

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 18/2022

PRAWA I OBOWIĄZKI STRONY NA GRUNCIE SAMORZĄDOWYCH PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH

dr Mariusz Paradowski

Wiadomości wstępne

Problematyka dotycząca strony postępowania administracyjnego w polskim systemie prawnym należy do kręgu podstawowych zagadnień normatywnych. Status prawny strony jest fundamentalnym elementem procedury administracyjnej regulowanej treścią przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[1]. Od czasu wejścia w życie przedmiotowej ustawy sposób rozumienia tego pojęcia zasadniczo nie uległ zmianie. Nauka prawa administracyjnego oraz procedura administracyjna dość jednoznacznie wykazują niezmiennosc poglądów na temat pozycji prawnej strony w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak organy administracji publicznej niejednokrotnie w toku prowadzonych czynności prawnych dostrzegają liczne trudności procesowe wymagające wyjaśnienia na gruncie wykładni norm prawa publicznego. W obliczu indywidualnej sprawy administracyjnej wielokrotnie pojawiają się sytuacje, w których podmioty administrujące posiadają wątpliwości względem uznania osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej za stronę postępowania administracyjnego. Co więcej, pracownikom aparatu administracyjnego często towarzyszy niepewność wobec obowiązku inicjowania procesu administracyjnego. W sferze formalnego prawa administracyjnego istnieją normy prawne uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania nie tylko ze względu na brak interesu prawnego podmiotu zainteresowanego procedurą administracyjną, ale także z uwagi na inne przesłanki ustawowe mieszczące się w płaszczyźnie wykładni treści przepisu art. 61a k.p.a. Stosownie do wymienionej normy prawnej gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Na przedmiotowe postanowienie służy zażalenie.

[1] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052.

Trzeba również pamiętać, że w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego stronie przysługuje szereg uprawnień podmiotowych. Organ administracji publicznej stojąc na straży praworządności musi uwzględnić aktywność procesową strony. W przypadku rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez wydanie decyzji z pominięciem udziału strony w postępowaniu albo uniemożliwienie jej aktywności nie tylko dają podstawę dla wniesienia środka zaskarżenia do organu wyższego stopnia, ale również uzasadniają wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Organy administracji samorządowej stoją przed wyzwaniem procedowania wielu spraw administracyjnych o szerokim spektrum działań procesowych. Wielopłaszczyznowe zadania własne jednostek samorządu terytorialnego oraz potrzeba zaspokojenia potrzeb mieszkańców lokalnej i regionalnej wspólnoty dowodzi o złożoności licznych postępowań administracyjnych prowadzonych przez organ administracji publicznej na szczeblu gminy, powiatu oraz województwa. Niniejsze okolicznością wymuszają potrzebę dyskusji w polu urzędniczym oraz konieczność wykładni wielu zagadnień procesowych.

2. Prawne i prawnicze rozumienie pojęcia strony postępowania administracyjnego

Stosownie do treści przepisu art. 28-30 § 1-3 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli.

O paradygmacie interpretacyjnym strony w postępowaniu administracyjnym w sposób szeroki wypowiada się doktryna prawnicza. P. Krzykowski, A. Skóra oraz T. Majer podkreślili, że: „strona bierze udział w postępowaniu w celu realizacji swego interesu prawnego bądź w celu jego ochrony przed naruszeniem przez inną stronę. Strona pozostaje w materialnoprawnym związku ze sprawą administracyjną będącą przedmiotem postępowania, a orzeczenie kończące postępowanie (decyzja) kształtuje jej uprawnienia i/lub obowiązki[2]. W odrębnym opracowaniu M. Karpiuk, P. Krzykowski oraz A. Skóra odnotowali, iż: „status strony postępowania przysługuje podmiotowi posiadającemu interes prawny, bez względu na to, czy bierze lub brał udział w postępowaniu”[3]. Autorzy również wskazali, że: „interes prawny powinien być rozumiany jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. O takiej ocenie nie decyduje wewnętrzne, subiektywne przekonanie osoby żądającej ochrony, lecz konkretny przepis (przepisy) prawa materialnego. Interes prawny istnieje obiektywnie, jeżeli jest wyznaczony przez przepisy prawa dla konkretnego podmiotu, w tym także podmiotu, który niekoniecznie zdaje sobie sprawę z jego istnienia. Interes ten nie może być zatem wyłącznie przejawem subiektywnego odczucia podmiotu”[4]. Innymi słowy, mieć interes prawny w okolicznościach danej sprawy administracyjnej oznacza możliwość dokonania subsumpcji stanu faktycznego względem norm prawa administracyjnego. W treści norm materialnego prawa administracyjnego musi istnieć przepis prawny dający się zastosować na gruncie indywidualnej sprawy administracyjnej wobec konkretnej strony. Udzielenie materialno-prawnych uprawnień podmiotowych lub nałożenie obowiązków w drodze aktu administracyjnego jest wyrazem istnienia interesu prawnego u podstaw adresata decyzji administracyjnej. Linia orzecznicza pozostaje w tym zakresie wyjątkowo jednolita.

