

**POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNE
I SĄDOWOADMINISTRACYJNE
Z KAZUSAMI**

**redakcja naukowa
Roman Hauser, Andrzej Skoczylas**

Roman Hauser, Jan Olszanowski
Wojciech Piątek, Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas

SERIA AKADEMICKA

2. WYDANIE

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE Z KAZUSAMI

redakcja naukowa
Roman Hauser, Andrzej Skoczylas

Roman Hauser, Jan Olszanowski
Wojciech Piątek, Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

Stan prawny na 1 września 2017 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne i łamanie

JustLuk

Poszczególne części opracowali:

Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas – części I i V

Wojciech Sawczyn – część II

Jan Olszanowski – część III

Wojciech Piątek – część IV

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-813-9

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17

Część I

Zagadnienia ogólne postępowań administracyjnego i sądownoadministracyjnego

Rozdział I. Pojęcie i funkcje prawa procesowego	21
Rozdział II. Zakres źródłowy oraz przedmiotowy postępowania administracyjnego	26
1. Rodzaje postępowania administracyjnego	26
2. Administracyjne postępowanie ogólne a postępowanie sądownoadministracyjne	29
3. Administracyjne postępowanie ogólne a administracyjne postępowanie egzekucyjne	34
4. Administracyjne postępowanie egzekucyjne a postępowanie sądownoadministracyjne	35
Rozdział III. Europeizacja postępowania administracyjnego	37
Zakończenie	41
Literatura	42

Część II

Administracyjne postępowanie ogólne

Rozdział I. Źródła i zakres stosowania postępowania administracyjnego	47
---	----

Rozdział II. Podmioty postępowania administracyjnego	52
1. Organ prowadzący postępowanie	53
2. Strona	56
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony	59
3.1. Organizacja społeczna	61
3.2. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich	62
Rozdział III. Instytucje techniczno-procesowe	66
1. Doręczenia	67
2. Wezwania	71
3. Udostępnienie akt	76
4. Terminy załatwiania spraw	77
5. Obliczanie i przywracanie terminów	85
6. Protokoły i adnotacje	88
Rozdział IV. Przebieg postępowania	89
1. Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego	89
1.1. Zasada praworządności	90
1.2. Zasada prawdy obiektywnej	91
1.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron	92
1.4. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów	93
1.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej	93
1.6. Zasada zaufania do władzy publicznej, bezstronności, proporcjonalności oraz równego traktowania w działaniach organów administracji publicznej oraz pewności prawa	94
1.7. Zasada udzielania informacji	95
1.8. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu	96
1.9. Zasada przekonywania	97
1.10. Zasada szybkości i prostoty	97
1.11. Zasada ugodowości (ugodowego załatwiania spraw)	98
1.12. Zasada pisemności	99
1.13. Zasada dwuinstancyjności	100
1.14. Zasada trwałości decyzji administracyjnych	101
1.15. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych	101
2. Wszczęcie postępowania. Podania	101
3. Dowody i postępowanie wyjaśniające	112
4. Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego	121
Rozdział V. Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym (decyzje, ugody, współdziałanie i postanowienia)	127
1. Decyzja	128
2. Współdziałanie	136

3. Ugoda	138
4. Mediacja	140
5. Postanowienie	142
Rozdział VI. Zwyczajne środki prawne w postępowaniu administracyjnym (odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie)	144
1. Odwołanie	144
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	154
3. Zażalenie	155
Rozdział VII. Wzruszanie ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych	157
1. Uwagi ogólne	157
2. Wznowienie postępowania	158
3. Stwierdzanie nieważności decyzji i postanowień	163
4. Uchylenie lub zmiana oraz wygaśnięcie decyzji	168
4.1. Uchylenie lub zmiana decyzji	168
4.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	169
Rozdział VIII. Administracyjne kary pieniężne	171
Rozdział IX. Wydawanie zaświadczeń	174
Rozdział X. Rozstrzyganie sporów o własność	177
Rozdział XI. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	182
Rozdział XII. Europejska współpraca administracyjna	184
Kazusy	186
Kazus 1. Zasady ogólne postępowania administracyjnego	186
Kazus 2. Własność organów administracji publicznej	188
Kazus 3. Wyłączenie pracownika organu administracji publicznej	191
Kazus 4. Doręczenia	192
Kazus 5. Przywrócenie terminu	195
Kazus 6. Wszczęcie postępowania administracyjnego	197
Kazus 7. Dostęp do akt sprawy. Zawieszenie postępowania	199
Kazus 8. Współdziałanie organów	202
Kazus 9. Decyzja	204
Kazus 10. Odwołania	207
Kazus 11. Brak udziału strony w postępowaniu	209
Kazus 12. Wznowienie postępowania administracyjnego	211
Kazus 13. Wzruszenie decyzji ostatecznej	213
Kazus 14. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków	216
Literatura	218

