

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Tadeusz Woś

Tadeusz Woś, Hanna Knysiak-Sudyka
Anna Gołęba, Marcin Kamiński, Tadeusz Kielkowski

SERIA AKADEMICKA

3. WYDANIE

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Tadeusz Woś

Tadeusz Woś, Hanna Knysiak-Sudyka
Anna Gołęba, Marcin Kamiński, Tadeusz Kielkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

3. WYDANIE

Stan prawny na 1 czerwca 2017 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Poszczególne części opracowali:

Tadeusz Woś: Wstęp, rozdz. 1–2, 3.2–3.3, 4, 6.1, 6.4, 8, 23, 24, 36–39

Hanna Knysiak-Sudyka: rozdz. 5, 6.2–6.3, 6.5, 7, 14, 17–20, 25, 41

Anna Gołęba: rozdz. 11–13, 15–16, 26, 29–31, 40

Marcin Kamiński: rozdz. 9–10, 22.1–22.4, 27–28, 32, 34

Tadeusz Kiełkowski: rozdz. 3.1, 21, 22.5, 33, 35

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: 978-83-8107-588-6
3. 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 | 17 |
| Wstęp | 23 |

Dział I ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Rozdział 1

Prawo administracyjne procesowe w systemie norm prawa

| | |
|--|-----------|
| administracyjnego | 29 |
| 1.1. Normy prawa ustrojowego | 29 |
| 1.2. Normy prawa materialnego | 31 |
| 1.3. Normy prawa procesowego | 33 |
| 1.4. Inne kategorie norm prawa administracyjnego | 36 |
| 1.5. Funkcje administracyjnego prawa procesowego | 40 |

Rozdział 2

System postępowań administracyjnych **42** |

| | |
|---|----|
| 2.1. Mechanizm i podstawowe etapy działania norm prawa administracyjnego materialnego | 42 |
| 2.2. Etap stanowienia norm materialnoprawnych i formy postępowań na tym etapie | 43 |
| 2.3. Etap konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego | 49 |
| 2.3.1. Postępowania jurysdykcyjne | 49 |
| 2.3.2. Postępowania w układach szczególnych | 53 |
| 2.3.2.1. Uwagi wstępne | 53 |
| 2.3.2.2. Nakazy i zakazy ustawowe | 53 |
| 2.3.2.3. Akty generalne | 54 |
| 2.3.2.4. Akty w zakresie władztwa zakładowego | 56 |
| 2.3.2.5. Akty w sferze wewnętrznej | 58 |
| 2.3.2.6. Działania bezpośrednio zobowiązujące | 61 |
| 2.4. Etap realizacji norm prawa administracyjnego materialnego | 64 |
| 2.4.1. Postępowania kontrolne | 64 |

| | | |
|--------|--|----|
| 2.4.2. | Normy sankcjonowane i sankcjonujące | 69 |
| 2.4.3. | Sankcje egzekucyjne i postępowanie administracyjne egzekucyjne .. | 71 |
| 2.4.4. | Sankcje administracyjno-karne (kary administracyjne) i postępowania administracyjno-karne | 76 |
| 2.5. | Zaświadczenie w procesie działania norm prawa administracyjnego | 84 |

Rozdział 3

| | | |
|--|--|-----|
| Regulacja postępowań administracyjnych w Polsce | 86 | |
| 3.1. | Geneza i ewolucja przepisów o postępowaniu administracyjnym | 86 |
| 3.2. | Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego | 92 |
| 3.3. | Kategorie postępowań jurysdykcyjnych | 97 |
| 3.3.1. | Postępowanie ogólne | 97 |
| 3.3.2. | Postępowania odrębne (szczególne) | 97 |
| 3.3.3. | Postępowania wyłączone | 101 |
| 3.3.4. | Szczególna regulacja nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i udzielania ulg w ich wykonaniu | 105 |

Rozdział 4

| | | |
|---|--|-----|
| Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Uwagi wprowadzające | 110 | |
| 4.1. | Model postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego | 110 |
| 4.2. | Przedmiot postępowania: sprawa administracyjna | 118 |
| 4.3. | Charakter sprawy jako przedmiotu postępowania: indywidualna, o charakterze zewnętrznym, rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej | 122 |

Rozdział 5

| | | |
|--|---|-----|
| Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego | 127 | |
| 5.1. | Pojęcie, charakter i funkcje zasad postępowania administracyjnego | 127 |
| 5.2. | Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego | 128 |
| 5.2.1. | Zasada praworządności | 129 |
| 5.2.2. | Zasada prawdy obiektywnej | 131 |
| 5.2.3. | Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania | 134 |
| 5.2.4. | Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu | 135 |
| 5.2.5. | Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli | 137 |
| 5.2.6. | Zasada informowania | 138 |
| 5.2.7. | Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej | 140 |
| 5.2.8. | Zasada przyjaznej interpretacji przepisów | 144 |
| 5.2.9. | Zasada przekonywania | 145 |
| 5.2.10. | Zasada szybkości i prostoty postępowania | 146 |

| | |
|---|-----|
| 5.2.11. Zasada polubownego załatwiania kwestii spornych | 147 |
| 5.2.12. Zasada pisemności postępowania | 149 |
| 5.2.13. Zasada dwuinstancyjności | 150 |
| 5.2.14. Zasada trwałości decyzji ostatecznych | 152 |
| 5.2.15. Zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych | 153 |
| 5.3. Pozakodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego | 155 |

Dział II

STRUKTURA PODMIOTOWA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział 6

| | |
|---|------------|
| Organ prowadzący postępowanie administracyjne | 159 |
| 6.1. Organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym | 159 |
| 6.2. Właściwość organów i jej rodzaje | 166 |
| 6.3. Pozytywne i negatywne przesłanki właściwości organu. Instytucja wyłączenia ze sprawy | 168 |
| 6.4. Spory kompetencyjne i spory o właściwość oraz ich rozstrzyganie | 179 |
| 6.5. Współkompetencja a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym | 183 |

