

WSZCZĘCIE OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zbigniew R. Kmiecik

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

WSZCZĘCIE OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zbigniew R. Kmiecik

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 stycznia 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Marzena Molatta

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

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 SA, 2014

ISBN 978-83-264-3125-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Słowo wstępne / 15

Rozdział I

Zagadnienia ogólne / 19

- 1.1. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego / 19
 - 1.1.1. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu / 19
 - 1.1.2. Zagadnienie adresata aktu kończącego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne / 25
 - 1.1.3. Ogólne postępowanie administracyjne jako rodzaj jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego / 36
- 1.2. Wszczęcie postępowania w procedurach sądowych / 40
 - 1.2.1. Wszczęcie postępowania cywilnego / 40
 - 1.2.2. Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego / 42
 - 1.2.3. Wszczęcie postępowania karnego / 47
- 1.3. Istota wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego / 53
 - 1.3.1. Sposób i warunki wszczęcia postępowania / 53
 - 1.3.2. Faktyczne prowadzenie postępowania a jego wszczęcie i istnienie w sensie prawnym / 64
 - 1.3.3. Moment wszczęcia a stadium wszczęcia postępowania / 69
 - 1.3.4. Charakter prawny żądania wszczęcia postępowania / 72
 - 1.3.5. Wnioski / 73
- 1.4. Tryby, instancje i stadia ogólnego postępowania administracyjnego a wszczęcie postępowania / 77

Rozdział II

Inicjatywa wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego / 91

- 2.1. Uwagi ogólne / **91**
- 2.2. Podanie jako forma wyrażenia żądania wszczęcia postępowania / **94**
 - 2.2.1. Pojęcie i rodzaje podań / **94**
 - 2.2.2. Sposoby wnoszenia podań / **104**
 - 2.2.3. Wymogi co do treści podania / **116**
 - 2.2.4. Uiszczenie opłaty / **120**
 - 2.2.5. Skutki wniesienia podania / **122**
 - 2.2.6. Konsekwencje wniesienia podania do organu niewłaściwego / **126**
 - 2.2.7. Zagadnienie dopuszczalności cofnięcia podania / **137**
- 2.3. Wszczęcie postępowania na żądanie strony / **143**
 - 2.3.1. Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym / **143**
 - 2.3.1.1. Ustawowa definicja strony / **143**
 - 2.3.1.2. Interes prawny jako przesłanka bycia stroną / **146**
 - 2.3.1.3. Koncepcje strony: subiektywna i obiektywna / **162**
 - 2.3.2. Koncepcja strony a wszczęcie postępowania na żądanie / **168**
 - 2.3.3. Wymóg posiadania zdolności procesowej / **182**
 - 2.3.4. Wniesienie żądania wszczęcia postępowania przez pełnomocnika strony / **192**
 - 2.3.5. Odmowa wszczęcia postępowania / **200**
 - 2.3.5.1. Uwagi wstępne / **200**
 - 2.3.5.2. Brak legitymacji procesowej / **202**
 - 2.3.5.3. „Inne uzasadnione przyczyny” / **211**
 - 2.3.6. Fikcja prawna cofnięcia żądania wszczęcia postępowania / **213**
- 2.4. Wszczęcie postępowania na żądanie potencjalnego uczestnika na prawach strony / **218**
 - 2.4.1. Pojęcie uczestników na prawach strony / **218**
 - 2.4.2. Wszczęcie postępowania na żądanie prokuratora / **222**

- 2.4.3. Wszczęcie postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich / **230**
- 2.4.4. Wszczęcie postępowania na żądanie organizacji społecznej / **235**
- 2.5. Wszczęcie postępowania z urzędu / **251**
 - 2.5.1. „Klasyczne” wszczęcie postępowania z urzędu / **251**
 - 2.5.2. Wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony / **260**
 - 2.5.2.1. Warunki wszczęcia postępowania w trybie art. 61 § 2 k.p.a. / **260**
 - 2.5.2.2. Zgoda strony jako warunek merytorycznego zakończenia postępowania / **267**
 - 2.5.2.3. Pozycja strony w postępowaniu wszczętym w trybie art. 61 § 2 k.p.a. / **273**

Rozdział III

Data i skutki prawne wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego / 277

- 3.1. Data wszczęcia postępowania / **277**
 - 3.1.1. Data wszczęcia postępowania na żądanie strony / **277**
 - 3.1.2. Data wszczęcia postępowania na żądanie uczestnika na prawach strony / **281**
 - 3.1.2.1. Data wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej / **281**
 - 3.1.2.2. Data wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora / **288**
 - 3.1.2.3. Data wszczęcia postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich / **291**
 - 3.1.3. Data wszczęcia postępowania z urzędu / **291**
- 3.2. Skutki prawne wszczęcia postępowania / **294**
 - 3.2.1. Zawisłość sprawy / **294**
 - 3.2.2. Powstanie stosunków proceduralnych / **298**
 - 3.2.3. Rozpoczęcie biegu terminu załatwienia sprawy / **319**
 - 3.2.4. Wstrzymanie lub rozpoczęcie biegu terminów materialnoprawnych / **331**
 - 3.2.5. Konkretyzacja stanu prawnego służącego jako podstawa decyzji / **336**
 - 3.2.6. Kwestia ukształtowania się elementów realnych sprawy / **339**

3.2.6.1. Kwestia konkretyzacji podmiotów sprawy / 339

3.2.6.2. Kwestia ukształtowania się faktów sprawy / 342

Rozdział IV

Wszczęcie postępowania odwoławczego / 355

- 4.1. Odwołanie w systemie środków prawnych służących od decyzji administracyjnych / 355
- 4.2. Cel postępowania odwoławczego / 359
- 4.3. Prawo do wniesienia odwołania / 367
- 4.4. Niedopuszczalność odwołania / 369
- 4.5. Wykonanie decyzji a prawo odwołania się / 372
- 4.6. Cofnięcie odwołania / 374
 - 4.6.1. Istota cofnięcia odwołania / 374
 - 4.6.2. Negatywne przesłanki cofnięcia odwołania / 379
 - 4.6.3. Cofnięcie odwołania a zakaz *reformationis in peius* / 386
 - 4.6.4. Skutki cofnięcia odwołania / 388
- 4.7. Fikcja prawna cofnięcia odwołania / 393

Rozdział V

Wszczęcie postępowania nadzwyczajnego / 397

- 5.1. Istota i cel postępowań nadzwyczajnych / 397
- 5.2. Decyzja ostateczna jako przedmiot postępowania nadzwyczajnego / 402
- 5.3. Wszczęcie postępowania nadzwyczajnego ze względów prawnych / 409
 - 5.3.1. Wszczęcie postępowania wznowieniowego / 409
 - 5.3.1.1. Modele wznowienia postępowania administracyjnego / 409
 - 5.3.1.2. Uruchomienie postępowania wznowieniowego w świetle przepisów k.p.a. / 411
 - 5.3.1.3. Termin do żądania wznowienia postępowania / 416
 - 5.3.1.4. Przyczyny odmowy wznowienia postępowania / 417
 - 5.3.2. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji / 418

- 5.3.2.1. Charakter wszczęcia i odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji / **418**
- 5.3.2.2. Przesłanki wszczęcia i odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji / **422**
- 5.4. Wszczęcie postępowania nadzwyczajnego ze względów celowościowych / **425**
 - 5.4.1. Wszczęcie postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej / **425**
 - 5.4.1.1. Istota i przedmiotowy zakres stosowania środków unormowanych w art. 154 i 155 k.p.a. / **425**
 - 5.4.1.2. Inicjatywa wszczęcia postępowania w trybie art. 154 i 155 k.p.a. / **427**
 - 5.4.1.3. Nabycie praw z decyzji administracyjnej / **432**
 - 5.4.2. Wszczęcie postępowania w sprawie tzw. wyłączenia prawa / **435**
 - 5.4.3. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji / **440**
 - 5.4.4. Wszczęcie postępowania w sprawie uchylecia decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia czynności / **444**
- 5.5. Zbieg podstaw uruchomienia postępowań nadzwyczajnych / **446**
 - 5.5.1. Uwagi ogólne / **446**
 - 5.5.2. Zbieg postępowań nadzwyczajnych uruchamianych ze względów prawnych / **448**
 - 5.5.3. Zbieg postępowania nadzwyczajnego i postępowania odwoławczego / **451**
 - 5.5.4. Stosowanie wyłączenia prawa a uprzednie wykorzystanie lub wykluczenie możliwości zastosowania innych środków nadzwyczajnych / **453**
 - 5.5.5. Zbieg nadzwyczajnego postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego / **454**

Bibliografia / **461**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- AVG** Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – austriacka ustawa z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (tekst jedn.: BGBl. Nr 51/1991 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 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 2013 r. poz. 267)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.k. z 1969 r.** ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyj-

- nymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- regulamin prokuratorski** rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 49, poz. 296 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.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- ustawa informatyzacyjna** ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 235)
- u.s.u.s.** ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
- VwVfG** Verwaltungsverfahngesetz – niemiecka ustawa z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (tekst jedn.: BGBl. 1998 I, s. 3050 z późn. zm.)