[2] P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer, *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020, s. 87

[3] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz do art. 1-60*, Olsztyn 2020, s. 144.

[4] Tamże, s. 139

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: „interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. oznacza zatem występowanie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu, a sferą administracyjną, w której może nastąpić konkretyzacja uprawnień i obowiązków. Związek ten musi być bezpośredni[5]. Wedle z kolei wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: „interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. musi mieć oparcie w przepisach prawa, to przepis bowiem decyduje o tym, czy konkretny podmiot ma w danej sprawie chroniony interes. Kryterium "interesu prawnego" ma zatem charakter materialno-prawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków wnioskodawcy a przedmiotem sprawy. Musi to być nadto interes o charakterze osobistym, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Od tak pojętego interesu prawnego odróżnić należy interes faktyczny, to jest sytuację, w której dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji. Innymi słowy, o posiadaniu przez dany podmiot interesu prawnego we wzięciu udziału w postępowaniu administracyjnym decyduje co do zasady norma prawa materialnego, na której opiera się zaskarżony akt administracyjny, a nie interes faktyczny. Źródłem interesu prawnego należy poszukiwać zatem w przepisach prawa materialnego, przy czym interes prawny może być wywodzony także spoza materialnego prawa administracyjnego. Jednakże interes prawny musi być rozumiany jako obiektywna, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes prawny charakteryzuje się więc następującymi cechami: jest indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego”[6]. Orzecznictwo sądów administracyjnych dość precyzyjnie dokonuje wykładni pojęcia strony przez pryzmat interesu prawnego. Termin interesu prawnego ma rzeczywiste znaczenie w kontekście indywidualnej sprawy administracyjnej. Co ważne, zdaniem judykatury interes prawny skonkretyzowany jest w okolicznościach faktycznych zawistej sprawy administracyjnej. W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku: „interes prawny na podstawie art. 97 u.g.n. w postępowaniu o zatwierdzenie podziału nieruchomości może mieć podmiot, który jest właścicielem nieruchomości sąsiedniej uwzględnionej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do łącznego podziału z nieruchomością objętą wnioskiem”[7]. W świetle innego wyroku tego sądu: „kategoria interesu prawnego w postępowaniu o pozwolenie na budowę zawiera element potencjalności. Stroną tego postępowania powinny być zatem nie tylko osoby, których interes prawny zostaje naruszony określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać - nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z przepisów prawa budowlanego i przepisów odrębnych”[8]. Na podstawie z kolei wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „dla wykazania interesu prawnego, o jakim mowa w art 169 ust 2 p.w.p., w żądaniu stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy z powodu jego nieużywania (art. 169 ust 1 pkt 11 p.w.p.) wystarczy wskazanie przez wnioskodawcę na własne prawo ochronne na znak towarowy dla takiej samej grupy towarów, co znak towarowy o stwierdzenie wygaśnięcia którego wnioskodawca występuje oraz wskazanie na takie wspólne elementy w oznaczeniu występujące w obu znakach towarowych, które czynią przekonanie wnioskodawcy o ich kolizyjności obiektywnie usprawiedliwionym, tj. świadczą o tym, że przekonanie to nie jest oczywiście bezzasadne”[9].

[5] Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2015 r., II SA/Po 86/15, LEX nr 1932886

[6] Wyr. WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SA/Łd 785/18, LEX nr 2568172

[7] Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2021 r., II SA/Bk 197/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

[8] Wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2018 r., II SA/Bk 173/18,

[9] Wyr. NSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 r., II GSK 309/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Podobnie jak orzecznictwo sądowno-administracyjne również literatura prawnicza rozgranicza interes prawny od interesu faktycznego. R. Kędziora dostrzegł, iż: „od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, czyli sytuację, w której określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę żądania stosownych czynności organu administracji publicznej”[10]. W polskiej kulturze prawnej pojęcie strony postępowania administracyjnego od kilku dekad posiada utrwaloną wykładnię i praktykę stosowania norm prawa publicznego. W obliczu zaistniałej sprawy administracyjnej nie zawsze jednak w wystarczająco jasny i czytelny sposób pozostają normatywne kryteria uznaniowości podmiotów prawnych za stronę w samorządowej procedurze administracyjnej. Co więcej, stronom tym przysługuje wiele uprawnień procesowych, które nie pozostają bez znaczenia w kontekście sprawy administracyjnej.

