

CZYNNOŚCI PRAWNE JEDNOSTKI A WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak

I. UWAGI OGÓLNE

Klasyczna koncepcja materialnego prawa administracyjnego opiera się na założeniu dokonywania autorytatywnej konkretyzacji w zakresie sytuacji prawnej jednostki, normy prawa przez właściwy organ administracji publicznej. Wyznacza to miejsce jednostki w procesie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez ograniczenie do przyznania inicjatywy w podjęciu procesu konkretyzacji oraz w toku tego procesu. Ma to konsekwencje prawne dla charakteru czynności jednostki w prawie administracyjnym, przez ograniczenie do czynności procesowych, których następstwem jest materialnoprawna czynność organu administracji publicznej.

Od tej klasycznej koncepcji odchodzi współczesna koncepcja materialnego prawa administracyjnego, która sytuacji prawnej jednostki nie opiera wyłącznie na założeniu autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego przez właściwy organ administracji publicznej, przyznając jednostce zdolność prawną do podejmowania materialnoprawnych czynności, kształtujących uprawnienia lub obowiązki. Rozwiązania prawne przyjęte we współczesnym prawie administracyjnym dają podstawę do klasyfikacji czynności prawnych jednostki na:

- 1) czynności procesowe,
- 2) czynności materialnoprawne.

II. CZYNNOŚCI PROCESOWOPRAWNE JEDNOSTKI

W klasycznej koncepcji administracyjnego prawa materialnego rola jednostki ograniczona była do inicjatywy podjęcia przez właściwy organ administracji publicznej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa. Przepisy prawa procesowego, regulujące tryb autorytatywnej konkretyzacji stanowią, że dla rozpoczęcia tego procesu w określonym zakresie warunkiem prawnym jest dokonanie przez jednostkę czynności

procesowej: złożenia podania. Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a.¹: „Postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu”. Tak też stanowi art. 165 § 1 Ordynacji podatkowej²: „Postępowanie podatkowe wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu”.

Autorytatywna konkretyzacja normy prawa administracyjnego oparta jest na zasadzie skargowości i zasadzie oficjalności. Rozwiązanie prawne przyjęte tak w art. 61 § 1 k.p.a., jak i art. 165 § 1 Ordynacji podatkowej nie oznacza dowolności w zakresie wyboru przez organ wszczynający proces autorytatywnej konkretyzacji zasady skargowości czy zasady oficjalności. Granice tych zasad wyznaczają normy materialnego prawa administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym – materialnego prawa podatkowego. Zarówno art. 61 § 1 k.p.a., jak i art. 165 § 1 Ordynacji podatkowej muszą być interpretowane w związku z przepisami prawa materialnego. Rozwiązania prawne przyjęte w tym zakresie mogą być różne, a mianowicie, mogą ustanawiać *expressis verbis*, że w danym zakresie autorytatywna konkretyzacja następuje na wniosek uprawnionej jednostki. Tak np. zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³: „Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. (...)”. Według np. art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej: „Organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji, o której mowa w art. 53a; 3) umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną”. W przypadku gdy przepis prawa materialnego nie normuje inicjatywy wszczęcia postępowania w danej kategorii administracyjnych, przyjmuje się, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest określenie ciężących na jednostce obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień – wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Jeżeli zaś chodzi o ustalenie sytuacji prawnej jednostki w zakresie jej uprawnień, zgodnie z zasadą, że jednostka rozporządza swoim prawem, wszczęcie postępowania następuje na wniosek.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.); dalej: k.p.a.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

³ Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.

W żądaniu jednostki wszczęcia postępowania można wyodrębnić aspekt materialny i aspekt procesowy. O aspekcie materialnym można mówić w tym znaczeniu, że oświadczenie woli jednostki żądania wszczęcia postępowania wyznacza przedmiot sprawy administracyjnej. Przedmiot sprawy administracyjnej, jej granice wyznacza zatem jednostka, organ administracji publicznej nie jest właściwy do zmiany tego przedmiotu. Władztwo organu administracji publicznej nie rozciąga się na możliwość prawną zmiany treści żądania, a obejmuje dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego w zakresie tego żądania. Skuteczność prawną żądania jednostki objęta jest więc w pełni władztwem administracyjnym, do organu administracji publicznej należy w wyniku autorytatywnej konkretyzacji przyznanie lub odmowa przyznania uprawnienia, jak i umorzenie postępowania administracyjnego z powodu braku przedmiotu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa administracyjnego (żądanie uprawnienia nie jest objęte regulacją materialnego prawa administracyjnego).

Aspekt procesowy żądania wszczęcia postępowania w sprawie – to wymagania formalne oświadczenia woli jednostki, od spełnienia których uzależniona jest skuteczność czynności jednostki. Przepisy prawa procesowego ustanawiają wymagania formalne co do formy i treści. Według art. 63 § 1 k.p.a.: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiające wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu”. Wymagania co do treści reguluje art. 63 § 2 i 3 k.p.a., stanowiąc że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu. Jeżeli podanie wnosi pełnomocnik ustanowiony przez jednostkę żądającą wszczęcia postępowania w sprawie, do podania obowiązany jest dołączyć pełnomocnictwo. Takie też wymagania formalne co do formy i treści żądania wszczęcia postępowania wprowadza art. 168 § 1, 2 i 3 Ordynacji podatkowej.

Ocena spełnienia przez czynność procesową jednostki wymagań co do formy i treści należy do organu administracji publicznej. Brak zachowania przewidzianej prawem formy czynności procesowej jednostki oznacza brak żądania wszczęcia postępowania administracyjnego.