Czasopisma i zbiory orzecznictwa

AUL Acta Universitatis Lodziensis

AUMCS	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
BGBL	Bundesgesetzblatt
GAP	Gospodarka – Administracja Państwowa
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe. Orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie w sprawach karnych
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
OMT	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
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)
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Pr. Praw.	Problemy Praworządności
PS	Przegląd Sądowy
RNGA	Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny
VerwArch	Verwaltungsarchiv

Zb. Wyr.	Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego
ZNUG	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Organy orzekające i inne

NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
RPD	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Słowo wstępne

Wszczęcie postępowania administracyjnego jest sytuacją prawną o dużej doniosłości dla stron tego postępowania i równie dużej niejasności co do przesłanek (warunków), momentu i skutków jej zaistnienia.

Wszczęcie postępowania skutkuje przede wszystkim powstaniem stanu zawisłości sprawy, przez który w prawie administracyjnym procesowym należy rozumieć niemożność wszczęcia innego postępowania w tej samej sprawie do czasu jego zakończenia. Wszczęcie postępowania powoduje także powstanie stosunków proceduralnych łączących organ administracji publicznej ze stroną (stronami) i innymi uczestnikami postępowania. Może powodować wstrzymanie lub rozpoczęcie biegu terminów materialnoprawnych, jeśli tak stanowią przepisy szczególne. Wraz ze wszczęciem postępowania rozpoczyna swój bieg stosowny dla danej sprawy i instancji termin jej załatwienia, a także powstaje groźba konsekwencji prawnych niezachowania tego terminu. W określonych sytuacjach moment wszczęcia postępowania determinuje stan prawny, który będzie uwzględniany jako podstawa prawna decyzji. Kwestią niejednoznaczną i sporną w doktrynie jest zależność między wszczęciem postępowania a ukształtowaniem się elementów realnych sprawy, tj. podmiotów sprawy i faktów sprawy.

Pomimo swojej doniosłości prawnej zagadnienie wszczęcia nie było dotychczas przedmiotem opracowań monograficznych, a opracowania artykułowe są bardzo nieliczne i mają charakter przyczynkowy. Większość z nich odnosi się do zagadnienia wszczęcia postępowania z perspektywy form i warunków formalnych podań względnie właściwości organu.

Zmiany, które w ostatnim czasie zaszły w ustawodawstwie, zwłaszcza dotyczące sposobów wnoszenia podań oraz sposobu reakcji organu w przypadku stwierdzenia, że nie można przeprowadzić postępowania co do istoty sprawy (dotyczące zarówno postępowania zwy-

czajnego, jak i wznowienia postępowania oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji) uzasadniają poddanie weryfikacji, a w konsekwencji niekiedy także rewizji sformułowanych dotychczas poglądów w tej materii.

Niniejsza książka w przeważającej mierze omawia problemy, które wynikają na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego, a nie są lub są w znikomym stopniu przedmiotem regulacji prawnej. Celem autora było znalezienie odpowiedzi na pytania: co jest istotą wszczęcia postępowania, kto może zainicjować postępowanie, w jakiej formie można żądać wszczęcia postępowania, jakie warunki muszą być spełnione, aby można było uznać, że postępowanie zostało wszczęte, jakie obowiązki ciążyą na organie administracji publicznej w przypadku wpłynięcia żądania wszczęcia postępowania, jaki moment należy przyjmować za datę wszczęcia postępowania, jakie są skutki wszczęcia postępowania, jakie są konsekwencje prowadzenia postępowania mimo braku podstaw do jego wszczęcia.

Jako metodę opracowania tytułowej problematyki przyjęto metodę konfrontacji apriorycznych założeń, które autor uważa za słuszne i logiczne, z zastanymi rozwiązaniami przyjętymi bądź przyjmowanymi na trzech płaszczyznach: normatywnej, doktrynalnej i orzeczniczej. Płaszczyzny te stanowią zatem na ogół nie tyle przedmiot analizy, co punkt odniesienia dla prezentowanych koncepcji. Płaszczyzna normatywna to przede wszystkim przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a w ograniczonym zakresie także przepisy kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; płaszczyzna doktrynalna obejmuje poglądy prezentowane w nauce prawa i postępowania administracyjnego, a w pewnej mierze także prawa sądowego (cywilnego, karnego i sądownoadministracyjnego) oraz filozofii i teorii prawa; płaszczyzna judykacyjna obejmuje głównie dorobek orzecznictwa sądownoadministracyjnego (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych), a w mniejszym zakresie także Sądu Najwyższego.

Mimo że – jak wskazuje tytuł – praca poświęcona jest wszczęciu ogólnego postępowania administracyjnego, zamierzeniem autora było potraktowanie problematyki wszczęcia postępowania jako zagadnienia interdyscyplinarnego, którego poszczególne składniki zależne są w swoim kształcie od charakterystyki danego postępowania.

Z tego powodu wiele rozważań zawartych w książce cechuje się stosunkowo dużym stopniem abstrakcyjności i ma charakter uniwer-

salny, niezwiązany z określonym reżimem prawnym. Taka konwencja była celowym zabiegiem autora, mającym w zamyśle uniezależnienie w możliwie największym stopniu aktualności zawartych w książce rozważań od przyjętych rozwiązań prawnych. W konsekwencji autor przedstawia często różne warianty postrzegania określonych zagadnień w zależności od obowiązujących regulacji prawnych lub przyjętych założeń teoretycznych. Dzięki temu aktualność większości rozważań zawartych w książce jest w zasadzie niezależna od obowiązującego stanu prawnego. Rozważania dotyczące obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie tytułowej problematyki powinny natomiast pozostać stosunkowo długo aktualne, zważywszy na fakt, że niedawno zostały one poddane nowelizacji.

Książka adresowana jest przede wszystkim do szeroko rozumianego środowiska prawniczego oraz osób biorących udział w procesie stosowania prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza pracowników organów administracji publicznej upoważnionych do załatwiania spraw w formie decyzji. Pisana była także z myślą o studentach kierunków prawniczych i administracyjnych publicznych i niepublicznych szkół wyższych zainteresowanych tytułową problematyką.

Rozdział I

Zagadnienia ogólne

1.1. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego

1.1.1. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu

Termin „postępowanie administracyjne” może być rozumiany wąsko lub szeroko. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu (*sensu stricto*) to tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne.

Celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest wiążące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata. Cel ten realizuje się w wydaniu decyzji administracyjnej, która jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego. Podstawowe elementy (etapy) stosowania administracyjnego prawa materialnego są podobne jak w innych gałęziach prawa i obejmują: a) wyjaśnienie i ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodową; b) ustalenie stanu ustawowego, tj. hipotezy normy prawnej, na podstawie uznawanych reguł wykładni prawa; c) podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy, czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi ustawowemu (subsumpcja); d) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej. To ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej znajduje swoje odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) w decyzji administracyjnej – dlatego

uzasadnione jest powyższe stwierdzenie, że decyzja administracyjna jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego. Mówiąc krócej – celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej w drodze decyzji¹.

W postępowaniu wszczętym z urzędu organ dokonuje oceny (kwalifikacji) prawnej stwierdzonego (ustalonego) stanu faktycznego, tzn. ustala, która norma prawna (materialnoprawna) zawiera hipotezę (zakłada stan faktyczny) odpowiadającą stwierdzonemu w danej indywidualnej sprawie stanowi faktycznemu. Ocena ta dokonywana jest przez organ administracji publicznej po ustaleniu stanu faktycznego sprawy (jest drugim etapem procesu stosowania norm prawa materialnego) albo równocześnie z ustalaniem stanu faktycznego sprawy². W postępowaniu uruchomionym żądaniem strony jest odmiennie: organ ocenia (ustala), czy okoliczności faktyczne uzasadniają pozytywne załatwienie żądania strony co do przyznania jej określonego uprawnienia, którego przyznanie na drodze administracyjnej przewidziane jest w określonym przepisie prawa materialnego. Nie „dobiera” zatem przepisu prawa do ustalonych wcześniej okoliczności faktycznych, tylko bada okoliczności w celu ustalenia, czy w ich świetle można uznać, że zostały spełnione przesłanki (warunki) pozytywnego załatwienia żądania strony, określone w przepisie prawnym stanowiącym rację dla wniesienia takiego żądania i uznania wnoszącego za stronę.