Rozdział 7

| | |
|--|------------|
| Strona postępowania administracyjnego | 187 |
| 7.1. Pojęcia strony postępowania administracyjnego i legitymacji procesowej ... | 187 |
| 7.2. Koncepcje teoretyczne pojęcia strony a koncepcja normatywna | 190 |
| 7.3. Wielopodmiotowość i współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym | 192 |
| 7.4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprocesowa | 197 |
| 7.5. Następstwo prawne stron w postępowaniu administracyjnym | 200 |
| 7.6. Reprezentacja stron w postępowaniu administracyjnym | 202 |

Rozdział 8

Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy postępowania

| | |
|--|------------|
| administracyjnego | 207 |
| 8.1. Organizacja społeczna | 207 |
| 8.2. Prokurator | 212 |
| 8.3. Rzecznik Praw Obywatelskich | 219 |
| 8.4. Rzecznik Praw Dziecka | 221 |
| 8.5. Podmioty na prawach strony przewidziane w przepisach szczególnych | 221 |
| 8.6. Inni uczestnicy postępowania administracyjnego | 222 |

Dział III

CZYNNOŚCI PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział 9

| | |
|---|-----|
| Pojęcie i rodzaje czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym .. | 227 |
| 9.1. Pojęcie czynności procesowych | 227 |
| 9.2. Rodzaje czynności procesowych | 229 |
| 9.3. Czynności procesowe organów (czynności urzędowe) | 232 |
| 9.4. Czynności procesowe stron i podmiotów na prawach strony (czynności nieurzędowe) | 233 |
| 9.5. Konsekwencje prawne naruszenia warunków prawidłowości i skuteczności czynności procesowych | 235 |

Rozdział 10

| | |
|--|-----|
| Pisma w postępowaniu administracyjnym | 237 |
| 10.1. Pisma urzędowe | 237 |
| 10.2. Pisma nieurzędowe. Podania | 240 |

Rozdział 11

| | |
|--|-----|
| Sposoby uzewnętrzniania treści czynności urzędowych | 245 |
| 11.1. Pojęcie i skutki prawne doręczenia | 245 |
| 11.2. Doręczenie pisma urzędowego w formie dokumentu pisemnego | 249 |
| 11.3. Doręczenie pisma urzędowego w formie dokumentu elektronicznego | 253 |
| 11.4. Ogłoszenie publiczne, ustne i przy użyciu środków łączności | 257 |

Rozdział 12

| | |
|--|-----|
| Czynności o charakterze zobowiązującym i sankcyjnym | 259 |
| 12.1. Wezwania | 259 |
| 12.2. Procesowe środki przymusu | 262 |

Rozdział 13

| | |
|---|-----|
| Utrwalanie czynności procesowych | 264 |
| 13.1. Protokoły | 264 |
| 13.2. Adnotacje | 266 |
| 13.3. Metryki | 266 |

Rozdział 14

| | |
|--|-----|
| Jawność postępowania, czynności procesowych i akt sprawy administracyjnej | 268 |
| 14.1. Jawność postępowania i czynności procesowych | 268 |
| 14.2. Jawność akt sprawy administracyjnej i jej ograniczenia | 270 |

Rozdział 15

| | |
|---|-----|
| Terminy procesowe | 274 |
| 15.1. Rodzaje terminów procesowych | 274 |
| 15.2. Zasady obliczania terminów procesowych | 276 |
| 15.3. Skracanie, przedłużanie i przywracanie terminów procesowych | 277 |
| 15.4. Terminy załatwiania spraw administracyjnych | 280 |

Rozdział 16

| | |
|--|-----|
| Bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania | 283 |
| 16.1. Pojęcia beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania | 283 |
| 16.2. Sposoby przeciwdziałania beczynności i przewlekłości w postępowaniu administracyjnym | 285 |

Dział IV**PRZEBIEG POSTĘPOWANIA W SPRAWIE ADMINISTRACYJNEJ****Rozdział 17**

| | |
|---|-----|
| Faza wszczęcia postępowania | 293 |
| 17.1. Wszczęcie postępowania | 293 |
| 17.2. Odmowa wszczęcia postępowania | 296 |
| 17.3. Kontrola podania o wszczęcie postępowania | 298 |

Rozdział 18

| | |
|--|-----|
| Faza rozpoznawcza postępowania | 302 |
| 18.1. Faza rozpoznawcza na tle etapów stosowania prawa materialnego w sprawie administracyjnej | 302 |
| 18.2. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe | 302 |
| 18.3. Pojęcie i przedmiot dowodu a pojęcia pokrewne | 303 |
| 18.4. Katalog środków dowodowych | 306 |
| 18.5. Zasady i przebieg postępowania dowodowego | 317 |
| 18.6. Formy postępowania wyjaśniającego | 322 |
| 18.6.1. Postępowanie gabinetowe (kameralne) | 322 |
| 18.6.2. Rozprawa administracyjna | 323 |
| 18.7. Postępowanie wyjaśniające a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym | 328 |

Rozdział 19

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Postępowanie uproszczone | 331 |
|---------------------------------------|-----|

Rozdział 20

| | |
|--|-----|
| Przerwanie ciągłości postępowania administracyjnego | 337 |
| 20.1. Charakter prawny, istota i skutki procesowe zawieszenia postępowania | 337 |

| | |
|---|-----|
| 20.2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu | 339 |
| 20.2.1. Przesłanki podmiotowe | 340 |
| 20.2.2. Przesłanka przedmiotowa | 341 |
| 20.3. Obligatoryjne zawieszenie postępowania na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego | 343 |
| 20.4. Fakultatywne zawieszenie postępowania na wniosek strony | 343 |
| 20.5. Podjęcie zawieszzonego postępowania | 344 |

Rozdział 21

| | |
|-----------------------|-----|
| Mediacja | 348 |
|-----------------------|-----|

Rozdział 22

| | |
|--|-----|
| Faza orzecznicza postępowania | 353 |
| 22.1. Istota orzekania w postępowaniu administracyjnym | 353 |
| 22.2. Zakres (granice) i podstawy orzekania w postępowaniu administracyjnym | 355 |
| 22.3. Zasady orzekania w postępowaniu administracyjnym | 358 |
| 22.4. Orzekanie merytoryczne w postępowaniu administracyjnym | 360 |
| 22.5. Orzekanie niemerytoryczne w postępowaniu administracyjnym | 363 |
| 22.5.1. Umorzenie postępowania w sprawie administracyjnej | 363 |
| 22.5.1.1. Uwagi ogólne | 363 |
| 22.5.1.2. Obligatoryjne umorzenie postępowania z urzędu | 364 |
| 22.5.1.3. Fakultatywne umorzenie postępowania na wniosek strony | 365 |
| 22.5.2. Opłaty i koszty postępowania | 366 |

Dział V

ORZECZENIA ADMINISTRACYJNE, UGODA ADMINISTRACYJNA I MILCZĄCE ZAŁATWIENIE SPRAWY

Rozdział 23

| | |
|--|-----|
| Decyzja administracyjna | 373 |
| 23.1. Decyzja administracyjna w ujęciach teoretycznych i w orzecznictwie sądów administracyjnych | 373 |
| 23.2. Miejsce decyzji w procesie stosowania norm prawa administracyjnego materialnego, etapy procesu jej podejmowania i zdeterminowanie jej treści | 376 |
| 23.3. Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej | 386 |
| 23.4. Fakultatywne elementy decyzji administracyjnej | 394 |
| 23.4.1. Uwagi wstępne | 394 |
| 23.4.2. Termin | 395 |
| 23.4.3. Warunek | 397 |
| 23.4.4. Zlecenie | 399 |

| | |
|---|-----|
| 23.4.5. Rygor natychmiastowej wykonalności | 401 |
| 23.5. Obowiązki decyzyj administracyjnej | 405 |
| 23.6. Przesłanki, istota i skutki mocy wiążącej w czasie aktów stosowania prawa | 408 |
| 23.7. Ostateczność i prawomocność jako techniczno-prawne formy mocy wiążącej w czasie decyzyj administracyjnej | 411 |
| 23.8. Wykonalność decyzyj administracyjnej | 418 |

Rozdział 24

| | |
|---|-----|
| Postanowienie administracyjne | 421 |
| 24.1. Pojęcie i przedmiot postanowienia | 421 |
| 24.2. Typologia postanowień | 424 |
| 24.3. Elementy postanowienia | 427 |
| 24.4. Skuteczność i wykonalność postanowień | 428 |

Rozdział 25

| | |
|---|-----|
| Uгода administracyjna | 432 |
| 25.1. Pojęcie ugody administracyjnej | 432 |
| 25.2. Przesłanki dopuszczalności ugody | 433 |
| 25.3. Procedura zawierania i zatwierdzania ugody | 435 |
| 25.4. Forma i elementy ugody | 436 |
| 25.5. Wykonalność i skutki prawne zatwierdzonej ugody | 438 |

Rozdział 26

| | |
|--|-----|
| Rektyfikacja orzeczeń administracyjnych | 441 |
| 26.1. Pojęcie rektyfikacji orzeczeń w postępowaniu administracyjnym | 441 |
| 26.2. Uzupełnienie treści decyzyj i sprostowanie pouczenia o środkach zaskarżenia | 441 |
| 26.3. Sprostowanie treści decyzyj | 443 |
| 26.4. Wyjaśnienie treści decyzyj | 444 |

Rozdział 27

| | |
|---|-----|
| Milczące załatwienie sprawy | 445 |
| 27.1. Konstrukcja prawna milczenia administracyjnego | 445 |
| 27.2. Charakter prawny i rodzaje milczącego załatwienia sprawy | 446 |
| 27.3. Postępowania w sprawach, które mogą być załatwiane milcząco | 450 |
| 27.4. Skutki prawne milczącego załatwienia sprawy i ich weryfikacja | 453 |

Dział VI

WERYFIKACJA ORZECZEŃ ADMINISTRACYJNYCH W ZWYCZAJNYM TRYBIE POSTĘPOWANIA

Rozdział 28

| | |
|---|------------|
| Teoretyczny i normatywny model weryfikacji orzeczeń administracyjnych | 459 |
| 28.1. System weryfikacji orzeczeń administracyjnych w ujęciu teoretycznym i normatywnym | 459 |
| 28.2. Środki weryfikacji orzeczeń administracyjnych i ich rodzaje | 462 |
| 28.3. Instytucje procesowe weryfikacji orzeczeń administracyjnych | 466 |

Rozdział 29

| | |
|---|------------|
| Odwołanie | 470 |
| 29.1. Pojęcie odwoławczego toku instancji | 470 |
| 29.2. Charakterystyka odwołania | 471 |
| 29.2.1. Cechy odwołania | 471 |
| 29.2.2. Legitymacja do wniesienia odwołania | 472 |
| 29.2.3. Wymogi formalne odwołania | 475 |
| 29.3. Postępowanie odwoławcze | 476 |
| 29.3.1. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji | 476 |
| 29.3.2. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji | 482 |
| 29.3.2.1. Faza wstępna | 482 |
| 29.3.2.2. Faza rozpoznawcza | 485 |
| 29.3.2.2.1. Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym | 485 |
| 29.3.2.2.2. Wstrzymanie wykonania decyzji | 488 |
| 29.3.2.2.3. Cofnięcie odwołania | 489 |
| 29.3.2.3. Faza orzecznicza | 489 |
| 29.3.2.3.1. Katalog decyzji organu odwoławczego | 489 |
| 29.3.2.3.2. Granice zakazu <i>reformationis in peius</i> | 494 |

Rozdział 30

| | |
|--|------------|
| Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy | 496 |
| 30.1. Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy | 496 |
| 30.2. Odmienności postępowania w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy | 497 |

Rozdział 31

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Zażalenie | 499 |
| 31.1. Zażaleniowy tok instancji | 499 |
| 31.2. Charakterystyka zażalenia | 499 |
| 31.3. Przedmiot zażalenia | 501 |
| 31.4. Postępowanie zażaleniowe | 502 |

Dział VII

WERYFIKACJA ORZECZEŃ ADMINISTRACYJNYCH W NADZWYCZAJNYCH TRYBACH POSTĘPOWANIA

Rozdział 32

| | |
|--|------------|
| Założenia podsystemu weryfikacji orzeczeń w nadzwyczajnych trybach postępowania | 509 |
| 32.1. Wzruszalność orzeczeń administracyjnych w nadzwyczajnych trybach postępowania i jej rodzaje | 509 |
| 32.2. Prawidłowość, wadliwość i celowość orzeczenia administracyjnego a jego weryfikacja w nadzwyczajnych trybach postępowania | 512 |
| 32.3. Teorie wadliwości oraz kategoryzacje wad orzeczeń administracyjnych | 516 |
| 32.4. Zbieg trybów postępowania administracyjnego | 522 |
| 32.5. Zbieg nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego | 524 |

Rozdział 33

| | |
|---|------------|
| Wznowienie postępowania administracyjnego | 527 |
| 33.1. Ogólna charakterystyka instytucji wznowienia postępowania | 527 |
| 33.2. Dopuszczalność wznowienia postępowania | 530 |
| 33.3. Przyczyny wznowienia postępowania | 532 |
| 33.4. Procedura wznowienia postępowania | 542 |
| 33.4.1. Uruchomienie trybu wznowienia postępowania | 542 |
| 33.4.2. Właściwość organów | 545 |
| 33.4.3. Postanowienie w przedmiocie wznowienia postępowania | 547 |
| 33.4.4. Granice i etapy wznowionego postępowania | 548 |
| 33.4.5. Rozstrzygnięcia kończące wznowione postępowanie | 552 |
| 33.5. Stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania do postanowień i spraw załatwionych milcząco | 556 |

Rozdział 34

| | |
|--|------------|
| Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego | 558 |
| 34.1. Koncepcje nieważności orzeczenia administracyjnego | 558 |
| 34.2. Orzeczenie nieistniejące a orzeczenie nieważne | 560 |
| 34.3. Instytucja stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego. Aspekty materialnoprawne i procesowe | 562 |
| 34.4. Przesłanki pozytywne i negatywne stwierdzenia nieważności | 566 |
| 34.5. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności | 578 |
| 34.6. Orzeczenia kończące postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności | 582 |

Rozdział 35**Fakultatywne tryby uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej**

| | |
|---|-----|
| oraz „wywłaszczenie” prawa | 587 |
| 35.1. Uchylenie lub zmiana decyzji w trybach fakultatywnych | 587 |
| 35.1.1. Istota i zakres zastosowania trybów fakultatywnych | 587 |
| 35.1.2. Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej | 591 |
| 35.1.2.1. Pojęcie nabycia prawa | 591 |
| 35.1.2.2. Postaci praw nabywanych na mocy decyzji | 592 |
| 35.1.2.3. Decyzje nietworzące prawa strony | 594 |
| 35.1.3. Wzruszenie decyzji nietworzącej prawa strony | 596 |
| 35.1.4. Wzruszenie decyzji tworzącej prawo strony | 598 |
| 35.2. „Wywłaszczenie” prawa | 599 |

Rozdział 36**Wygaśnięcie (modyfikacja) mocy obowiązującej decyzji w wyniku zmian**

| | |
|--|-----|
| normatywnych | 603 |
| 36.1. Uwagi wprowadzające | 603 |
| 36.2. Formy modyfikacji materialnej mocy obowiązującej ostatecznych decyzji administracyjnych | 606 |
| 36.3. Formy modyfikacji formalnomaterialnej mocy obowiązującej ostatecznych decyzji administracyjnych | 608 |

Rozdział 37**Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej**

| | |
|--|-----|
| 37.1. Przesłanki wygaśnięcia decyzji | 611 |
| 37.1.1. Konstrukcja przesłanek wygaśnięcia decyzji | 611 |
| 37.1.2. Bezprzedmiotowość decyzji | 612 |
| 37.1.3. Niedopełnienie warunku | 616 |
| 37.2. Elementy proceduralne stwierdzenia wygaśnięcia decyzji | 617 |

Rozdział 38**Obligatoryjne uchylenie decyzji w związku z niewykonaniem zlecenia**
Rozdział 39**Wzruszalność (odwoalność) decyzji ostatecznych na szczególnych zasadach**

| | |
|---|-----|
| i w szczególnym trybie | 622 |
| 39.1. Istota wzruszalności (odwoalności) decyzji na podstawie przepisów szczególnych (art. 163) | 622 |
| 39.2. Przesłanki wzruszalności (odwoalności) decyzji na podstawie przepisów szczególnych | 624 |
| 39.3. Elementy proceduralne wzruszania (odwoływania) decyzji na podstawie przepisów szczególnych | 627 |

Dział VIII
POSTĘPOWANIE W SPRAWACH WYDAWANIA ZAŚWIADCZEŃ
ORAZ SKARG I WNIOSKÓW

Rozdział 40

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń 633

Rozdział 41

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków 637

41.1. Prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków 637

41.2. Pojęcie i przedmiot skargi oraz wniosku 639

41.3. Organy właściwe do rozpatrywania skarg i wniosków 641

41.4. Organizacja przyjmowania skarg i wniosków 643

41.5. Przebieg postępowania w sprawach skarg i wniosków 643

41.6. Nadzór i kontrola nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków ... 646

41.7. Związki postępowania w sprawach skarg i wniosków z postępowaniem
jurysdykcyjnym 647

Bibliografia 649

Skorowidz 659

WYKAZ SKRÓTÓW¹

I. Źródła prawa

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| EKDA | – | Europejski Kodeks Dobrej Administracji z 6.09.2001 r. |
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) |
| Konstytucja PRL z 1952 r. | – | Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. poz. 232, w brzmieniu pierwotnym) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) |
| k.p. | – | ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) |
| k.p.c. | – | ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.) |
| k.p.k. | – | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.) |
| k.r.o. | – | ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.) |
| k.s.h. | – | ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.) |
| k.w. | – | ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) |
| nowela do k.p.a. i p.s.a. z 2010 r. | – | ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. poz. 18 ze zm.) |
| nowela kwietniowa do k.p.a. z 2017 r. | – | ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935) |
| nowela styczniowa do k.p.a. | – | ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 8 ze zm.) |

¹ Uwaga: przepisy powołane w opracowaniu bez bliższego oznaczenia są przepisami ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

| | | |
|-------------------------|---|--|
| Ordynacja podatkowa | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.) |
| p.o.ś. | – | ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) |
| pr. adw. | – | ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1999 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 2016 r. poz. 290 ze zm.) |
| pr. energ. | – | ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.) |
| pr. farm. | – | ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2142 ze zm.) |
| pr. geol. górn. | – | ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.) |
| pr. lot. | – | ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 959 ze zm.) |
| pr. prok. | – | ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.) |
| pr. telekom. | – | ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.) |
| pr. wod. | – | ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) |
| przep. wpraw. sąd. adm. | – | ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 1271 ze zm.) |
| p.s.a. | – | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 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.p.a. | – | rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 341) – nie obowiązuje |
| u.d.p. | – | ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.) |
| 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. | – | ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.) |
| u. kier. poj. | – | ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978 ze zm.) |
| u.o.i.fin. | – | ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1636 ze zm.) |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| u.o.k.k. | – | ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 229) |
| u. pośr. ubezpz. | – | ustawa z 22.05.2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2077 ze zm.) |
| u.p.s. | – | ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.) |
| u.p.z.p. | – | ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073ze zm.) |
| u.s.d.g. | – | ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.) |
| u.s.g. | – | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 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.) |
| ustawa komp. | – | ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 198 ze zm.) |
| ustawa o BFG | – | ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. poz. 996 ze zm.) |
| ustawa o cudzoziemcach | – | ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1990 ze zm.) |
| ustawa o NSA z 1995 r. | – | ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje |
| ustawa o p.e.a. | – | ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.) |
| ustawa o PIP | – | ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 786 ze zm.) |
| ustawa o RTV | – | ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r. poz. 639 ze zm.) |
| ustawa o s.k.o. | – | ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm.) |
| ustawa o t.o.rz.adm.og. | – | ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. poz. 176) – nie obowiązuje |
| ustawa o woj. i adm. rząd. | – | ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.) |
| ustawa o wychowaniu w trzeźwości | – | ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) |
| u.t.drog. | – | ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.) |

- u.t.kolej. – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1727 ze zm.)

II. Czasopisma, publikatory i zbiory orzecznictwa

- AUWr – „Acta Universitatis Wratislaviensis”
 CBOSA – baza orzeczeń sądów administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)
 Dz.U. – „Dziennik Ustaw”
 GAP – „Gospodarka, Administracja Państwowa”
 GSP – „Gdańskie Studia Prawnicze”
 KSP – „Krakowskie Studia Prawnicze”
 LEX – System Informacji Prawnej LEX
 Mon. Praw. – „Monitor Prawniczy”
 M.P. – „Monitor Polski”
 NP – „Nowe Prawo”
 ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
 ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
 OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1995 r. do 2002 r.)
 OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 2003 r.)
 OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
 OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
 OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
 OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
 OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy seria A
 PiP – „Państwo i Prawo”
 PPP – „Przegląd Prawa Publicznego”
 PPr – „Problemy Praworządności”
 Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”
 PS – „Przegląd Sądowy”
 RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
 Sam. Ter. – „Samorząd Terytorialny”
 ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
 ZNUJ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
 ZNUŁ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”

III. Sądy i inne instytucje

| | | |
|--------|---|--|
| NBP | – | Narodowy Bank Polski |
| NIK | – | Najwyższa Izba Kontroli |
| NSA | – | Naczelny Sąd Administracyjny |
| NSA-OZ | – | Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy |
| PIP | – | Państwowa Inspekcja Pracy |
| RM | – | Rada Ministrów |
| RPD | – | Rzecznik Praw Dziecka |
| RPO | – | Rzecznik Praw Obywatelskich |
| SN | – | Sąd Najwyższy |
| TK | – | Trybunał Konstytucyjny |
| URE | – | Urząd Regulacji Energetyki |
| WSA | – | wojewódzki sąd administracyjny |
| ZUS | – | Zakład Ubezpieczeń Społecznych |

WSTĘP

W uzasadnieniu jednego z wyroków wybitny sędzia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki Felix Frankfurter stwierdził, że „historię amerykańskiej wolności stanowi w dużym zakresie historia procedury”. To lakoniczne stwierdzenie i ocena znaczenia procedur i norm proceduralnych pozostają prawdziwe nie tylko w odniesieniu do USA. Mają walor powszechny i nie dotyczą wyłącznie procedur sądowych. Są one szczególnie uzasadnione w odniesieniu do procedur, z jakimi mamy do czynienia w obszarze stosowania norm prawa administracyjnego materialnego przez organy administracji publicznej. Wiąże się to z immanentnymi właściwościami tych norm. Normy materialnoprawne zajmują centralne miejsce w całości norm prawa administracyjnego, a jednocześnie stanowią najbardziej rozbudowaną i zróżnicowaną jego część. Nie mają one ściśle wyznaczonego zakresu rzeczowego (przedmiotowego). Ponadto ta gałąź prawa – odmiennie niż materialne prawo cywilne i karne – nie jest skodyfikowana. Nieskodyfikowanie zaś administracyjnego prawa materialnego wynika przede wszystkim z rozległości i zróżnicowania przedmiotów regulacji – stosunków społecznych i gospodarczych, poddanych regulacji tego prawa.

Równie istotna jest inna cecha norm materialnego prawa administracyjnego. Normy te – co do zasady – nie wywołują skutków prawnych w sposób automatyczny. Fakt, iż w porządku prawnym pojawi się nowa norma prawna o charakterze materialnym, stanowiąca element tego porządku, nie oznacza jeszcze, że następuje jakakolwiek zmiana w obiektywnej rzeczywistości, na regulację której norma ta jest nakierowana. Konstrukcja większości norm materialnoprawnych przewiduje bowiem konieczność przeprowadzenia przez właściwy organ administracyjny procesu konkretyzacji uprawnień i obowiązków określonych w abstrakcyjnych i generalnych normach tego prawa, procesu wyzwolenia skutków prawnych przewidzianych w tych normach. Wówczas dopiero norma materialnoprawna wywoła w rzeczywistości społecznej i gospodarczej skutki prawne, które ustawodawca „zaprojektował”, wprowadzając ją do systemu prawa. Ten właśnie proces konkretyzacji uprawnień i obowiązków określonych w abstrakcyjnych i generalnych normach prawa administracyjnego materialnego jest dokonywany w określonym postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej, regulowanym normami procesowymi.