Część III

Administracyjne postępowanie egzekucyjne

Rozdział I. Zagadnienia ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji	225
1. Uprawnienia organów administracji do realizacji nakładanych na obywateli obowiązków	225
2. Dobrowolne wykonanie obowiązków publicznoprawnych	226
Rozdział II. Zakres stosowania postępowania egzekucyjnego w administracji	230
Rozdział III. Podmioty postępowania egzekucyjnego	235
1. Uwagi ogólne	235
2. Organ egzekucyjny	236
3. Zobowiązany	243
4. Wierzyciel	244
5. Egzekutor, poborca skarbowy, komornik skarbowy	247
6. Dłużnik zajętej wierzytelności	248
7. Osoba trzecia	249
8. Następca prawny zobowiązanego	249
9. Pozostałe podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego	250
Rozdział IV. Środki egzekucyjne	252
1. Uwagi wstępne	252
2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych	254
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	270
Rozdział V. Przebieg postępowania egzekucyjnego	275
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	275
2. Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	282
3. Wszczęcie i tok postępowania	284
4. Zbieg egzekucji	298
5. Koszty egzekucyjne	300
6. Egzekucja w trybie uproszczonym	301
Rozdział VI. Postępowanie zabezpieczające	303
Rozdział VII. Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych	306
Rozdział VIII. Środki prawne i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	313
1. Uwagi ogólne	313
2. Zażalenie	314

3. Zarzut	315
4. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji	320
5. Skarga na czynności egzekucyjne	321
6. Skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego	323
7. Skarga na bezczynność wierzyciela	323
8. Środki ochrony sądowej	325
Kazusy	328
Kazus 1. Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji	328
Kazus 2. Następstwo procesowe w postępowaniu egzekucyjnym	331
Kazus 3. Wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	334
Kazus 4. Zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	338
Kazus 5. Wniosek o wyłączenie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji administracyjnej	340
Kazus 6. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	343
Kazus 7. Egzekucja z ruchomości	346
Kazus 8. Grzywna w celu przymuszenia	348
Kazus 9. Zbieg egzekucji	351
Kazus 10. Umorzenie postępowania egzekucyjnego	353
Literatura	357

Część IV

Ustrój oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi

Rozdział I. Polskie sądownictwo administracyjne na tle wybranych europejskich modeli sądowej kontroli administracji	363
1. Uwagi wstępne	363
2. Sądownictwo administracyjne w Austrii	364
3. Sądownictwo administracyjne w Czechach	367
4. Rys historyczny polskiego sądownictwa administracyjnego	369
Rozdział II. Podstawy ustrojowe polskiego sądownictwa administracyjnego ...	375
1. Uwagi wstępne	375
2. Konstytucyjne podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego	376
3. Ustawowe podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego	380
Rozdział III. Właściwość sądów administracyjnych	386
1. Uwagi wstępne	386
2. Sądowa kontrola aktów i czynności (bezczynności, przewlekłego prowadzenia postępowania) z zakresu administracji publicznej	387
3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość	399
4. Podejmowanie uchwał	402
5. Uprawnienia sygnalizacyjne sądów administracyjnych	404

Rozdział IV. Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego	406
1. Uwagi wstępne	406
2. Skarżący	407
3. Organ administracji publicznej	413
4. Uczestnicy postępowania	414
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka	415
6. Organizacja społeczna	417
7. Sąd administracyjny	418
Rozdział V. Przebieg postępowania sądownoadministracyjnego	420
1. Uwagi wstępne	420
2. Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego	421
2.1. Sposób wszczęcia postępowania	421
2.2. Podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania	424
2.3. Warunki prawidłowego wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego	426
2.3.1. Obowiązek wyczerpania trybu zaskarżenia	427
2.3.2. Termin do wniesienia skargi	428
2.3.3. Obowiązek wniesienia skargi do sądu za pośrednictwem organu	430
2.4. Elementy składowe skargi	432
2.5. Ochrona tymczasowa w postępowaniu przed sądem administracyjnym	434
2.6. Cofnięcie i odrzucenie skargi	437
3. Przebieg postępowania	439
3.1. Posiedzenia sądowe	440
3.2. Rozprawa przed sądem administracyjnym	442
3.3. Postępowanie dowodowe	444
3.4. Postępowania szczególne	447
3.4.1. Postępowanie mediacyjne	447
3.4.2. Postępowanie uproszczone	448
3.5. Przeszkody w przebiegu postępowania	448
3.5.1. Odroczenie rozprawy	449
3.5.2. Zawieszenie postępowania	450
3.5.3. Umorzenie postępowania	451
4. Zakończenie postępowania	453
4.1. Pojęcie i rodzaje orzeczeń sądowych	453
4.1.1. Wyrok	454
4.1.2. Uzasadnienie wyroku	459
4.1.3. Postanowienie	461
4.1.4. Zarządzenie	462
Rozdział VI. Prawomocność orzeczeń sądowych	464
1. Uwagi wstępne	464
2. Prawomocność formalna	465

3. Prawomocność materialna	466
4. Powaga rzeczy osądzonej	468
Rozdział VII. Zaskarżalność orzeczeń sądowych	470
1. Uwagi wstępne	470
2. System środków zaskarżenia	471
3. Zasady zaskarżania orzeczeń sądowych	473
4. Środki odwoławcze	475
4.1. Skarga kasacyjna	475
4.2. Zażalenie	483
5. Pozostałe środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych	485
6. Nadzwyczajne środki zaskarżenia	487
Rozdział VIII. Koszty postępowania	491
1. Uwagi wstępne	491
2. Rodzaje kosztów postępowania	492
3. Zasady zwrotu kosztów postępowania	496
4. Zwolnienie od kosztów sądowych	499
Rozdział IX. Wykonanie wyroku sądu administracyjnego	505
1. Uwagi wstępne	505
2. Wykonanie wyroku w trybie egzekucyjnym	506
3. Wykonanie wyroku w trybie pozaegzekucyjnym	509
Zakończenie	511
Kazusy	512
Kazus 1. Pozycja ustrojowa Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego	512
Kazus 2. Właściwość sądów administracyjnych	514
Kazus 3. Przebieg postępowania sądowoadministracyjnego	516
Kazus 4. Odrzucenie skargi	517
Kazus 5. Przywrócenie terminu do wniesienia skargi	519
Kazus 6. Wniosek o uzasadnienie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego	521
Kazus 7. Skarga kasacyjna	522
Kazus 8. Wpis od skargi	524
Kazus 9. Prawo pomocy	526
Kazus 10. Wyłączenie sądu	527
Kazus 11. Granice rozpoznania sprawy przez Naczelną Sąd Administracyjny	528
Kazus 12. Środki odwoławcze	528
Literatura	530

Część V
Odrębności postępowań administracyjnego
i sądownoadministracyjnego w ustawach szczególnych

Wprowadzenie	537
Rozdział I. Odrębności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	539
1. Odrębności w regulacji prawnej strony postępowania	539
2. Odrębności w przebiegu postępowania administracyjnego	541
3. Odrębności w regulacji trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego	547
Rozdział II. Odrębności postępowania sądownoadministracyjnego	551
Zakończenie	556
Literatura	557
Wybrane uchwały NSA z zakresu postępowań administracyjnych oraz postępowania sądownoadministracyjnego	559

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2010/24/UE – dyrektywa Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 84, s. 1)
- EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- Karta k.c. – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303, s. 1, ze zm.)
- Konstytucja RP k.p.a. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.)
- r.r.u.w.s.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177)

u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
u.i.d.p.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.n.t.n.	– ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r. poz. 882 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
u.w.p.	– ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. poz. 1289 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
GSP-Prz.Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
M.P.	– Monitor Polski
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Prawo i Zabezpieczenie Społeczne
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPE	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Bank.	– Prawo Bankowe
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SC	– Studia Cywilistyczne
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Oddawany do rąk czytelników podręcznik stanowi całościowe opracowanie dotyczące problematyki polskiego postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Podstawą do jego przygotowania było ostatnie wydanie książki zatytułowanej *Postępowania administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, które w 2013 r. ukazało się nakładem wydawnictwa LexisNexis. Rozważania przedstawione w tamtym podręczniku zostały nie tylko zaktualizowane, lecz także znacznie poszerzone i przemodelowane. Oprócz uwag dotyczących poszczególnych instytucji trzech procedur, a mianowicie administracyjnej, egzekucyjnej oraz sądownoadministracyjnej, podręcznik zawiera rozważania na temat ogólnej problematyki czynności procesowych, zależności występujących między wskazanymi postępowaniami oraz odrębności, jakie w stosunku do nich zostały przewidziane w ustawach szczególnych.

Mimo upływu zaledwie roku od pierwszego wydania podręcznika w obecnej formie dokonane w tym czasie zmiany legislacyjne oraz zainteresowanie, z jakim podręcznik spotkał się na rynku wydawniczym, skłoniły wydawnictwo Wolters Kluwer oraz autorów do przygotowania drugiego wydania.

Obecnie na rynku wydawniczym jest dostępnych kilka opracowań poświęconych tej samej albo zbliżonej tematyce szeroko pojmowanego postępowania administracyjnego. Jakże wobec tego względy legły u podstaw przygotowania tego podręcznika i czym różni się on od innych opracowań?

Podstawowym zamierzeniem autorów było **połączenie w ramach jednego dzieła teorii oraz praktyki postępowania administracyjnego**. Z tego względu zamieszczonych w nim zostało wiele przykładów obrazujących działanie prawa procesowego w praktyce. Istotną nowością jest także uwzględnienie w opracowaniu przykładowych **kazusów z odpowiedziami**, które mają nie tylko ułatwić przygotowanie do egzaminu, lecz przede wszystkim doprowadzić do lepszego zrozumienia poruszonej w podręczniku tematyki.

Wzmocnieniu aspektu praktycznego służy ponadto częste odwoływanie się do **orzecnictwa sądów administracyjnych**, a także **załączenie listy najdonioślejszych uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego** odnoszących się do problematyki omawianych procedur.

W celu uczynienia podręcznika bardziej zrozumiałym, przejrzystym oraz użytecznym dla jego odbiorców przed każdym rozdziałem zostało zamieszczonych kilka **pytań wskazujących na zakres podjętej tematyki**. W poszczególnych rozdziałach znajdują się odpowiedzi na sformułowane pytania. Dodatkowo każdy z rozdziałów kończy się krótkim **podsumowaniem najważniejszych kwestii**, które zostały w nim poruszone.

Ufamy, że przygotowany w ten sposób podręcznik będzie stanowił użyteczne narzędzie dla studentów przygotowujących się do egzaminu z postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Żywimy przekonanie, że może on się okazać przydatny dla wszystkich innych osób, które chcą pogłębić wiedzę na temat poruszanej w nim problematyki.

Na wstępie chcielibyśmy jednocześnie podkreślić, że nawet najlepszy podręcznik nie wyczerpuje całości omawianej problematyki. Jego lektura powinna zostać uzupełniona aktywnym uczestnictwem w wykładach oraz konwersatoriach, dzięki którym wiedza książkowa zostaje ugruntowana i poszerzona.

Przedstawiony sposób przygotowania podręcznika jest owocem nie tylko wspólnych przemyśleń jego autorów, lecz także sugestii płynących od studentów. W dalszym ciągu jesteśmy chętni do dyskusji nad możliwością jego ulepszenia, zachowując wdzięczność za wszystkie krytyczne uwagi oraz opinie.

W tym miejscu składamy podziękowania Panu Profesorowi Zygmuntowi Niewiadomskiemu za podjęcie się trudu przygotowania recenzji wydawniczej podręcznika. Pani mgr Lucynie Łuczak-Noworolnik oraz Panu mgr. Piotrowi Kożuchowi, doktorantom w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownoadministracyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, dziękujemy za pomoc w aktualizacji treści podręcznika z zakresu administracyjnego postępowania ogólnego.

W pracy uwzględniono stan prawny, literaturę i orzecznictwo na dzień 1 września 2017 r.

Autorzy


Poznań, 1 września 2017 r.


Część I


**ZAGADNIENIA OGÓLNE
POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO
I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział I

POJĘCIE I FUNKCJE PRAWA PROCESOWEGO

 Tradycyjnie w nauce, obok prawa materialnego, wyróżniane jest prawo procesowe¹. O ile z regulacji materialnoprawnej wynikają dla określonych podmiotów ich prawa i obowiązki, o tyle prawo procesowe reguluje sposób, w jaki dochodzi do nałożenia na dany podmiot obowiązku bądź też przyznania mu uprawnienia. Prawo procesowe składa się z **zorganizowanego ciągu regularnie następujących po sobie zdarzeń procesowych, które tworzą jednolity ich cykl, zmierzający do osiągnięcia celu konkretnego postępowania.** 1

 W **ujęciu wąskim** prawo procesowe jest zespołem norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązku jednostki w sposób zapewniający ochronę jej interesów prawnych. W **ujęciu szerokim** prawo procesowe tworzy zespół norm nie tylko regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania, lecz także zmierzających do ustalenia innego skutku prawnego wymaganego ustawą. W tym znaczeniu prawo procesowe normuje tryb postępowania przed organami administracji, jak również wewnątrz tych organów². Z szerszego rozumienia prawa procesowego wynika, że nie każda norma procesowa musi zawsze łączyć się z procesem sądowym czy też administracyjnym.

 Prawo procesowe, tworząc cykl zdarzeń procesowych, składa się z następujących po sobie czynności konwencjonalnych polegających na tym, że mocą wyraźnie ustanowionych lub zwyczajowo ukształtowanych reguł określonym czyn- 2


¹ W ramach prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługuje także prawo ustrojowe, które kształtuje system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. W początkowym etapie rozwoju prawa administracyjnego obejmowało ono jedynie prawo o ustroju organów administracji oraz prawo materialne. Prawo procesowe pojawiło się dopiero w XX w.; szerzej zob. Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 128–151.

² Z. Niewiadomski [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 12–13.

nościom psychofizycznym nadaje się nowy sens społeczny, kulturowy³. Czynności tego rodzaju określane są w nauce mianem tzw. **czynności procesowych**⁴. Są nimi **wszystkie czynności konwencjonalne, formalne, dokonywane przez podmioty postępowania, jeżeli według obowiązujących w nim przepisów mogą one wywrzeć skutki prawne dla tego postępowania, w związku z którym są one dokonywane**. Każde postępowanie składa się wobec tego z następujących po sobie czynności procesowych. Dla swojej skuteczności muszą być one dokonywane w przepisanej formie, w oznaczonym czasie i miejscu. Zgodność z prawem procesu zależy od ważności składających się nań czynności procesowych.

Prawo procesowemu przypisywana jest na ogół funkcja służebna względem prawa materialnego, co nie oznacza wszakże relacji nadrzędności i podległości między tymi dwoma działami prawa w rozumieniu ich rangi, ważności⁵. Niekiedy podkreślany jest wręcz formalny charakter prawa procesowego, ponieważ nie wyznacza ono i nie określa w sposób samodzielny sytuacji prawnej podmiotów, czyniąc to pośrednio, przez realizację w jego obrębie prawa materialnego⁶. Służebność norm procesowych nie stanowi o ograniczeniu roli tego prawa, ponieważ dopiero normy procesowe stwarzają podstawę do tego, aby określenie praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego odpowiadało wymaganiom reguł demokratycznego państwa prawa⁷. Prawo procesowe pełni wiele istotnych funkcji, do których należą:

- 1) **funkcja ochronna,**
- 2) **funkcja porządkująca,**
- 3) **funkcja instrumentalna.**

 Podstawowe znaczenie z punktu widzenia relacji występujących między jednostką a administracją publiczną ma funkcja ochronna, która polega na wprowadzeniu do regulacji prawa procesowego rozwiązań mających służyć **jednostce do skutecznej ochrony na drodze określonego postępowania oraz ochronie praworządności**⁸. Funkcja ochronna prawa procesowego zapewnia jednostce szeroki zakres uprawnień, dzięki którym może ona ubiegać się o swoje prawa w ramach postępowania czy to o charakterze sądowym, czy też pozasądowym. Realizacja tej funkcji wyraża się m.in. poprzez zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, dostępu do akt sprawy czy też regulację środków zaskarżenia.

³ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 30.

⁴ Szerzej zob. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 175–181.

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 1982, s. 13.

⁶ J. Jagielski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 42.

⁷ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 24.

⁸ B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21; zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 228–229.

! Obok funkcji ochronnej prawo procesowe pełni rolę porządkującą, zmierzając do uczynienia działalności organów administracji publicznej czy też sądów administracyjnych logiczną i spójną, porządkując kolejność podejmowanych działań poczynając od etapu wszczęcia postępowania, przez czynności postępowania wykonawczego, skończywszy na czynnościach decyzyjnych. W ten sposób **postępowanie staje się dla jednostki przewidywalne, jasne, czytelne**. Zapewnienie określonego poziomu standaryzacji aktywności organu administracji publicznej umożliwia jednostce dostosowanie własnego działania do istniejących uwarunkowań procesowych, a tym samym podjęcie obrony własnego interesu prawnego i faktycznego.

! Zapewnieniu jednostce należytego poziomu ochrony służy także funkcja instrumentalna prawa procesowego, nakierowana na osiągnięcie celu postępowania administracyjnego w postaci rozstrzygnięcia sprawy w taki sposób, aby **zrealizowanie celu było efektywne, to znaczy zostało osiągnięte najprostszymi środkami, bez zbędnej zwłoki i nieuzasadnionych nakładów, a jednocześnie skuteczne**⁹. Mając na uwadze, że udział w każdym postępowaniu niejednokrotnie łączy się z dążeniem jednostki do osiągnięcia wyznaczonego celu, przykładowo przyznania określonego uprawnienia, pozostaje ona zainteresowana rzetelnym przeprowadzeniem postępowania i możliwie szybkim jego zakończeniem. Zbyt długi okres oczekiwania na zakończenie postępowania niejednokrotnie nie tylko łączy się z upływem czasu, lecz także powoduje straty materialne trudne do odrobienia w przyszłości.

! Współcześnie w Europie obserwowany jest wzrost znaczenia prawa procesowego dla ochrony praw jednostki¹⁰. Potwierdzeniem roli prawa procesowego jest brzmienie wielu aktów prawa międzynarodowego, w których wyznaczone zostały podstawowe standardy procesowe niezbędne w każdym postępowaniu administracyjnym. Na wyróżnienie w tym miejscu zasługuje **art. 13 EKPCz**, w którym wyrażone zostało prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego na wypadek naruszenia wolności i praw, które w Konwencji zostały zawarte. Prawo to, z jednej strony, ma charakter proceduralny, ponieważ jego treścią jest ustanowienie skutecznego środka na gruncie prawa krajowego państwa będącego stroną Konwencji¹¹, a z drugiej strony – charakter gwarancyjny, ponieważ jego funkcjonowanie powinno być skuteczne w prawie i w praktyce jego działania¹².

! Obszerny katalog wymagań proceduralnych adresowanych do organów administracji publicznej został zamieszczony w postanowieniach **rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 20.07.2007 r. – Prawo**

⁹ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 32–33.

¹⁰ J. Jaśkiewicz, *Judykatura a proceduralne aspekty prawa*, RPEiS 2013/4, s. 79–80.

¹¹ A. Skóra [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 284.

¹² M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 944.

Publikacja stanowi całościowe opracowanie problematyki polskiego postępowania administracyjnego – zarówno ogólnego, jak i egzekucyjnego – oraz postępowania sądowo-administracyjnego. Oprócz uwag dotyczących poszczególnych instytucji postępowania administracyjnych oraz procesu sądowo-administracyjnego zawiera rozważania na temat:

- problematyki czynności procesowych,
- zależności występujących między wskazanymi postępowaniami,
- odrębności, jakie w stosunku do tych postępowań zostały przewidziane w ustawach szczególnych.

W podręczniku uwzględniono najnowsze, obszerne zmiany postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego wprowadzone ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Ponadto została w nim zamieszczona lista najważniejszych uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłych na tle poruszanej w nim problematyki.

W drugim wydaniu autorzy starali się połączyć teorię oraz praktykę prawa procesowego. W tym celu posłużyli się przykładami obrazującymi jego działanie w praktyce, a zamykające wykład kazusy z odpowiedziami powinny nie tylko ułatwić przygotowanie do egzaminu, lecz także zapewnić lepsze zrozumienie analizowanej tematyki.

Opracowanie zawiera zestawy pytań wprowadzających do zagadnień przedstawianych w poszczególnych rozdziałach oraz krótkie podsumowania najważniejszych kwestii.

Podręcznik powinien służyć pomocą studentom w przygotowaniu się do egzaminu z postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego. Może też być przydatny wszystkim osobom, które chcą pogłębić wiedzę na temat omawianej w nim problematyki.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9 788381 078139 W02P01

ISBN 978-83-8107-813-9



9 788381 078139

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL