

**POSTĘPOWANIE
ADMINISTRACYJNE,
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE
W ADMINISTRACJI
I POSTĘPOWANIE
SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

4. WYDANIE



Wolters Kluwer
Polska

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

4. WYDANIE

Stan prawny na 1 marca 2017 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne i łamanie
Violet Design

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: 978-83-8107-189-5

4. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl
www.wolterskluger.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Część pierwsza Zagadnienia ogólne

Rozdział pierwszy

Geneza i rozwój postępowania administracyjnego

i sądownictwa administracyjnego	19
1. Europa	19
2. Polska	23
A. Okres międzywojenny	23
B. Okres po II wojnie światowej	26

Rozdział drugi

Pojęcie postępowania administracyjnego 35 |

1. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu	35
A. Pojęcie	35
B. Rodzaje	37
2. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu	40
3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego	43
4. Zakres regulacji objętej kodeksem postępowania administracyjnego	45

Rozdział trzeci

Zasady ogólne postępowania administracyjnego 47 |

1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje	47
2. Katalog zasad	50

Część druga

Postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu (tzw. jurysdykcyjne)

Rozdział pierwszy

Organy prowadzące postępowanie 65 |

1. Charakterystyka	65
A. Organy administracji rządowej	65
a. Naczelnne organy administracji rządowej	66
b. Inne centralne organy administracji rządowej	66
c. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej	69

d. Terenowe organy rządowej administracji niezespólonej	70
B. Organy samorządu terytorialnego	71
C. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym	71
2. Właściwość organów	74
A. Pojęcie właściwości	74
B. Spory o właściwość	78
C. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegialnego	80

Rozdział drugi

Uczestnicy postępowania administracyjnego	83
1. Strona	83
A. Pojęcie strony	83
B. Zdolność procesowa	87
C. Pełnomocnictwo strony	90
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony	92
A. Pojęcie	92
B. Udział organizacji społecznej w postępowaniu	93
C. Udział prokuratora w postępowaniu	95
D. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu	99
E. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu	101
3. Osoby zainteresowane	102
4. Inni uczestnicy	102

Rozdział trzeci

Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań	103
1. Wnoszenie podań	103
2. Doręczenia	107
3. Wezwania	111

Rozdział czwarty

Terminy	113
1. Rodzaje terminów	113
2. Obliczanie terminów	115
3. Terminy załatwiania spraw	117

Rozdział piąty

Postępowanie przed organami I instancji	122
1. Wszczęcie postępowania	122
A. Tryb wszczęcia	122
B. Współuczestnictwo stron	126
2. Postępowanie wyjaśniające	128
A. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe	128
B. Inicjatywa dowodowa	129
a. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia	129
b. Żądanie dowodowe strony	134
C. Dowody	135
a. Pojęcie	135
b. Dokumenty	136
c. Świadkowie	137

d. Opinie biegłych	139
e. Ogłędziny	140
f. Przesłuchanie stron	140
D. Formy postępowania dowodowego	141
a. Rozprawa	141
b. Postępowanie gabinetowe	143
E. Domniemania i fikcje prawne	143
F. Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo	145
3. Zawieszenie postępowania	147
4. Umorzenie postępowania	149
5. Ugoda	151
6. Decyzja administracyjna	153
A. Istota decyzji	153
B. Elementy decyzji	155
C. Podstawa prawna decyzji	156
D. Uzasadnienie decyzji	160
E. Uzupelnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji	162
F. Wykonanie decyzji organu I instancji	163
G. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji	165
a. Pojęcie aktu administracyjnego	165
b. Rodzaje aktów administracyjnych	166
c. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	170
7. Postanowienia	172
8. Udostępnianie akt sprawy	174

Rozdział szósty

Postępowanie odwoławcze i zażaleniewe	178
1. Istota i rodzaje środków prawnych	178
2. Odwołanie	181
A. Istota postępowania odwoławczego	181
B. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania	184
C. Postępowanie przed organem odwoławczym	187
D. Zasady orzekania w II instancji	188
E. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego	191
3. Zażalenie	193
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	195