3. Uprawnienia strony postępowania administracyjnego

Strona postępowania administracyjnego obok organu administracji publicznej jest kluczowym podmiotem prawnym w procedurze administracyjnej. Przepisy prawa procesowego wyposażają stronę w szereg uprawnień.

Tab. Wybrane uprawnienia procesowe strony postępowania administracyjnego

przepis k.p.a.	uprawnienie	norma prawna
art. 6 art. 7	prawo do praworządnego postępowania administracyjnego	Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.
art. 9	prawo do informacji	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 nieznaności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.
art. 10	prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania	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.
art. 12 § 1 art. 35	prawo do terminowego załatwienia sprawy administracyjnej	Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.. 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, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.
art. 15	prawo do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej	Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
art. 16 § 2	prawo do sądu	Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.
art. 32	prawo do działania przez pełnomocnika	Strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.
art. 37 § 1	prawo do wniesienia ponaglenia	Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczyność) lub postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość)

[10] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2011, s. 206

art. 40 § 1	prawo do doręczenia korespondencji	Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi
art. 61 § 1	prawo do wszczęcia postępowania administracyjnego	Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.
art. 64 § 2	prawo do uzupełnienia braków formalnych	Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania
art. 73 § 1	prawo do zapoznania się z aktami sprawy, sporządzenia notatek, otrzymania kopii oraz uzyskania odpisów z akt sprawy	Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania
art. 75 § 1	prawo dopuszczenia dowodu w sprawie administracyjnej	Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.
art. 89 § 1	prawo do żądania wyznaczenia rozprawy administracyjnej	Organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa
art. 95 § 1	prawo do czynnej aktywności w toku rozprawy administracyjnej	Na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego
art. 98 § 1	prawo do żądania zawieszenia postępowania	Organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.
art. 109 § 1	prawo do otrzymania decyzji administracyjnej	Decyzję doręcza się stronom na piśmie
art. 111 § 1	prawo do żądania uzupełnienia decyzji administracyjnej	Strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach.
art. 114	prawo do zawarcia ugody	W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugody, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepis szczególny
art. 127 § 1	prawo do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej	Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.
art. 136 § 1	prawo do żądania rozszerzenia materiału dowodowego w toku postępowania odwoławczego	Organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję
art. 137	prawo do cofnięcia odwołania	Strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłyby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny
art. 141 § 1	prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie	Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi.
art. 145 § 1 art. 147	prawo do żądania wznowienia postępowania administracyjnego	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, niezbrane 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. Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a–145b następuje tylko na żądanie strony.
art. 154 § 1 art. 155	prawo do żądania uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej	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, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.
art. 156 § 1	prawo do żądania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej	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 albo sprawą, którą załatwiono milcząco; 4) została skierowana do osoby niebędącej 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.

4. Obowiązki strony postępowania administracyjnego

Zakres obowiązków strony postępowania administracyjnego na gruncie prawa procesowego jest nieporównywalnie mniejszy względem szerokiego katalogu uprawnień tego podmiotu w procedurze administracyjnej. Niemniej jednak obowiązki prawne spełniają znamienne rolę wobec wykonania decyzji administracyjnej. Trudno nie dostrzec, że podstawowym obowiązkiem strony jest przestrzeganie treści aktu administracyjnego ostrzegającego sprawę administracyjną co do istoty w części lub całości. Co więcej, strona postępowania administracyjnego obowiązana jest podporządkować się organowi prowadzącemu procedurę administracyjną z uwagi na władztwo administracyjne. P. Radzewicz podkreślił, że: „władztwo publiczne należy do kategorii pojęć, które w nauce prawa administracyjnego nie doczekały się jednoznacznego stanowiska teoretyczno-prawnego. Wśród przedstawicieli doktryny trwają spory co do zakresu znaczeniowego tego pojęcia, jego charakteru prawnego oraz źródeł pochodzenia. Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że prawna koncepcja władztwa publicznego w decydujący sposób wpływa na sposób rozumienia wielu zagadnień prawa administracyjnego oraz wyznacza granice rozważań na temat prawa administracyjnego i administracji publicznej (państwowej). Władztwo publiczne wykorzystywane jest również często przy definiowaniu innych pojęć prawnych, stanowiąc jedno z ich kryteriów wyodrębnienia”[11]. I. Wieczorek oraz J. Szymanek z kolei wskazali, iż: „pojęcie władztwa administracyjnego ma charakter instrumentalny, zostało stworzone przez naukę prawa administracyjnego dla opisu zjawisk i procesów zachodzących w administracji publicznej. Pojęcie władztwa rozważane jest w trzech podstawowych kontekstach: w związku z analizą prawnych form działania administracji – władczość jest cechą niektórych form działania administracji; w ramach rozważań nad istotą stosunku administracyjnoprawnego, uprawnienie organu administracji do wyznaczania zakresu praw i obowiązków podmiotu administrowanego jest uważane za cechę stosunków administracyjnoprawnych oraz jako element konstrukcyjny pojęcia organu administracji publicznej, wiele definicji organu administracji wskazuje na konieczność dysponowania przezeń władztwem administracyjnym”[12].

W obliczu tego wyodrębnienia warto również zwrócić uwagę na wykładnię obowiązku prawnego strony postępowania administracyjnego w kontekście egzekucji administracyjnej. Obowiązek prawny nałożony na stronę przez organ administracji publicznej co do zasady podlega wykonaniu. W przypadku permanentnego uchylenia się adresata decyzji administracyjnej od spełnienia nałożonego obowiązku prawnego podmiot administrujący posiada kompetencję prawną do złożenia wniosku w sprawie wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[13]. R. Hauser oraz A. Skoczylas nadmienili, że: „podstawowym, a zarazem najważniejszym podmiotem postępowania egzekucyjnego, którego byt przesądza o obowiązku jego prowadzenia jest zobowiązany”[14].

[11] P. Radzewicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego* [w:] Kwartalnik prawa publicznego 5/4, Warszawa 2005, s. 121-122

[12] I. Wieczorek, J. Szymanek, *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018, s. 218

[13] t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, 1492, 2320, z 2021 r. poz. 11, 41, 802, 1005, 1177, 1236, 1666, 1927, 1981, 2052, 2105, 2270, z 2022 r. poz. 1.

[14] R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji – komentarz*, Warszawa 2014, s. 30

Stosownie do treści przepisu art. 1a pkt 20 wymienionego aktu prawnego ilekroć w ustawie jest mowa o zobowiązanym rozumie się przez to osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają.

5. Pozycja prawna strony postępowania administracyjnego na tle działania jednostek samorządu terytorialnego samorządowych

Nie pozostaje kwestią sporną, że organy jednostek samorządu terytorialnego realizując zadania własne *ex lege* zobligowane są do procedowania zróżnicowanych postępowań administracyjnych mających na celu udzielenie stronom określonych uprawnień lub nałożenia na wymienione podmioty pewnych obowiązków. Przyglądając się strukturze organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa można dostrzec powtarzającą się prawidłowość przyjętego urzędniczego systemu pracy. Sfera działania organu administracji publicznej odpowiada charakterowi działu (wydziału, referatu) administracji samorządowej. Gminy lub miasta na prawach powiatu w swej strukturze organizacyjnej mają wyodrębnione komórki organizacyjne powołane do procedowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. I tak, wymienia się tutaj: wydziały: komunikacji; dowodów osobistych i ewidencji ludności; planowania przestrzennego; budownictwa; ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa; finansów; podatków i opłat lokalnych; edukacji, kultury oraz zdrowia. Podobną strukturę organizacyjną w powiatach posiadają starostwa, a w województwach – urzędy marszałkowskie. Wobec jednostek samorządu terytorialnego nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[15]. Taki stan rzeczy oznacza, że organy administracji samorządowej na mocy statutów kształtują strukturę organizacyjną urzędu.

W kontekście powyższego zróżnicowania trafne jest spostrzeżenie, iż pozycja prawna strony postępowania administracyjnego w obliczu samorządowych procedur publicznych nie jest jednolita. Wolno zauważyć, iż w zależności od przyjętej metodyki pracy urzędnika administracji publicznej, jego doświadczenia zawodowego często przekładającego się na sposób procedowania, położenie prawne strony będzie odrębne. W jednostkach podziału terytorialnego państwa tempo postępowania dowodowego może być zmienne. Szybkość załatwiania spraw administracyjnych w głównej mierze jest uzależniona od poziomu wiedzy i wykształcenia pracownika samorządowego oraz zasobów kadrowych organu administracji publicznej. Trzeba również odnotować, że na niższych szczeblach aparatu administracyjnego z uwagi na postępującą wadliwość procedowania może wystąpić sytuacja zwiększonej liczebności wrzucania aktów administracyjnych przez organy wyższego stopnia, w przypadku wnoszenia przez stronę odwołań od decyzji administracyjnych. Uwarunkowania te podyktowane są także brakiem wąskiej specjalizacji urzędniczej na gruncie prowadzących sprawy administracyjnych. Często w mniejszych jednostkach samorządowych istnieją wyodrębnione samodzielne stanowiska do procedowania rodzajowo pokrewnych spraw administracyjnych, aczkolwiek odmiennych pod względem przedmiotu postępowania. Inaczej jest w większych strukturach organizacyjnych. Tutaj zwykle wydzielane są komórki organizacyjne skupiające licznych specjalistów z określonego obszaru administracji publicznej.

