe różnice zachodzące między nimi dotyczą przedmiotu tych postępowań (rodzaju spraw w nich rozpoznawanych) i trybu regulacji prawnej.

2. Postępowanie administracyjne ogólne jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W jego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie większości spraw administracyjnych. Ogólne postępowanie administracyjne zostało określone w art. 1 pkt. 1 i 2 k.p.a. Bezpośrednim celem tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji normy prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, dokonywane przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej.

3. Celem postępowania szczególnego jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju. Takim postępowaniem szczególnym jest m.in. postępowanie podatkowe, w którego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw podatkowych. Postępowanie podatkowe jest zaś regulowane przez przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 800).



Tryby i stadia postępowania administracyjnego

1. Postępowanie administracyjne, podobnie jak inne postępowania prawne, cechuje wymierność czasowa. Oznacza to, że postępowanie administracyjne stanowi przebieg składający się ze wzajemnie splecionych faktów procesowych, których najważniejszym składnikiem są czynności procesowe¹. Uporządkowanie faktów procesowych umożliwia w konsekwencji wyróżnienie określonych trybów i stadiów postępowania administracyjnego.

2. W postępowaniu administracyjnym ogólnym i szczególnym (postępowaniu podatkowym) należy wyróżnić dwa tryby postępowania różniące się w szczególności przedmiotem postępowania. Są to:

- a) postępowanie główne;
- b) postępowania nadzwyczajne.

Przedmiotem postępowania głównego, zarówno toczącego się przed organem I instancji, jak i II instancji, „(...) jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w trybie i formie przewidzianych przez przepisy prawa procesowego zgodnie z przepisami prawa materialnego”². Z kolei przedmiotem postępowań nadzwyczajnych (trybów nadzwyczajnych) nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, lecz „(...) przeprowadzenie weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu głównym (...)”³. Z tej przyczyny w literaturze przedmiotu postępowania nadzwyczajne określa się jako „służebne” względem postępowania głównego – ich byt prawny jest bowiem uzależniony od uprzedniego przeprowadzenia postępowania głównego, zakończonego wydaniem decyzji ostatecznej. Istotą postępowań nadzwyczajnych jest stworzenie gwarancji represyjnych zrealizowania celu postępowania głównego – wydania decyzji w pełni prawidłowej⁴.

3. System nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego obejmuje:

- a) postępowanie w sprawie wznowienia postępowania – jego celem jest stworzenie prawnej możliwości ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową określoną w art. 145 § 1, art. 145a § 1 oraz art. 145b § 1 k.p.a.;
- b) postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – jego celem jest ustalenie, czy decyzja nie jest dotknięta kwalifikowaną wadliwością o przede wszystkim materialnoprawnym charakterze, wskazaną w art. 156 § 1 k.p.a.;
- c) postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji prawidłowej albo dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154, art. 155, art. 161 § 1 k.p.a.)⁵.

4. Stadia procesowe można rozumieć jako „najogólniejsze i najbardziej zasadnicze odcinki, na które można podzielić drogę procesu”⁶. Samo pojęcie „drogi procesu” oznacza zaś rozpięty w czasie ciąg faktów procesowych, poczynając od pierwszej czynności w sprawie, a kończąc na ostatnim fakcie procesowym. W postępowaniu głównym i w postępowaniach nadzwyczajnych można wyróżnić trzy stadia procesowe:

- 1) stadium wstępne – obejmuje czynności wszczęcia postępowania oraz czynności procesowe mające na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w określonej sprawie;
- 2) stadium postępowania wyjaśniającego (rozpoznawczego) – obejmuje ciąg czynności procesowych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego;
- 3) stadium podjęcia decyzji rozstrzygającej – dotyczy indywidualnej sprawy konkretnej osoby⁷ będącej przedmiotem postępowania.

1 Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1973, s. 52.