Określenie sytuacji prawnej indywidualnego adresata w wyniku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego może mieć różny charakter i treść. W decyzji konstytutywnej (kształtującej sytuację prawną adresata) może ono polegać na: a) przyznaniu lub odmowie przyznania albo cofnięciu pewnego uprawnienia, b) nałożeniu lub zniesieniu pewnego obowiązku. Szczególnym rodzajem obowiązku nakładanego decyzją konstytutywną jest obowiązek uiszczenia grzywny (sankcja administracyjna). Treścią decyzji deklaratoryjnej (wiążąco ustalającej sytuację prawną adresata) może być natomiast: a) stwierdzenie

¹ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 920; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1987, s. 52.

² Por. E. Iserzon, który twierdzi, że ocena prawna stwierdzonego stanu faktycznego powinna być dokonywana jednocześnie z jego ustalaniem – E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 153.

nie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego uprawnienia, b) stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego obowiązku.

Określenie sytuacji prawnej adresata jest to cel postępowania pierwotnego, tj. postępowania zwyczajnego w I instancji. Cele postępowań wtórnych, tj. postępowań uruchomionych środkami prawnymi, są podobne jak w postępowaniach regulowanych procedurami należącymi do innych gałęzi prawa, a więc w postępowaniu cywilnym czy karnym. Celem postępowań wtórnych jest więc weryfikacja i/lub wzruszenie rozstrzygnięcia (decyzji) zapadłego w postępowaniu pierwotnym. Weryfikacja rozstrzygnięcia to sprawdzenie prawidłowości (legalności i/lub celowości) albo mocy obowiązującej rozstrzygnięcia. Wzruszenie rozstrzygnięcia to pozbawienie rozstrzygnięcia mocy prawnej poprzez jego uchylenie, zmianę lub unieważnienie. Celowi temu może towarzyszyć cel postępowania pierwotnego bądź nie.

Wobec powyższego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne definiowane jest ogólnie (tj. bez rozróżniania na postępowanie pierwotne i postępowania wtórne) jako „ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”³.

Mając na uwadze wspomniane różnice wyróżnia się także niekiedy w piśmiennictwie sprawę w sensie materialnoprawnym (sprawę materialną) i sprawę w sensie proceduralnoprawnym (sprawę proceduralną, sprawę weryfikacyjną), w zależności od tego, czy przepisy kreujące daną kategorię sprawy administracyjnej należą do prawa materialnego, czy procesowego. Sprawę materialną traktuje się jako przedmiot postępowania zwyczajnego, zaś sprawę proceduralną – jako przedmiot postępowań nadzwyczajnych⁴. Pomijając zbytnie uproszczenie takiego rozróżnienia (przejawiające się w niezupełnej adekwatności terminologii), należy zauważyć, że wprawdzie przedmiotem postępowania odwoławczego jest ta sama sprawa, którą rozpatrywał organ I instancji, jednak sposób jej rozpatrywania w II instancji jest bardziej zbliżony do sposobu rozpatrywania sprawy (traktowanej jako odrębna) w postępowaniu

³ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 100.

⁴ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 365–366.

Zbigniew R. Kmiecik – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor 70 publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w tym monografii *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym* oraz *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*.

■ W publikacji omówiono problemy, które wynikają na etapie wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego, a nie są lub są w znikomym stopniu przedmiotem regulacji prawnej. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom niejasnym w świetle przepisów prawa oraz budzącym kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie sądowym.

■ Czytelnik dowie się z monografii m.in.:

- co jest istotą wszczęcia postępowania,
- kto może zainicjować postępowanie i w jakiej formie można żądać jego wszczęcia,
- jakie warunki muszą być spełnione, aby można było uznać, że postępowanie zostało wszczęte,
- jakie obowiązki ciążyą na organie administracji publicznej w przypadku wpłynięcia żądania wszczęcia postępowania,
- jaki moment należy przyjmować za datę wszczęcia postępowania,
- jakie są skutki wszczęcia postępowania i jakie są konsekwencje prowadzenia postępowania mimo braku podstaw do jego wszczęcia.

■ Książka skierowana jest przede wszystkim do pracowników organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej), pracowników naukowych, zwłaszcza przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, do radców prawnych, adwokatów, sędziów, praktyków prawa, nauczycieli akademickich oraz studentów kierunków: prawo, administracja i bezpieczeństwo wewnętrzne.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3125-8



9 788326 431258

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326431258 M01P01