[15] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, 2368, 2469, z 2022 r. poz. 350.

Zwiększona fachowość, dostęp do specjalistycznych oprogramowań teleinformatycznych stanowiących źródło wiedzy zasadniczo bywa warunkiem prawidłowego i obszernego sporządzania uzasadnień decyzji administracyjnych. Innymi słowy, jeśli pracownicy organu administracji publicznej posiadają dostęp do aktualnej bazy orzeczeń sądowych oraz literatury prawniczej wówczas uzasadnienie aktu administracyjnego będzie sporządzone rzetelnie, a nawet przekonujące dla strony postępowania administracyjnego. Rodzi to więc prawdopodobieństwo, iż adresat decyzji administracyjnej po zapoznaniu się z precyzyjnie sporządzonym rozstrzygnięciem podzieli stanowisko organu administracyjnego, a tym samym nie wnieśli odwołania od doręzonego aktu administracyjnego. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku enigmatycznego i lapidarnego zredagowania treści uzasadnienia decyzji administracyjnej, pozbawionego oparcia w poglądach doktryny prawniczej oraz orzecznictwie sądowym. Z tego względu sporządzony akt administracyjny może okazać się niezrozumiały, a przez to nieakceptowany przez stronę przedmiotowego postępowania administracyjnego.

Podsumowanie

Podsumowując powyższą analizę warto podkreślić, iż poprawność procedowania administracyjnego w swej zasadniczej części uzależniona jest od merytorycznego przygotowania zawodowego pracowników jednostek samorządowych, właściwego podziału zadań, dostępu kadry urzędniczej do sprzętu teleinformatycznego oraz źródeł informacji prawnej i prawniczej. Niniejsze okoliczności przekładają się na aktywność strony w samorządowych procedurach administracyjnych jednocześnie oddziałują na realizowanie szeregu uprawnień podmiotowych, a w rezultacie przyczyniają się do ostatecznego wykonania obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej. Należy pamiętać, że w myśl treści przepisu art. 11 k.p.a 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. Wyczerpujące wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, przekłada się na akceptowanie rozstrzygnięcia kierowanego wobec adresata aktu administracyjnego, nawet w przypadku doręczenia decyzji negatywnej.

Równocześnie należy odnotować, że uprawnienia stron w postępowaniu administracyjnym *expressis verbis* wynikają z przepisów k.p.a. Systematyka tego aktu prawnego jest niezwykle złożona. Poszczególne uprawnienia przysługujące adresatom decyzji administracyjnej są rozproszone w płaszczyźnie całej ustawy. Wielokrotnie uprawnienia strony w procedurze administracyjnej odczytywane są przez pryzmat obowiązku organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Z tego względu wykładni przepisów prawnych zawartych w k.p.a. należy dokonywać spójnie t.j. w uzgodnieniu wielu norm prawnych usytuowanych w różnym miejscu w tekście ustawy. Powierzchnowa analiza stanu prawnego, który nie sprowadza się wyłącznie do wykładni norm proceduralnych, ale niemal zawsze opera się na regulacjach materialnego prawa administracyjnego, prowadzi do wadliwości procedury administracyjnej. Przedmiotowe okoliczności stają się podstawą wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a w przypadku decyzji ostatecznej taki stan rzeczy skutkuje wznowieniem postępowania administracyjnego lub stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej. Problematyka dotycząca praw i obowiązków strony postępowania administracyjnego zaliczana jest do kręgu zagadnień normatywnych dość często dyskutowanych w płaszczyźnie prawa publicznego. Praktyka urzędnicza jednak pokazuje, że w tej sferze wciąż istnieje wiele niejasności i trudności związanych z właściwym rozumieniem przepisów prawnych.

O AUTORZE

dr Mariusz Paradowski - doktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. Pozwolenie budowlane napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, lipiec 2022

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa