

STRONA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE NIE
MOŻE TOCZYĆ SIĘ BEZ STRONY.

Art. 28 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.

Każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie

Normę tę stosuje się w sytuacji, gdy organ wszczyna postępowanie z urzędu.

Przesłanki zastosowania tej normy:

- Prawo materialne ustanawia określony organ jako właściwy w sprawie, co organ ten musi stwierdzić zgodnie z art. 19 k.p.a.
- Sprawa, w której organ jest właściwy, może być załatwiona tylko przez wydanie decyzji (ewentualnie zawarcie ugody)
- Istnieje podmiot, który w ocenie organu ma interes prawny lub obowiązek, którego będzie dotyczyć postępowanie w indywidualnej sprawie administracyjnej

Kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Normę tę stosuje się w sytuacji, gdy organ wszczyna postępowanie na wniosek.

Przesłanki zastosowania tej normy:

- Istnieje podmiot, który uznaje się za legitymowany do występowania w postępowaniu przed organem administracji publicznej
- Jest to podmiot, który, zgodnie ze swoją oceną stanu faktycznego oraz stanu prawnego sprawy, ma interes prawny lub obowiązek, o którym można rozstrzygnąć decyzją
- Podmiot ten dokonuje czynności procesowej – wniesienia do organu uznanego za właściwy żądania wszczęcia postępowania w jego sprawie

W obu ww. normach występują pojęcia interesu prawnego oraz obowiązku. Są to pojęcia, które wiążą się z prawem materialnym, a więc przedmiotem postępowania. Dlatego też pojęcie strony należy rozpatrywać łącznie z pojęciem przedmiotu postępowania.

Co to oznacza?

Jeżeli prawo materialne przyznaje kompetencję organowi administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej, a więc w trybie autorytatywnej konkretyzacji uprawnienia lub obowiązku, to wtedy na mocy prawa procesowego określony podmiot nabędzie legitymację do żądania wszczęcia postępowania lub do udziału w postępowaniu w charakterze stron w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Interes prawny lub obowiązek są więc „łącznikami” między płaszczyzną prawa procesowego i płaszczyzną prawa materialnego.

Interes prawny czyli obiektywna, rzeczywiście istniejąca potrzeba uzyskania ochrony prawnej. Jest on osobisty, własny, indywidualny, konkretny, aktualny, oparty na normie prawnej, niepochozny, dający się obiektywnie stwierdzić.

Po przeprowadzeniu postępowania – czyli po ustaleniu stanu faktycznego i prawnego sprawy, a więc po jej rozpoznaniu, organ dokona konkretyzacji normy: interes prawny zostanie przekształcony w uprawnienie nabyte z decyzji lub dojdzie do określenia rodzaju i zakresu obowiązku.

Ustalenie braku interesu prawnego lub obowiązku skutkować będzie decyzją o umorzeniu postępowania.

Natomiast niespełnienie niektórych przesłanek określonych przepisami skutkować będzie wydaniem decyzji odmownej.

W przeciwieństwie do Kodeksu postępowania cywilnego, który przewiduje odrzucenie pozwu, a także Prawa o postępowaniu administracyjnym, które przewiduje odrzucenie skargi, Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje instytucji odrzucenia podania! Kodeks nie daje również możliwości pozostawienia sprawy bez rozpatrzenia. - Każde wszczęte postępowanie musi być zakończone w jeden z możliwych sposobów.

Art. 61a k.p.a.

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 wszczęcia postępowania (przysługuje zażalenie).

- Problem:
 - Kiedy organ powinien badać, czy dany podmiot jest stroną określonego postępowania?

Dwie koncepcje legitymacji:

- Obiektywna
- Subiektywna

ZDOLNOŚĆ ADMINISTRACYJNOPRAWNA

Jest to zdolność do bycia stroną postępowania sądowoadministracyjnego.

Art. 29 k.p.a.:

Stronami mogą być:

- osoby fizyczne,
- osoby prawne,
- a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Stroną postępowania administracyjnego może być także:

- Organ administracji rządowej
 - Gmina
 - Powiat
 - Województwo
- KIEDY?

Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. (art. 30 § 1 k.p.a.)

- Co to jest zdolność prawna?
- Co to jest zdolność do czynności prawnych?

Zdolność prawna

Jest to zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków (w prawie cywilnym).

- Art. 8 k.c.: Każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną.
- Art. 33 k.c.: Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną.
- Art. 33¹ § 1 k.c.: Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

Zdolność do czynności prawnych

Jest to zdolność do nabywania praw i zaciągania zobowiązań. Innymi słowy: jest to zdolność do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych.

Oceniana jest zgodnie z art. 11 i nast. k.c. lub przepisów szczególnych zawartych w k.p.a.

Osoby prawne oraz tzw. ułomne osoby prawne dysponują pełną zdolnością do czynności prawnych; działają one przez swoich (ustawowych lub statutowych) przedstawicieli (art. 30 § 3 k.p.a.) - na ogół organy.

W przypadku osób fizycznych zdolność do czynności prawnych podlega stopniowaniu: od jej braku do pełnej.