Rozdział siódmy

Postępowania nadzwyczajne	197
1. Uwagi ogólne	197
2. Wznowienie postępowania	199
A. Przesłanki wznowienia postępowania	199
B. Właściwość organów	200
C. Termin	201
D. Suspensywność	201
E. Przebieg postępowania wznowieniowego	202
F. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym	203
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	204
A. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	204

B. Właściwość organów	205
C. Suspensywność	205
D. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	205
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień	207
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych	207
A. Uwagi ogólne	207
B. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	208
C. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.)	209
D. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.)	210
E. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.)	212
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych	213
Rozdział ósmy	
Opłaty i koszty postępowania	219
1. Uwagi ogólne	219
2. Opłaty administracyjne	220
3. Koszty postępowania	221
Rozdział dziewiąty	
Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji ...	223
Część trzecia	
Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	
Rozdział pierwszy	
Istota zaświadczenia	229
Rozdział drugi	
Przebieg postępowania	234
Część czwarta	
Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia ogólne	241
Rozdział drugi	
Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków	244
Rozdział trzeci	
Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego	247
Część piąta	
Postępowanie egzekucyjne w administracji	
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia ogólne	251
1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej	251
2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	253

3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	257
A. Organ egzekucyjny	257
B. Wierzyciel	260
C. Zobowiązany	262
D. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna	263
E. Inni uczestnicy	264

Rozdział drugi

Przebieg postępowania egzekucyjnego	269
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego	269
2. Przerwanie toku postępowania	272
A. Zawieszenie postępowania	272
B. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz czynności egzekucyjnych	273
C. Umorzenie postępowania	274
3. Postępowanie uproszczone	275
4. Zbieg egzekucji	277

Rozdział trzeci

Środki egzekucyjne	280
1. Egzekucja należności pieniężnych	280
A. Egzekucja z pieniędzy	280
B. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych	281
a. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	281
b. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego	282
c. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	282
d. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	284
C. Egzekucja z innych praw majątkowych	285
a. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	285
b. Egzekucja z tzw. zmaterializowanych papierów wartościowych	286
c. Egzekucja z weksla	287
d. Egzekucja z praw własności intelektualnej	288
e. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	289
f. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych	290
D. Egzekucja z ruchomości	290
E. Egzekucja z nieruchomości	293
a. Uwagi ogólne	293
b. Zajęcie i oszacowanie	294
c. Sprzedaż	296
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	299
A. Grzywna w celu przymuszenia	299
B. Wykonanie zastępcze	300
C. Odebranie rzeczy ruchomej	301
D. Odebranie nieruchomości	302
E. Przymus bezpośredni	302

Rozdział czwarty	
Postępowanie zabezpieczające	304

Rozdział piąty

Środki prawne	309
1. Środki administracyjne	309
A. Zarzut	309
B. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji	310
C. Skarga	312
D. Zażalenie	313
E. Szczególne środki prawne	314
F. Środki prawne przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego	315
2. Środki sądowe	316
A. Powództwo ekscydencyjne	316
B. Powództwo opozycyjne	317
C. Powództwo odszkodowawcze	317
D. Skarga do sądu administracyjnego	318

Rozdział szósty

Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych	319
1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy	319
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa	323
A. Uwagi ogólne	323
B. Wniosek o udzielenie informacji	324
C. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu	325
D. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych	325
E. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych	327
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu	327
A. Uwagi ogólne	327
B. Udzielanie informacji	329
C. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu	330
D. Odzyskiwanie należności pieniężnych	331
E. Zabezpieczenie należności pieniężnych	332

Część szósta

Postępowanie sądownoadministracyjne

Rozdział pierwszy

Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce	337
1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa	337
A. Sądy administracyjne a Prezydent RP	337
B. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa	338
C. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej	340
2. Struktura sądów administracyjnych	341
A. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych	341
B. Struktura Naczelnego Sądu Administracyjnego	341
3. Organy sądów administracyjnych	342
A. Organy Naczelnego Sądu Administracyjnego	342

B. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych	343
4. Sędziowie, asesorzy, referendarze i asystenci sędziów	344
A. Sędziowie	344
B. Asesorzy	346
C. Referendarze	347
D. Asystenci sędziów	348