Normy procesowe stanowią (obok norm ustrojowych i materialnych) jedną z trzech podstawowych kategorii norm prawa administracyjnego. Regulują one zorganizowany proces stosowania prawa materialnego, na który składają się: ustalenie, jaka norma administracyjnego prawa materialnego obowiązuje, oraz określenie jej znaczenia w sposób niezbędny na potrzeby wydania decyzji stosowania tej normy, uznanie za udowodnione faktów na podstawie określonych w przepisach procesowych reguł dowodowych, subsumpcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawa materialnego i wreszcie wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawa materialnego¹.

Służebna wobec prawa materialnego funkcja norm procesowych przejawia się ponadto w tym, że zasady i instytucje prawa procesowego muszą być dostosowane do charakteru norm materialnych oraz zasad i instytucji tego prawa. Ponieważ w istocie każda norma prawa administracyjnego materialnego ma swój indywidualny, niepowtarzalny charakter, a kreowana nią sprawa odróżnia się od innych, nawet uregulowanych tym samym aktem normatywnym, normy procesowe muszą być tak ukształtowane i dostosowane do takiej mozaiki norm materialnych, by były zgodne z istniejącymi i przyszłymi unormowaniami, które ustawodawca uzna za stosowne wprowadzić w sferze prawa materialnego.

Powyższe okoliczności oznaczają, że **nie jest możliwe zbudowanie jednej, jednolitej procedury, która regulowałaby tryb konkretyzacji i realizacji wszystkich norm materialnych prawa administracyjnego.**

Rozległość i zróżnicowanie norm administracyjnego prawa materialnego oznacza, że procesy ich konkretyzacji mogą przebiegać różnymi drogami. Uzasadnia to wyodrębnienie określonych kategorii tych norm i w konsekwencji zróżnicowanie form postępowań, w ramach których konkretyzacja ta jest dokonywana.

Stąd już z tego (obok innych) powodu mamy do czynienia z **mozaiką postępowań administracyjnych** dostosowanych do cech specyficznych norm materialnych, których konkretyzacji postępowania te mają służyć. Ponadto, nawet w zakresie tego samego typu postępowania – np. podstawowego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego² – niezwykle trudne jest skodyfikowanie takiego postępowania, a więc zawarcie wszystkich norm procesowych regulujących to postępowanie w jednym akcie prawnym. W rezultacie *de lege lata* również w odniesieniu do tych postępowań mamy sytuację, w której niektóre z nich (np. w sprawach zobowiązań podatkowych) są wy-

¹ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

² W ramach którego właściwy organ administracyjny na podstawie normy prawa administracyjnego materialnego w odniesieniu do ustalonego przez siebie stanu faktycznego wydaje decyzję administracyjną skierowaną do indywidualnego podmiotu pozostającego poza systemem administracji publicznej (podmiotu zewnętrznego), którą autorytatywnie konkretyzuje stosunek administracyjny materialny (konkretyzuje w sposób autorytatywny, ustala prawa i obowiązki stron tego stosunku – organu administracji publicznej i podmiotu zewnętrznego).

łączone całkowicie spod zakresu obowiązywania k.p.a., podstawowego zespołu norm prawa administracyjnego procesowego, a inne – i te stanowią większość – tylko częściowo są uregulowane normami tego Kodeksu. Należy więc pamiętać, że k.p.a. nie stanowi wyłącznego źródła norm procesowych w zakresie postępowania jurysdykcyjnego.

Jak wyżej zauważyłem, zasadniczą kategorię norm materialnoprawnych stanowią normy określające zachowania swoich adresatów **w sposób pośredni**, ponieważ dla wyzwolenia skonkretyzowanych i zindywidualizowanych skutków prawnych wymagają podjęcia odpowiednich czynności prawnych o charakterze konwencjonalnym. Jest to niewątpliwie grupa norm przeważająca ilościowo w polskim systemie prawa administracyjnego materialnego i o największym znaczeniu z punktu widzenia praw i obowiązków obywateli. Adresatem normy kompetencyjnej upoważniającej do stosowania normy materialnej jest organ administracji publicznej. Przekształcenie treści powiązanych z normą kompetencyjną generalno-abstrakcyjnych norm materialnych odbywa się za pomocą typowej formy prawnej działania administracji i jednocześnie normy konkretno-indywidualnej, jaką jest decyzja administracyjna, a **transformacja ta przybiera postać postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego**. Wydana w tym postępowaniu decyzja administracyjna – kwalifikowany akt administracyjny – staje się normą prawną o charakterze pochodnym, gdyż konkretyzuje i indywidualizuje treść norm materialnych wyższego stopnia oraz samą normę kompetencyjną. Tego modelowego ukształtowania istoty i funkcji postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego i wydawanej w nim decyzji administracyjnej nie zmienia deklaratywne stwierdzenie wprowadzone do k.p.a. nowelą kwietniową z 2017 r., iż sprawa administracyjna może być również „załatwiona milcząco”, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (art. 122a § 1). Ta – alternatywna wobec typowego i powszechnego modelu załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnych – możliwość zakończenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego dotyczy marginalnego zakresu spraw administracyjnych i nie ma większego teoretycznego i praktycznego znaczenia z punktu widzenia relacji między administracją publiczną a podmiotami wobec niej zewnętrznymi, kształtowanymi w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym.

Zasadniczą część podręcznika zajmuje analiza instytucji procesowych, które tworzą jurysdykcyjne postępowanie administracyjne. Podstawowym źródłem norm regulujących to postępowanie od przeszło 50 lat jest Kodeks postępowania administracyjnego, akt prawny, który – choć uchwalony w odmiennych warunkach politycznych, społecznych i prawnych – stanowi owoc dojrzałej rozważliwej politycznej, wysokiej kultury prawniczej i niezwykle starannego³ procesu legislacyjnego. Kodeks ten (choć wielokrotnie nowelizowany, w tym ostatnio w istotnym zakresie nowelą kwietniową do k.p.a. z 2017 r.) jako regulacja kodeksowa obowiązuje najdłużej w naszym systemie prawnym, co stanowi niezwykły, wart podkreślenia, pozytywny ewenement w polskim prawie.

³ Trwającego od początku 1958 do połowy 1960 r.

Niestety, oceny, iż Kodeks postępowania administracyjnego stanowi „owoc dojrzałej rozważki politycznej, wysokiej kultury prawniczej i niezwykle starannego procesu legislacyjnego”, nie można odnieść do wspomnianej już noweli kwietniowej do k.p.a. z 2017 r. Oto jak przebiegały prace sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, której zadaniem była m.in. analiza rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183). Przebieg całej debaty w tejże Komisji nad powyższym projektem obrazuje sprawozdanie z jej posiedzenia w dniu 26.01.2017 r. Cała praca Komisji ograniczyła się do monologu jej Przewodniczącego: „[...] Pierwszy punkt to skierowanie do podkomisji stałej do spraw nowelizacji [...] Kodeksu postępowania administracyjnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1183) [...]. W pierwszym punkcie chciałem przywitać pana ministra [...]. W zasadzie to podejmiemy decyzję. Jest propozycja o skierowaniu szerokiej nowelizacji k.p.a. do podkomisji stałej. Czy jest zgoda posłów? Nie ma sprzeciwu. Skierujemy projekt do podkomisji stałej. Bardzo proszę parlamentarzystów, którzy są w tej podkomisji oraz pana posła [...], który jest szefem, aby uzgodnił z panem ministrem sposób procedowania. Chodzi o terminowość i szybkość. Zależałoby nam, żeby ta nowelizacja przeszła sprawnie przez podkomisję”⁴. Chciałoby się rzec: *no comment*.

Obok postępowania jurysdykcyjnego w procesie działania norm prawa administracyjnego materialnego, na poszczególnych jego etapach i w związku z innymi niż „typowe” normami tego prawa podlegającymi konkretyzacji w postępowaniu jurysdykcyjnym, mamy do czynienia z innymi przejawami i formami postępowań administracyjnych. Ambicją Autorów niniejszego podręcznika jest ukazanie (w rozdziale 2) całościowego systemu postępowań administracyjnych; ich istoty, zakresu i podstawowych konstrukcji procesowych. Przedmiotem szczegółowej analizy będzie natomiast – obok postępowania jurysdykcyjnego – tylko postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń i postępowanie w sprawach skarg i wniosków. Procedury te są bowiem również uregulowane w k.p.a., a ponadto pozostają w ścisłym związku systemowym i funkcjonalnym z postępowaniem jurysdykcyjnym.

⁴ „Biuletyn Sejmowy” nr 1509/VIII; <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgsknrn/NKK-29> (dostęp: 18.04.2017 r.).

Dział I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Rozdział 1

PRAWO ADMINISTRACYJNE PROCESOWE W SYSTEMIE NORM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1.1. Normy prawa ustrojowego

Normy prawa administracyjnego mogą być porządkowane i klasyfikowane z różnych punktów widzenia i w oparciu o różne kryteria podziału. O wyborze kryteriów klasyfikacji decydować powinien przede wszystkim cel, dla którego jest ona dokonywana i któremu ma służyć. Dla celów przedstawienia całościowego obrazu oraz szczegółowej analizy poszczególnych postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej najbardziej przydatne jest przyjmowane na ogół powszechnie w doktrynie prawa administracyjnego **wyodrębnienie w całości kształcie norm prawa administracyjnego trzech ich podstawowych kategorii:**

- 1) norm ustrojowych (strukturalno-organizacyjnych);
- 2) norm materialnych;
- 3) norm proceduralnych.

Niezależnie od tych podstawowych kategorii, dla celów analizy poszczególnych postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej przydatne będzie jednak zwrócenie uwagi na inne jeszcze normy, dające się wyodrębnić w ramach tych podstawowych kategorii, niezależnie od nich, lub też takie, które pozostają „na styku”, a więc można je zaliczyć do więcej niż jednej z kategorii podstawowych.

We współczesnej nauce prawa administracyjnego na ogół uznaje się **prawo ustrojowe** za integralny dział prawa administracyjnego. Podkreśla się, że normy ustrojowe wywierają istotny wpływ na prawo administracyjne materialne i procesowe, kształtując niejednokrotnie proces oraz treść aktów stosowania prawa¹.


Administracja publiczna nie stanowi monolitycznej całości organizacyjnej. Normy obowiązującego prawa nie odnoszą się do administracji publicznej jako całości. Normy

¹ Por. np. Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2006, s. 109, i J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 102–106.

prawne łączą poszczególne prawa i obowiązki nie tyle z administracją państwa jako całością, ile bezpośrednio z określoną strukturą organizacyjną, realizującą zadania polegające na wykonywaniu zwierzchniej władzy (imperium) przysługującej państwu. Wykonywanie tych zadań oparte jest na upoważnieniu udzielonym przez państwo do działania w jego imieniu i przy użyciu środków prawnych przysługujących państwu, w tym m.in. środków przymusu państwowego. Każdy podmiot realizujący zadania państwa ma formę organizacyjną określoną w dającej się wyodrębnić kategorii norm – normach strukturalno-organizacyjnych. Podmioty te mają określoną wewnętrzną strukturę organizacyjną, zasady funkcjonowania, powiązania organizacyjne z innymi organami w systemie organów administracji publicznej i w systemie organów państwowych (normach regulujących zasady podległości organizacyjnej i służbowej w stosunkach między poszczególnymi organami) oraz zasady wewnętrznej zależności, oddziaływania i nadzoru, a także zasady odpowiedzialności służbowej zarówno poszczególnych organów, jak i pracowników tych organów². W teorii prawa administracyjnego normy te określa się mianem **norm ustrojowych lub strukturalno-organizacyjnych**.

Normy ustrojowe w szczególności:

- 1) bezpośrednio tworzą lub określają sposób tworzenia organów administracji publicznej i określają ich kształt organizacyjny. Każdy organ administracji publicznej ma określoną w przepisach prawnych formę organizacyjną, jest organizacyjnie wyodrębniony z całości aparatu wykonującego funkcje administracji publicznej. Pozwala to z jednej strony odgraniczyć dany organ od innych organów i pozostałych elementów struktury administracyjnej państwa, a z drugiej odróżnić organ jako taki od jego wewnętrznych elementów. Tak więc normy prawne określają strukturę organizacyjną (skład) np. Rady Ministrów. Oznacza to, że tylko prawnie określony skład tych organów jest traktowany jako organ administracyjny upoważniony do działania w imieniu państwa;
- 2) określają zakresy działania poszczególnych organów administracji publicznej oraz zakres działania systemu organów, w którym one pozostają;
- 3) określają zasady funkcjonowania organów administracji publicznej;
- 4) określają zasady i tryb tworzenia oraz funkcjonowania wewnętrznych komórek organizacyjnych organu, w tym w szczególności zasady organizacji pracy w zespołach ludzi realizujących zadania organu;
- 5) określają strukturę organizacyjną (system organizacyjny), w którym pozostaje dany organ, oraz powiązania organizacyjne w tym systemie (więzy podporządkowania, planowania, kierowania, koordynacji, kontroli, nadzoru)³.

 Normy ustrojowe określają zatem, „**kto**” w imieniu państwa **wykonuje administrację publiczną**⁴. Normy te ustanawiają więc pewną „statykę organizacyjną” całego aparatu administracji publicznej, która musi zostać skonstruowana, zanim or-

² Por. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 75.

³ Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108–109.

⁴ Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 51, i J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 106.

gany należące do tego aparatu uruchomią mechanizmy zmierzające do konkretyzacji prawa materialnego względem podmiotów zewnętrznych.

§ Znaleźć je można m.in. w ustawie z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów⁵, rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 33 ust. 1 powyższej ustawy, określających szczegółowe zakresy działania poszczególnych ministrów, ustawie z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁶, ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym⁷, ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa⁸, ustawie z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹, ustawie z 6.04.1990 r. o Policji¹⁰ i wielu innych.

Adresatami tych norm są zawsze określone organy administracji publicznej oraz w szerszym wymiarze aparat administracyjny państwa ujmowany jako całość. Normy strukturalno-organizacyjne nie określają natomiast żadnych praw i obowiązków organów administracyjnych w ich stosunkach z podmiotami, które pozostają poza ramami organizacyjnymi administracji publicznej, w tym przede wszystkim z obywatelami. W szczególności nie mogą one stanowić wyłącznej i samodzielnej podstawy prawnej dla działalności organów administracji publicznej polegającej na konkretyzowaniu praw i obowiązków w odniesieniu do podmiotów usytuowanych na zewnątrz systemu administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że dla podmiotów tych jest sprawą obojętną, jaki organ, jak zorganizowany i w jakim miejscu systemu organów realizujących zadania państwa usytuowany będzie reprezentował wobec nich państwo.

1.2. Normy prawa materialnego

Centralne miejsce w całości norm prawa administracyjnego zajmują normy zaliczane do administracyjnego prawa materialnego, stanowiące jednocześnie najbardziej rozbudowaną i zróżnicowaną jego część. Nie ma ono ściśle wyznaczonego zakresu rzeczowego (przedmiotowego). Ponadto ta gałąź prawa – odmiennie niż materialne prawo cywilne i karne – nie jest skodyfikowana. Nieskodyfikowanie administracyjnego prawa materialnego wynika przede wszystkim z rozległości i zróżnicowania przedmiotów regulacji – stosunków społecznych i gospodarczych, poddanych regulacji tego prawa. Prawo to, zawarte w tysiącach ustaw i rozporządzeń wykonawczych oraz aktach prawa miejscowego, stanowionych przede wszystkim przez organy jednostek samorządu terytorialnego, dotyczy tak zróżnicowanych materii, jak: gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa i nieruchomościami komunalnymi, planowanie i zagospodarowanie

⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

Tadeusz Woś – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; wybitny specjalista problematyki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Jego dorobek naukowy obejmuje ponad sto publikacji z zakresu postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego i gospodarki nieruchomościami (monografie, rozpraw, podręczników, artykułów, glos do orzeczeń TK, SN i NSA).

Hanna Knysiak-Sudyka – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; autorka kilkudziesięciu opracowań naukowych z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w tym monografii na temat uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Anna Goleba – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; autorka opracowań naukowych z zakresu postępowania administracyjnego, w tym dotyczących autokontroli decyzji administracyjnej.

Marcin Kamiński – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie; autor kilkudziesięciu opracowań naukowych z zakresu teorii prawa i postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w tym monografii na temat nieważności decyzji administracyjnej i prawa administracyjnego intertemporalnego.

Tadeusz Kiełkowski – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; autor kilkudziesięciu opracowań naukowych z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w tym na temat sprawy administracyjnej oraz nabycia prawa na mocy decyzji administracyjnej.

Podręcznik stanowi pełny wykład akademicki z zakresu nauki postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego oraz postępowań administracyjnych w sprawach wydawania zaświadczeń, w sprawach skarg, wniosków i petycji oraz w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość. Nowum opracowania jest przedstawienie całego systemu postępowań administracyjnych na tle różnych faz działania oraz wewnętrznego zróżnicowania norm prawa administracyjnego.

W trzecim wydaniu uwzględniono wszystkie zmiany normatywne z lat 2015–2017 dotyczące Kodeksu postępowania administracyjnego, m.in. wynikające z ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Opracowanie zawiera analizę nowych regulacji dotyczących m.in. mediacji, milczącego załatwienia sprawy, postępowania uproszczonego, nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Podręcznik jest przeznaczony dla studentów prawa i administracji. Może także stanowić pomoc dla sędziów sądów administracyjnych, pracowników organów administracji publicznej, prokuratorów, radców prawnych, adwokatów oraz innych podmiotów, które powinny dysponować wiedzą z zakresu postępowania administracyjnego.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



LEX Student
— Prawa