2 B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 99.

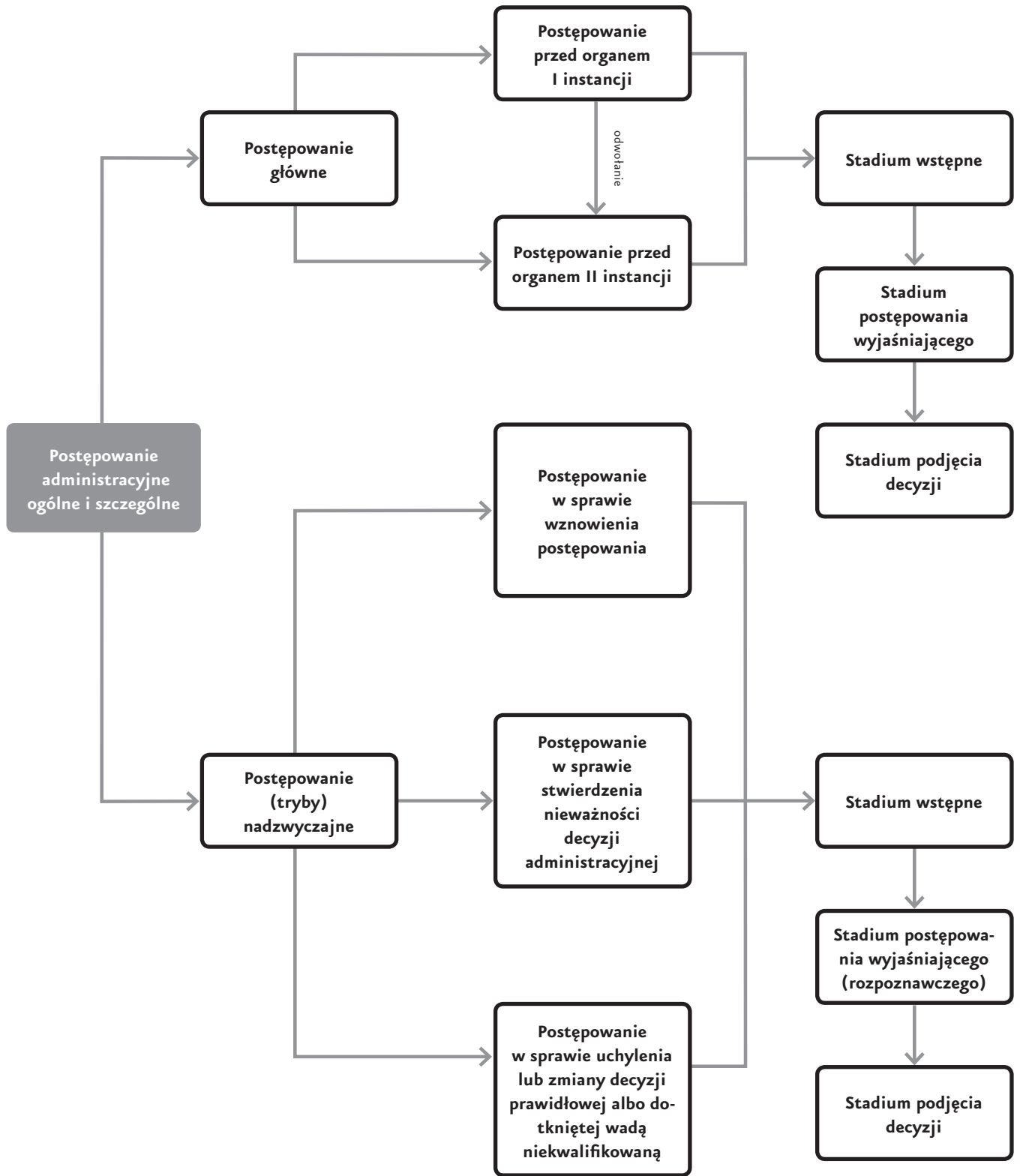
3 B. Adamiak [w:] *ibidem*, s. 99.

4 Zob. B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, AUWR No 648, „Prawo” CXII, Wrocław 1985, s. 94.

5 Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 100.

6 Zob. M. Cieślak, *op. cit.*, s. 53.

7 Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 100.



Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczają jednostce zakres dopuszczalności obrony przysługującego jej interesu prawnego na drodze regulowanego prawnie procesu przed organem administracji publicznej. Przesłanki te należy rozważać osobno względem: ogólnego postępowania administracyjnego, spraw sporów o właściwość, postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, postępowania w sprawach skarg i wniosków oraz petycji, nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz trybu europejskiej współpracy administracyjnej.

2. W przypadku ogólnego postępowania administracyjnego z art. 1 pkt 1 w zw. z pkt. 2 k.p.a., wyróżnia się cztery przesłanki pozytywne stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a z art. 3 § 1–3 i art. 4 k.p.a. – pięć przesłanek negatywnych¹.

3. Do przesłanek pozytywnych zalicza się:

- a) prowadzenie postępowania w sprawie przez organ właściwy;
- b) przynależność sprawy do właściwości tego organu;
- c) indywidualny charakter sprawy (oznacza to, że jest to sprawa indywidualnie określonego podmiotu, w której orzeka się o jego indywidualnie oznaczonych uprawnieniach lub obowiązkach);
- d) podstawę prawną do rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej.

Przesłanki te muszą wystąpić łącznie.

4. Przesłanki negatywne to w przeważającej mierze przewidziane ustawowo wyłączenia określonych spraw spod zakresu mocy obowiązującej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Do spraw tych należą:

- a) sprawy karne skarbowe (art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a.);
- b) sprawy podatkowe (art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.);
- c) sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.);
- d) sprawy wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a.);

e) sprawy podległości służbowej pracowników organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.).

Szczególną kategorię wyłączeń wyraża regulacja art. 4 k.p.a., zgodnie z którą „Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych oraz umów i zwyczajów międzynarodowych”.

Do postępowania w sprawach podatkowych stosuje się przepisy działu IV i działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Nie stosuje się zaś, pomimo brzmienia art. 3 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., przepisów działu V, gdyż zostały one uchylone. Przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącego skarg i wniosków, stosuje się również do postępowania w sprawach karnych skarbowych, postępowaniach w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz postępowania w sprawach podległości służbowej pracowników organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 3 § 4 k.p.a.).

5. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują czynności podejmowanych przy rozpatrywaniu sporów o właściwość, a jedynie wskazują na sąd administracyjny jako właściwy w sprawach sporów między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego i na podmioty legitymowane do wniesienia wniosku w tej sprawie.

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń i postępowanie w sprawach skarg i wniosków oraz petycji są postępowaniami uproszczonymi o charakterze administracyjnym. W postępowaniach tych nie występują strony i nie można w nich wydawać decyzji administracyjnych. W postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń może wziąć udział każdy, kto ubiega się o jego wydanie, a w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków oraz petycji – każdy, kto wniesie skargę, wniosek lub petycję do danego organu państwowego bądź organu państwowej jednostki organizacyjnej. Z zakresu stosowania przepisów o skargach i wnioskach wyłączono sprawy ze stosunków nadrzędności i podległości organizacyjnej organów państwowych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych.

¹ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 90–92.