Rozdział drugi

Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne	349
1. Uwagi ogólne	349
2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne	349

Rozdział trzeci

Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego	357
1. Zasada dostępu do sądu	357
2. Zasada dwuinstancyjności	358
3. Zasada legalności	358
4. Zasada pisemności	359
5. Zasada równości stron	360
6. Zasada udzielania pomocy stronom	361
7. Zasada jawności	361
8. Zasada ekonomii procesowej	362
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności	363

Rozdział czwarty

Podmioty i uczestnicy postępowania	365
1. Sąd	365
A. Właściwość sądu	365
B. Wyłączenie sędziego	367
2. Strony	368
A. Pojęcie strony	368
B. Współuczestnictwo stron	369
3. Uczestnicy postępowania	370

Rozdział piąty

Doręczanie pism procesowych i terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	372
1. Doręczenia	372
A. Ogólne zasady doręczania pism	372
B. Doręczanie pism osobom fizycznym	373
C. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym	375
D. Fikcja prawna doręczenia	375
2. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	376
A. Rodzaje terminów	376
B. Warunki przywrócenia terminu	377

Rozdział szósty

Przebieg postępowania	379
1. Tryb i skutki wniesienia skargi	379

2. Czynności wstępne	380
A. Czynności podstawowe	380
B. Badanie dopuszczalności zaskarżenia	381
3. Postępowanie rozpoznawcze	386
A. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym	386
B. Postępowanie mediacyjne	386
C. Postępowanie uproszczone	387
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądownoadministracyjnego	388
A. Odroczenie posiedzenia	388
B. Zawieszenie postępowania	389
a. Zawieszenie z mocy prawa	389
b. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu	389
C. Umorzenie postępowania	391
5. Orzekanie	392
A. Ogólna charakterystyka wyroku	392
B. Zasady orzekania	393
C. Uwzględnienie skargi	394
D. Oddalenie skargi	398
E. Skutki prawne wyroku	398

Rozdział siódmy

Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych	402
1. Środki zwyczajne	402
A. Skarga kasacyjna	402
B. Zażalenie i sprzeciw	407
2. Środki nadzwyczajne	409
A. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego	409
B. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego	413
C. Unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego	415

Rozdział ósmy

Koszty postępowania	416
1. Rodzaje kosztów postępowania	416
A. Koszty sądowe	416
a. Wpis	416
b. Opłata kancelaryjna	417
c. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony	418
d. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych	419
B. Koszty udziału strony	419
2. Zwolnienie od kosztów postępowania	420
A. Zwolnienie z mocy prawa	420
B. Prawo pomocy	421
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami	423

Rozdział dziewiąty

Rozstrzygnięcie sporów o własność	425
--	------------

Bibliografia	427
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 z późn. zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 z późn. zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 z późn. zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), uchylone
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (do 31 października 1993 r. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany dnia 25 marca 1957 r.; od 1 listopada 1993 r. do 30 listopada 2009 r. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej, podpisany dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.)

- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)
- ustawa o KRS – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 976 z późn. zm.)
- ustawa styczeniowa – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.), uchylona
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.)
- u.w.p. – ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289 z późn. zm.)

Instytucje

- ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- AW – Agencja Wywiadu
- BOR – Biuro Ochrony Rządu
- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne
- EFTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- KReS – Krajowy Rejestr Sądowy
- KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- KRS – Krajowa Rada Sądownictwa
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NSA – Naczelnny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
- RM – Rada Ministrów
- RPD – Rzecznik Praw Dziecka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego
- SN – Sąd Najwyższy
- SWW – Służba Wywiadu Wojskowego
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UE – Unia Europejska
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Czasopisma, orzecznictwo i inne

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPIA	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
ePUAP	– elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
OMT	– Organizacja – Metody – Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1982–1989); Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1990–1994)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prob. Praw.	– Problemy Praworządności
PS	– Przegląd Sądowy
RNGA	– Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział pierwszy

GENEZA I ROZWÓJ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Europa

❶ Termin „administracja publiczna” w języku prawnym i prawniczym jest używany do oznaczenia dwóch różnych pojęć. Może oznaczać jedną z funkcji państwa (administracja w znaczeniu przedmiotowym) i jedną z władz państwa, pełniącą tę funkcję (administracja w znaczeniu podmiotowym).

pojęcie
administracji
publicznej

Administracja rozumiana jako funkcja to jedna z podstawowych form działania państwa, polegająca na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji jego zadań. Innymi słowy – jest to ogół czynności zarządzania państwem¹.

Administracja rozumiana jako jedna z władz to ogół organów i jednostek organizacyjnych tworzących aparat wykonawczy państwa, odrębny od władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości).

Administracja w znaczeniu przedmiotowym jest tak dawna jak samo państwo; administracja w znaczeniu podmiotowym wyodrębniła się z sądownictwa stosunkowo niedawno.

Ostateczny rozdział administracji od sądownictwa nastąpił w ciągu XVII–XVIII wieku, w okresie tzw. **państwa policyjnego**. Wtedy też wytworzyło się oddzielne od prawa sądowego prawo regulujące działalność aparatu administracyjnego podległego panującemu monarsze. Prawo to różniło się jednak w sposób zasadniczy od współczesnego prawa administracyjnego.

¹ M. Jaroszyński (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 22–32.

system prawa administracyjnego w państwie policyjnym

Cechy charakterystyczne ówczesnego systemu prawa administracyjnego można ująć w skrócie następująco:

- a) źródłem prawa jest wola panującego (monarchy absolutnego);
- b) przepisów materialnych w zasadzie nie ma, z wyjątkiem jednej najogólniejszej normy kompetencyjnej, stanowiącej, że władza administracyjna ma działać w interesie publicznym (organy orzekają zatem według swobodnego uznania); przepisy proceduralne mają charakter instrukcji wewnętrznych dla urzędników i nie dają poddanym żadnych praw podmiotowych;
- c) decyzje administracyjne mają charakter aktów wiążących jednostronnie;
- d) brak instytucji odwołania; ewentualny „rekurs hierarchiczny” polega tylko na możliwości doniesienia do władzy wyższej i prośby o zmianę decyzji (tzw. *via gratiae*);
- e) brak kontroli zewnętrznej administracji.

Zasadnicze zmiany w kontekście prawa administracyjnego (w tym także proceduralnego) dokonały się w Europie w liberalnym **państwie praworządnym** XIX wieku. O ile państwo policyjne było odzwierciedleniem realiów politycznych monarchii absolutnej, o tyle założenia państwa praworządnego wyrażały stosunki panujące w monarchii konstytucyjnej.

Rozwój tego prawa nie przebiegał jednak wszędzie jednakowo. Inaczej dokonywał się we Francji, w której tron prawa administracyjnego tworzył się w drodze orzecznictwa Rady Stanu (zob. niżej), inaczej w państwie prawnym (*Rechtsstaat*) powstałym na terytorium austriackim i niemieckim; inaczej wreszcie w Anglii, gdzie pojęcie prawa administracyjnego jest znacznie węższe niż na kontynencie².

system prawa administracyjnego w państwie praworządnym

Cechy charakterystyczne systemu prawa administracyjnego w państwie praworządnym można ująć w skrócie następująco:

- a) źródłem prawa są ustawy parlamentu;
- b) przepisy prawa administracyjnego (materialne i proceduralne) mają charakter norm prawnych, które stwarzają dla obywateli prawa podmiotowe (wobec państwa):
 - materialne (dające obywatelowi możliwość uzyskania pewnych korzyści, np. prawo do wybudowania domu),
 - formalne (dające możliwość dochodzenia swych praw materialnych, np. prawo do czynnego udziału w postępowaniu czy prawo do zaskarżenia decyzji odmawiającej wydania pozwolenia na budowę);
- c) decyzja władzy administracyjnej staje się aktem administracyjnym – aktem prawnym (dwustronnie wiążącym, tzn. zarówno obywatela, jak i organ prowadzący postępowanie);

² Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 97–111.

- d) zamiast „rekursu hierarchicznego” i *viae gratiae* powstaje instytucja odwołania;
- e) pojawia się kontrola zewnętrzna administracji sprawowana przez sądy administracyjne³.

2 Sądownictwo administracyjne utworzono w państwie praworządym do ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego. Chodziło mianowicie o powołanie instytucji, wobec której pozycje organu administracji i obywatela byłyby równorzędne. W toku postępowania administracyjnego bowiem organ administracji, wydając decyzje, jest wprawdzie związany ustawami, jednak orzeka o uprawnieniach czy obowiązkach obywatela wobec tej administracji – jest zatem sędzią we własnej sprawie.

**geneza
sądownictwa
administracyjnego**

Nierównorzędność ta ustaje dopiero przed sądem administracyjnym, w którym niezawisły sędzia rozstrzyga spór między jednostką a administracją. Dopiero utworzenie sądownictwa administracyjnego daje zatem gwarancję, że podporządkowanie działalności administracji państwowej ustawom będzie rzeczywiście realizowane⁴.

W pierwszym okresie działalności sądownictwa administracyjnego poza jego kontrolą pozostawała sfera swobodnego uznania, będąca reliktem państwa policyjnego.

Pierwowzorem sądów administracyjnych była wspomniana już francuska Rada Stanu (*Conseil d'Etat*), powołana do życia wraz z radami prefekuralnymi przez Napoleona Bonaparte w latach 1799–1800.

Rada Stanu

Rada Stanu oraz rady prefekuralne w początkowym okresie pełniły w administracji przede wszystkim funkcje opiniodawcze. Z czasem w ramach Rady Stanu wyodrębniły się sekcje rozstrzygające spory administracyjne, przez co faktycznie stała się ona sądem administracyjnym. W większości spraw Rada Stanu orzekała zarówno w I, jak i w II instancji, jedynie w niektórych, wyraźnie oznaczonych sprawach, sądownictwo w I instancji wykonywały rady prefekuralne.

Formalne nadanie Radzie Stanu charakteru sądowego nastąpiło dopiero w 1872 r., chociaż nadal pozostawiono jej pewne funkcje doradcze.

³ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 17–20; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 45–49; tenże, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 16; M. Zimmermann (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 8–12.

⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 20; M. Zimmermann (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 12–13.

Zbigniew R. Kmieciak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, autor około 80 publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w tym monografii: *Institucja zaświadczenia w prawie administracyjnym* (2002), *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym* (2008), *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008) oraz *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego* (2014).

Podręcznik stanowi kompletny wykład z zakresu postępowania administracyjnego w ścisłym znaczeniu (tzw. jurysdykcyjnego), postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowania w sprawach skarg i wniosków, postępowania egzekucyjnego w administracji oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. Całość uzupełnia omówienie najważniejszych zagadnień ogólnych, wprowadzających czytelnika w zasadniczą problematykę opracowania.

W czwartym wydaniu książki zawarto szczegółowe i przystępne omówienie ostatnich nowelizacji dotyczących m.in.:

- zakresu i sposobu korzystania z narzędzi informatycznych w omawianych postępowaniach;
- sposobów orzekania przez sąd administracyjny w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję administracyjną oraz konsekwencji niewykonania przez organ administracji publicznej wyroku sądu uwzględniającego skargę;
- zakresu czynności dokonywanych w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez referendarzy sądowych oraz zasad i skutków ich kwestionowania przez strony;
- konsolidacji służb podatkowych i celnych oraz utworzenia urzędów celno-skarbowych w ramach Krajowej Administracji Skarbowej.

Publikację cechuje skondensowana forma i przejrzysty układ. Aby ułatwić zrozumienie i przyswojenie omawianych zagadnień, przedstawiono je w niekonwencjonalny sposób: liczne wyczerpania, egzemplifikacje, a także porównania i przeciwstawienia pokrewnych lub podobnych kwestii i pojęć. Dodatkowo szczegółowo zostały omówione problemy niejasne w świetle przepisów prawa oraz budzące kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie sądowym.

Opracowanie przeznaczone jest przede wszystkim dla studentów prawa i administracji. Zainteresuje również pracowników organów administracji publicznej, przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz prawników praktyków – adwokatów, radców prawnych, sędziów, prokuratorów.



9788381071895 W04P01

ISBN 978-83-8107-189-5



9 788381 071895



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

LEX Student
— Prawa