Zdolność do czynności prawnych osób fizycznych

- Brak - art. 12 k.c.: Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie.
- Ograniczona – art. 15 k.c.: Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo.
- Pełna – art. 11 k.c.: Pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności.

Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli. (art. 30 § 2 k.p.a.)

- Kto będzie w takiej sytuacji stroną postępowania przed organem?

Zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.

Następstwo prawne

Kodeks obejmuje swoją regulacją również następstwo prawne zasądzone w toku postępowania.

- Jaki jest tego cel, sens?
- W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. (art. 30 § 4 k.p.a.)

- W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa strony, w razie jej śmierci w toku postępowania, jeżeli został ustanowiony zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem strony, na jej miejsce wstępuje zarządca sukcesyjny.
 - W przypadku wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego do postępowania toczącego się z udziałem zarządcy sukcesyjnego na jego miejsce wstępują następcy prawni zmarłego.
(art. 30 § 4a k.p.a.)

- W sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej,
 - a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. (art. 30 § 5 k.p.a.)

Strona nieobecna

Organ prowadzący postępowanie nie może dopuścić do sytuacji, w której interesy strony postępowania uległyby pogorszeniu czy naruszeniu na skutek tego, że jest ona nieobecna w kraju. Kodeks stroną taką nazywa stroną nieobecną i sytuację takiej strony reguluje w art. 34.

Organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.

- Ale!

W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd.

Pełnomocnictwo procesowe

Strona może działać w postępowaniu administracyjnym samodzielnie, ale także za pośrednictwem pełnomocnika procesowego.

Regulacja pełnomocnictwa procesowego jest zawarta w art. 32-33 k.p.a.

Udzielenie pełnomocnictwa to...?

Art. 32 k.p.a.:

Strona może działać przez pełnomocnika,

- chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

Jaki jest więc zakres przedmiotowy pełnomocnictwa?

Ilu pełnomocników może mieć strona?

Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. (art. 33 § 1 k.p.a.)

- Pełną czy ograniczoną?
- Czy musi posiadać jakieś szczególne kwalifikacje?

Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. (art. 33 § 2 k.p.a.)

Art. 33 § 3 k.p.a.:

Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa.

- Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie.

Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony

Rodzaje pełnomocnictwa

- Ogólne
- Szczególne

Czy można domniemywać istnienia pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym?

Art. 33 § 4 k.p.a.

W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

- Sprawa mniejszej wagi
- Członek najbliższej rodziny lub domownik strony
- Brak wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia

Jakie obowiązki ma organ w związku z ustanowieniem przez stronę pełnomocnika?

Organ musi zapewnić pełnomocnikowi możliwość czynnego udziału w postępowaniu.

– Dlaczego?

PODMIOTY NA PRAWACH STRONY

Podmioty na prawach strony

To podmioty, którym ustawa procesowa przyznaje prawo do uczestniczenia w postępowaniu dotyczącym innego podmiotu (strony tego postępowania) ze względu na szczególny charakter lub zadania tych podmiotów. Podmioty te nie są stronami tego postępowania, ale działają na prawach strony tego postępowania, przy czym chodzi tu wyłącznie o prawa procesowe.

Podmioty na prawach strony korzystają wyłącznie z praw procesowych przysługujących stronie postępowania administracyjnego. Nie korzystają z uprawnień wynikających z prawa materialnego, tym bardziej nie mogą takimi prawami rozporządzać!

Pewne jednak uprawnienia procesowe przysługują wyłącznie stronie – np. art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 147 k.p.a.

Podmioty na prawach strony co do zasady działają niezależnie od strony, ich działania nie są powiązane z działaniami strony postępowania.

- Ustawa może przewidywać od tej zasady wyjątki, np. art. 31 § 1a k.p.a.

Podmiotami na prawach strony, o których mówi Kodeks postępowania administracyjnego, są:

- Prokurator (art. 182-189 k.p.a.)
- Organizacja społeczna (art. 31 k.p.a.)

Nie oznacza to jednak, że przepisy szczególne nie mogą tworzyć innego rodzaju podmiotów na prawach strony, które występowałyby w postępowaniu administracyjnym.

Organizacja społeczna

Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przez organizację społeczną rozumie się organizacje:

- Zawodowe
- Samorządowe
- Spółdzielcze
- Inne organizacje społeczne

Organizacja społeczna może stać się podmiotem na prawach strony w postępowaniu dotyczącym sprawy administracyjnej innego podmiotu (strony tego postępowania):

- Jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji
- Gdy przemawia za tym interes społeczny

Ustawy szczególne mogą przewidywać inne przesłanki niż ww. - np. organizacje ekologiczne

Organizacja społeczna może występować z żądaniem:

- Wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby
- Dopuszczenia do udziału w ww. postępowaniu

Występując z którymkolwiek z ww. żądań, organizacja musi wykazać spełnienie przywołanych przesłanek – ocena ich spełnienia należy do organu.

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

Żądanie wszczęcia postępowania

Kiedy organizacja społeczna może wystąpić z takim żądaniem?

- Po pierwsze, postępowanie w sprawie dotyczącej innego podmiotu jeszcze się nie toczy i wcześniej się nie toczyło.
- Czy jednak w każdej sytuacji, gdy wskazane postępowanie się nie toczy, organizacja może wystąpić z żądaniem jego wszczęcia?

Postępowanie administracyjne może być wszczęte na wniosek i z urzędu, w zależności od regulacji materialnoprawnej.

Szeroko wskazuje się, że jeśli chodzi o przyznanie uprawnienia, to postępowanie będzie wszczynane na wniosek, bo jednostka samodzielnie decyduje, czy chce korzystać z jakiegoś uprawnienia, czy niekoniecznie. Jeżeli natomiast idzie o nałożenie obowiązku, postępowanie będzie na ogół wszczynane przez organ z urzędu, gdyż to na nim ciąży obowiązek realizacji interesu publicznego.

Kiedy więc organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania?

Wtedy, gdy postępowanie to powinno być
wszczęte z urzędu.

Bez sensu, żeby organ wszczynał
postępowanie ws. przyznania jednostce
uprawnień, skoro jednostka może nie być w
ogóle zainteresowana ich nabyciem i
późniejszym z nich korzystaniem.

Żądanie dopuszczenia do udziału

Kiedy organizacja społeczna może wystąpić z takim żądaniem?

- Wtedy, gdy postępowanie w sprawie innej osoby już się toczy.
- Nie ma tutaj żadnego znaczenia fakt, czy postępowanie to było wszczęte z urzędu, czy na wniosek strony.

Postanowienie

Organ prowadzący postępowanie wydaje:

- Postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu / dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu
- Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania / odmowie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu
 - Na postanowienie odmowne organizacji społecznej przysługuje prawo zażalenia.

Dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sprawy innego podmiotu organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

Kodeks przewiduje jeszcze jedną możliwość dołączenia organizacji społecznej do postępowania administracyjnego w cudzej sprawie. Art. 31 § 4 k.p.a. reguluje obowiązek organu administracji publicznej w tym zakresie. Mianowicie, organ, 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.

Pogląd w sprawie

Inny charakter ma regulacja art. 31 § 5 k.p.a.

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.

- Brak uczestnictwa w charakterze podmiotu na prawach strony
- Zgoda organu

Prokurator

Prawo prokuratora do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotu na prawach strony jest jednym z elementów systemu gwarancji praworządnego działania organów administracji publicznej.

- art. 182-189 k.p.a.

Prokurator, podobnie jak organizacja społeczna, ma prawo żądać:

- Wszczęcia postępowania w sprawie
- Dopuszczenia do udziału w postępowaniu

Inne są jednak przesłanki skorzystania z tych praw, a także inny jest tryb ich realizacji.

Żądanie wszczęcia postępowania

Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. (art. 182 k.p.a.)

- Kiedy można mówić o stanie niezgodnym z prawem?

Stan niezgodny z prawem ma miejsce wtedy, gdy organ powinien wszcząć postępowanie w danej sprawie konkretnego podmiotu z urzędu, lecz tego nie robi.

Stan niezgodności z prawem nie zachodzi, gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek – strona sama decyduje o swojej sferze uprawnień, z których chce korzystać.

Żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu

Prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. (art. 183 § 1 k.p.a.)

Zarówno w przypadku, gdy prokurator żąda wszczęcia postępowania w sprawie, jak i gdy żąda dopuszczenia do udziału w już toczącym się postępowaniu organ administracji publicznej nie wydaje żadnych rozstrzygnięć w kwestii wszczęcia postępowania czy dopuszczenia do udziału. Postępowanie w sprawie jest po prostu wszczynane albo prokurator włącza się do już toczącego się postępowania w sprawie.

Zawiadomienie prokuratora

Organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora:

- o wszczęciu postępowania oraz
- o toczącym się postępowaniu

w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

– Coś dziwnego w tym przepisie?

Sprzeciw – szczególne uprawnienie prokuratora

Prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od **decyzji ostatecznej**, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują:

- wznowienie postępowania
- stwierdzenie nieważności decyzji albo
- jej uchylenie lub zmianę

Prokurator wnosi sprzeciw do organu właściwego do:

- wznowienia postępowania
- stwierdzenia nieważności decyzji albo
- jej uchylecia lub zmiany

Sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra wnosi Prokurator Generalny.

Jeżeli podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (pozbawienie strony udziału w postępowaniu), wniesienie sprzeciwu wymaga zgody strony.

Prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu.

W przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony.

Sprzeciw prokuratora powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie trzydziestu dni od daty jego wniesienia.

- W razie niez załatwienia sprzeciwu w terminie stosuje się odpowiednio art. 36-38 k.p.a. (m.in. dotyczące ponaglenia).

W przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu organ administracji publicznej, do którego sprzeciw wniesiono, obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu.

Inne podmioty na prawach strony

- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Rzecznik Praw Dziecka
- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
- Organy Inspekcji Ochrony Środowiska
- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej