

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

ZAKRES
PRZEDMIOTOWY
I PODMIOTOWY
POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO
OGÓLNEGO

TOM II Część 1

redakcja naukowa
Wojciech Chróścielewski

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

ZAKRES
PRZEDMIOTOWY
I PODMIOTOWY
POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO
OGÓLNEGO

TOM II Część 1

redakcja naukowa
Wojciech Chróścielewski

Jacek Chlebny, Wojciech Chróścielewski
Paweł Dańczak, Tadeusz Kiełkowski
Andrzej Nędzarek, Ewa Szewczyk
Marek Szewczyk

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Grzegorz Łaszczycza – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Andrzej Matan – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Wojciech Chróścielewski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego; autor i współautor ponad 180 publikacji naukowych – monografii, podręczników, komentarzy, studiów, artykułów i glos, w szczególności: monografii *Podziały terytorialne specjalne* (1987), *Akt administracyjny generalny* (1994), *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* (2002); podręczników, których jest współautorem: *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne* (7 wydań – ostatnie 2018); *Postępowanie administracyjne w Europie* (2 wydania – 2005 i 2010), *Polskie sądownictwo administracyjne* (2 wydania – 2006 i 2017), *Polskie prawo podatkowe* (5 wydań – ostatnie 2018) oraz wielu artykułów naukowych publikowanych przede wszystkim na łamach „Państwa i Prawa” oraz „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”.

Poszczególne rozdziały tomu II cz. 1 napisali:

Jacek Chlebny

rozdział 3

Wojciech Chróścielewski

rozdział 2

Paweł Dańczak

rozdziały 5, 7

Tadeusz Kiełkowski

rozdział 1

Andrzej Nędzarek

rozdział 6

Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk

rozdział 4

Stan prawny na 30 lipca 2018 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne i łamanie
Violet Design Wioletta Kowalska

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 Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-788-7

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	15
ROZDZIAŁ 1. Przedmiot postępowania administracyjnego	
– sprawa administracyjna	23
1.1. Uwagi wstępne	30
1.2. Normy materialnego prawa administracyjnego	32
1.2.1. Kryteria wyodrębnienia	32
1.2.2. Normy merytoryczne	34
1.2.3. Normy kompetencyjne	38
1.3. Stosunek administracyjnoprawny	40
1.4. Istota sprawy administracyjnej	43
1.5. Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej	47
1.5.1. Elementy normatywne	47
1.5.1.1. Norma uprawniająca do konkretyzacji prawa	47
1.5.1.2. Norma konkretyzowana	54
1.5.2. Elementy realne	59
1.5.2.1. Podmioty	59
1.5.2.2. Fakty sprawy	62
1.5.3. Elementy sprawy w ujęciu dynamicznym	66
1.6. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej	73
1.7. <i>Res iudicata</i> w prawie administracyjnym	86
1.8. Normatywne ujęcie sprawy administracyjnej	91
1.9. Sprawa administracyjna a sprawa cywilna	94
1.9.1. Podstawowe różnice	94
1.9.2. Przedmiot postępowania nieprocesowego	97
ROZDZIAŁ 2. Organ prowadzący postępowanie	103
2.1. Określenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne	108
2.2. Władztwo administracyjne i działania niewładcze w praktyce funkcjonowania administracji	114
2.3. Zasada jednolitości władzy państwowej a zasada trójpodziału władzy – władza wykonawcza a administracja publiczna	119
2.4. Kodeksowa definicja organu administracji publicznej i rodzaje tych organów	124
2.5. Organy jednoosobowe i organy kolegialne – przesłanki wydania decyzji	142
2.5.1. Niedostatek regulacji prawnej związanej z podejmowaniem decyzji przez organy kolegialne	142

2.5.2. Zagadnienie upoważnienia pracownika aparatu pomocniczego organu do wydawania decyzji z upoważnienia organu	145
2.6. Właściwość organu	146
2.6.1. Uwagi ogólne	146
2.6.2. Właściwość rzeczowa	147
2.6.3. Właściwość miejscowa	158
2.6.4. Właściwość instancyjna	159
2.7. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	161
2.8. Instytucje zapewniające neutralność organu przy rozstrzyganiu sprawy	169
2.8.1. Uwagi ogólne	169
2.8.2. Wyłączenie pracownika organu administracji od udziału w postępowaniu – spory w literaturze i orzecznictwie sądowym	171
2.8.3. Dopuszczalność orzekania w trybie nadzwyczajnym w sytuacji, w której pracownik brał udział w wydaniu decyzji w trybie zwyczajnym	180
2.8.4. Zagadnienie wyłączenia pracownika, który brał udział w wydaniu decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a.	181
2.8.5. Problematyka wyłączenia członka organu kolejalnego działającego <i>in pleno</i> w sytuacji złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	184
2.8.6. Wyłączenie organu administracji w postępowaniu	187
2.8.7. Problematyka dopuszczalności orzekania przez organ samorządu terytorialnego w sprawie, w której stroną jest ta jednostka	190
2.8.8. Konsekwencje prawne naruszenia przepisów dotyczących wyłączenia	195
2.9. Organ wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym i konstrukcja jego wyznaczania	198
2.10. Nowy model postępowania odwoławczego	208
ROZDZIAŁ 3. Organy współdziałające w procesie wydawania decyzji	211
3.1. Uwagi wprowadzające	214
3.1.1. Przyczyny współdziałania organów administracji publicznej	214
3.1.2. Współdziałanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym	217
3.1.3. Rodzaje współdziałania	218
3.1.4. Zakres podmiotowy współdziałania	220
3.1.5. Współkompetencja, współdecydowanie i inne sytuacje podobne do współdziałania materialnoprawnego	227
3.2. Rozwój podstaw prawnych współdziałania	233
3.2.1. Współdziałanie pod rządem rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym	233
3.2.2. Współdziałanie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego	234
3.2.3. Współdziałanie jako zasada ogólna postępowania administracyjnego	236
3.2.4. Podstawy współdziałania zawarte w ustawach materialnoprawnych	238
3.3. Współdziałanie organów na podstawie prawa materialnego	240
3.3.1. Powstanie obowiązku współdziałania	240
3.3.2. Pomocniczy charakter postępowania przed organem obowiązującym do zajęcia stanowiska	242
3.3.3. Problem statusu organu obowiązującego do zajęcia stanowiska w postępowaniu głównym	247

3.3.4.	Ochrona przed beczynnością i przewlekłością postępowania przed organem współdziałającym i zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania	250
3.3.5.	Charakter prawny postanowienia wydanego przez organ współdziałający	253
3.3.6.	Forma stanowiska organu współdziałającego	255
3.4.	Skutki zaniechania lub wadliwego współdziałania	258
3.4.1.	Zaniechanie współdziałania	258
3.4.2.	Zajęcie stanowiska po wydaniu decyzji	259
3.4.3.	Nieuwzględnienie stanowiska organu współdziałającego	261
3.4.4.	Naruszenie współdziałania procesowego	261
3.5.	Organ współdziałający w mediacji i przy załatwieniu sprawy w formie ugody	262
ROZDZIAŁ 4. Strona w postępowaniu administracyjnym		263
4.1.	Wprowadzenie	266
4.2.	Dotychczasowe stanowisko judykatury i doktryny	267
4.3.	Regulacje dotyczące postępowań wstępnych	270
4.3.1.	Postępowanie wstępne przed organem I instancji w trybie zwykłym	270
4.3.2.	Postępowanie wstępne przed organem II instancji w trybie zwykłym	272
4.3.3.	Postępowanie wstępne w trybach nadzwyczajnych	277
4.3.4.	Wnioski cząstkowe	278
4.4.	Przesłanka decydująca o legitymacji procesowej stron jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych	281
4.4.1.	W sprawach załatwianych w formie decyzji	281
4.4.1.1.	Kryterium interesu prawnego a charakter normy prawnej	281
4.4.1.2.	Trudności w ustaleniu źródła interesu prawnego	285
4.4.1.3.	„Prawa refleksowe”	288
4.4.2.	W sprawach załatwianych milcząco	290
4.4.3.	W sprawach kończących się wydaniem generalnego aktu administracyjnego	293
4.4.4.	Szczególne uregulowania dotyczące przesłanek legitymacji procesowej	296
4.4.4.1.	Wprowadzenie	296
4.4.4.2.	Prawo budowlane	296
4.4.4.3.	Zagospodarowanie przestrzeni – nieformalne kryterium „geograficzne”	298
4.4.4.4.	Prawo ochrony środowiska – formalne kryterium „geograficzne”	301
4.4.4.5.	Prawo wodne	302
4.5.	Rodzaje podmiotów mających zdolność występowania w charakterze stron w postępowaniach administracyjnych (zdolność prawna – art. 29 k.p.a.)	303
4.5.1.	Osoby fizyczne	303
4.5.2.	Osoby prawne	304
4.5.3.	Jednostki nieposiadające osobowości prawnej	305
4.5.3.1.	Organizacje społeczne	305
4.5.3.2.	Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne	305
4.5.3.3.	Inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	306
4.6.	Zdolność do czynności prawnych stron	307
4.7.	Przedstawiciel	309
4.8.	Pełnomocnik	309
4.8.1.	Pełnomocnictwo	309

4.8.2. Pełnomocnictwo domniemane	313
4.8.3. Pełnomocnictwo do doręczeń	314
4.8.4. Przymus adwokacko-radcowski	314
4.8.5. Pominięcie pełnomocnika strony	315
4.9. Następstwo procesowe	316
4.9.1. Następstwo procesowe jako skutek następstwa prawnego	317
4.9.1.1. W odniesieniu do praw zbywalnych i dziedzicznych	317
4.9.1.2. W odniesieniu do praw niezbywalnych i niepodlegających dziedziczeniu	319
4.9.2. Następstwo procesowe niebędące skutkiem następstwa prawnego	324
4.10. Konkluzja końcowa – propozycja (<i>de lege ferenda</i>) wprowadzenia nowego uregulowania potwierdzającego posiadanie statusu strony w danym postępowaniu administracyjnym	328
 ROZDZIAŁ 5. Prokurator oraz inni uczestnicy postępowania na prawach strony	 331
5.1. Geneza i ewolucja udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym	335
5.1.1. Uwagi wprowadzające	335
5.1.2. Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym	335
5.1.2.1. Początki prokuratury w Europie oraz na ziemiach polskich	335
5.1.2.2. Prokuratura w Polsce okresu powojennego	337
5.1.2.3. Prokuratorska kontrola funkcjonowania administracji a wejście w życie Kodeksu postępowania administracyjnego	340
5.1.2.4. Prokuratorska kontrola administracji w ustawodawstwie lat 1967–1985	342
5.1.2.5. Prokuratura i udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym od roku 1985 do czasów współczesnych	345
5.2. Zgodność z prawem jako główny determinant uzasadniający udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym	346
5.2.1. Ochrona praworządności jako zadanie prokuratury	346
5.2.2. Istota praworządności w kontekście udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym	348
5.2.3. Zgodność z prawem postępowania i wydanego w jego toku rozstrzygnięcia	350
5.2.4. Źródła informacji o naruszeniach prawa w postępowaniu administracyjnym	352
5.3. Wewnętrzne postępowanie przedprocesowe	357
5.3.1. Uwagi wprowadzające	357
5.3.2. Istota czynności postępowania przedprocesowego	358
5.3.3. Czynności przedprocesowe a Kodeks postępowania administracyjnego	359
5.4. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	360
5.4.1. Uwagi wprowadzające	360
5.4.2. Spór o udział prokuratora „w każdym stadium postępowania”	363
5.4.3. Prokurator jako podmiot na prawach strony postępowania	367
5.5. Procesowe formy udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym	370
5.5.1. Uwagi ogólne	370

5.5.2.	Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego	371
5.5.2.1.	Uwagi wprowadzające	371
5.5.2.2.	Dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania, którego żąda prokurator	373
5.5.2.3.	Spór o datę wszczęcia postępowania zainicjowanego wnioskiem prokuratora	375
5.5.3.	Sprzeciw od decyzji ostatecznej	377
5.5.3.1.	Istota sprzeciwu	377
5.5.3.2.	Niedopuszczalność sprzeciwu i niedopuszczalność wszczęcia postępowania w trybie wskazanym sprzeciwem	377
5.5.3.3.	„Samodzielność” sprzeciwu jako środka prawnego od ostatecznej decyzji administracyjnej	378
5.5.3.4.	Rodzaje sprzeciwów prokuratora i obowiązki organu administracji, do którego kierowany jest sprzeciw	380
5.5.3.5.	Właściwość prokuratora do wniesienia sprzeciwu	381
5.5.3.6.	Zakres temporalny prokuratorskiego sprzeciwu	383
5.5.3.7.	Sprzeciw prokuratora a milczące załatwienie sprawy	384
5.5.3.8.	Sprzeciw a skarga do sądu administracyjnego	387
5.5.3.9.	Sprzeciw prokuratora a inne rodzaje sprzeciwów przewidziane przepisami kodeksu i ustaw szczególnych	389
5.5.4.	Efektywność sprzeciwu oraz innych kodeksowych środków prawnych przysługujących prokuratorowi w postępowaniu administracyjnym	391
5.6.	Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka jako podmioty działające na prawach przysługujących prokuratorowi	394
5.6.1.	Uwagi wprowadzające	394
5.6.2.	Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów ochrony prawnej	395
5.6.3.	Uprawnienia procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym	397
5.6.3.1.	Właściwość Rzecznika oraz cel przyznania mu uprawnień procesowych	397
5.6.3.2.	Źródła informacji o sprawach, ich badanie oraz selekcja	399
5.6.3.3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi	400
5.6.3.4.	Problematyka sprzeciwu jako środka interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach administracyjnych	402
5.6.4.	Rzecznik Praw Dziecka	404
5.6.5.	Inne podmioty na prawach strony o uprawnieniach procesowych prokuratora	405
5.7.	Inne podmioty na prawach strony występujące w postępowaniu administracyjnym	406
ROZDZIAŁ 6. Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym	408	
6.1.	Uwagi wprowadzające	413
6.2.	Cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim	416
6.3.	Pojęcie organizacji społecznej	418

6.4. Formy organizacyjnoprawne organizacji społecznych	429
6.4.1. Stowarzyszenie	429
6.4.2. Fundacja	431
6.4.3. Organizacje zawodowe	434
6.4.4. Organizacje samorządowe	435
6.4.5. Organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw	438
6.5. Problem statusu spółdzielni jako organizacji społecznych	439
6.6. Organizacje społeczne a organizacje pozarządowe	442
6.7. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym w roli podmiotu na prawach strony	447
6.7.1. Inicjatywy procesowe organizacji społecznej. Uwagi wstępne	447
6.7.2. Uprawnienie organizacji społecznej do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego	451
6.7.3. Uprawnienie organizacji społecznej do wystąpienia z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym	455
6.7.4. Tryb i forma rozpatrzenia wniosku organizacji społecznej	462
6.7.4.1. Postępowanie incydentalne w sprawie żądania organizacji społecznej	462
6.7.4.2. Przesłanki udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony	466
6.7.4.3. Istota postanowienia wydawanego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. oraz podmioty legitymowane do jego zaskarżenia	479
6.7.5. Pozycja procesowa organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony	486
6.7.6. Powiadomienie organizacji społecznej przez organ administracji o wszczęciu postępowania administracyjnego	494
6.8. Przedstawienie przez organizację społeczną stanowiska w sprawie	496
6.9. Przepisy szczególne regulujące udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony	499
ROZDZIAŁ 7. Inni uczestnicy postępowania administracyjnego	504
7.1. Uwagi ogólne	506
7.2. Biegły	507
7.2.1. Pojęcie biegłego	507
7.2.2. Kwalifikacje biegłego	509
7.2.3. Powołanie biegłego	511
7.2.4. Opinia biegłego	515
7.2.5. Jednostka naukowa (badawcza) jako podmiot wydający opinię w toku postępowania administracyjnego	516
7.3. Świadek	517
7.3.1. Pojęcie świadka, jego rola w postępowaniu administracyjnym i forma składanych przez niego zeznań	517
7.3.2. Zdolność do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze świadka	520
7.3.2.1. Uwagi ogólne	520

Spis treści

7.3.2.2.	Ograniczenia zdolności do występowania w charakterze świadka wynikające z art. 82 k.p.a.	521
7.3.2.3.	Ograniczenie zdolności mediatora do pełnienia roli świadka w postępowaniu administracyjnym	524
7.3.2.4.	Wyłączenia w zakresie zdolności do występowania w charakterze świadka wynikające z przepisów prawa międzynarodowego	524
7.3.3.	Uprawnienia i obowiązki świadka w postępowaniu administracyjnym	526
7.3.3.1.	Obowiązek złożenia przez świadka zeznań	526
7.3.3.2.	Prawo uchylenia się od obowiązku złożenia zeznań w charakterze świadka i prawo świadka do odmowy odpowiedzi na pytania	529
7.4.	Mediator	532
7.4.1.	Rola mediatora w postępowaniu administracyjnym	532
7.4.2.	Wymagania względem mediatora	533
7.4.3.	Uprawnienia i obowiązki mediatora związane z prowadzeniem mediacji	534
7.5.	Osoby i podmioty trzecie w postępowaniu administracyjnym	535
7.5.1.	Osoby trzecie (osoby zainteresowane)	535
7.5.2.	Osoby trzecie zobowiązane do okazania przedmiotu oględzin	538
7.5.3.	Inne podmioty	538

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- dyrektywa proceduralna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L 180, s. 60)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- KDPA – decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE 2011 C 285, s. 3)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2017 r. poz. 2226 ze zm.)
- Konstytucja marcową – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. RP poz. 267 ze zm.); nie obowiązuje
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 389)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475 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 2017 r. poz. 1577 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)

Wykaz skrótów

p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302)
pr. adw.	– ustawa z 26.05.1982 r. o adwokaturze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1184 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2018 r. poz. 167 ze zm.)
pr. en.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.)
pr. kon.	– ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1545 ze zm.)
pr. lot.	– ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1183 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2291 ze zm.)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646)
pr. spółdz.	– ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.)
pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 776)
reg. prok.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2017 r. poz. 1206 ze zm.)
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP poz. 341 ze zm.); nie obowiązuje
r.p.k.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. RP poz. 365 ze zm.); nie obowiązuje
r.p.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. RP poz. 342 ze zm.); nie obowiązuje
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 13)

Wykaz skrótów

u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.)
u.f.	– ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2016 r. poz. 40 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
u.n.n.c.	– ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
u.n.r.f.	– ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 621 ze zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1462 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.)
u.p.	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.p.c.c.	– ustawa z 9.09.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1150)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073)
u.r.	– ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 609 ze zm.)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.)

Wykaz skrótów

- u.s. – ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2018 r. poz. 1263)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432)
- u.s.k.o. – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
- u.s.n.t. – ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.)
- u.s.o. – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.s.s.e. – ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1010 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- u.s.z.u.s. – ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. poz. 718 ze zm.)
- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.)
- u.t.d. – ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.)
- u.t.k. – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.)
- u.u.c.o. – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109)
- u.u.i.ś. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234)
- u.w.r. – ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.)
- u.z.l. – ustawa z 28.10.1950 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. poz. 458 ze zm.); nie obowiązuje
- u.z.p.w.o. – ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. z 2018 r. poz. 35 ze zm.)
- u.z.z. – ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881)
- ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

INSTYTUCJE I URZĘDY

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS (TSUE)	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od 1.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
Prezes UOKiK	– Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
RM	– Rada Ministrów
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

ADP	– Administracja. Dydaktyka, Praktyka
ATDP	– Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka
AUMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPiA	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.Urz. Woj. Dolnośl.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GA	– Gazeta Administracji
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
GiAT	– Gospodarka i Administracja Terenowa
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz.Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
LEX	– System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
M. Pr.	– Monitor Prawniczy
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe

Wykaz skrótów

OMT	– Organizacja, Metody, Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
Pal.	– Palestra
PB	– Prawo Bankowe
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PNUŚ	– Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
PP	– Przegląd Podatkowy
PPE	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PPraw	– Problemy Praworządności
PPW	– Prawo Papierów Wartościowych
Prace WTN	– Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prob. Egz.	– Problemy Egzekucji
Pr. Spółek	– Prawo Spółek
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Rej.	– Rejent
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
Rz.	– Rzeczpospolita

Wykaz skrótów

Rz.PCD	– Rzeczpospolita – Prawo co dnia
SI	– Studia Iuridica
SP	– Studia Prawnicze
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
TPP	– Transformacje Prawa Prywatnego
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNWSAP	– Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej

ROZDZIAŁ 1

PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – SPRAWA ADMINISTRACYJNA

1.1. Uwagi wstępne	30
1.2. Normy materialnego prawa administracyjnego	32
1.2.1. Kryteria wyodrębnienia	32
1.2.2. Normy merytoryczne	34
1.2.3. Normy kompetencyjne	38
1.3. Stosunek administracyjnoprawny	40
1.4. Istota sprawy administracyjnej	43
1.5. Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej	47
1.5.1. Elementy normatywne	47
1.5.1.1. Norma uprawniająca do konkretyzacji prawa	47
1.5.1.2. Norma konkretyzowana	54
1.5.2. Elementy realne	59
1.5.2.1. Podmioty	59
1.5.2.2. Fakty sprawy	62
1.5.3. Elementy sprawy w ujęciu dynamicznym	66
1.6. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej	73
1.7. <i>Res iudicata</i> w prawie administracyjnym	86
1.8. Normatywne ujęcie sprawy administracyjnej	91
1.9. Sprawa administracyjna a sprawa cywilna	94
1.9.1. Podstawowe różnice	94
1.9.2. Przedmiot postępowania nieprocesowego	97

Literatura: B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 14.06.1985 r., SA/Wr 307/85*, OSPiKA 1986/7–8, poz. 136; B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z 25.02.1998 r., III RN 130/97*, OSP 1999/5, poz. 101; B. Adamiak, *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008; B. Adamiak, *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, AUW No 503, Prawo LXXXVIII, Wrocław 1980; B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986; B. Adamiak, *Wznowienie*

postępowania administracyjnego, AUW No 1093, PPIA XXVI, Wrocław 1990; **B. Adamiak, J. Borkowski**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2016; **M. Armata**, *Glosa do wyroku NSA z 24.01.1990 r., SA/Gd 1346/89*, OSP 1992/9, poz. 199; **S. Biernat**, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979; **T. Bigo**, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3; **A. Błaś**, *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej [w:] Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, AUW No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999; A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych (propozycja teoretyczna)*, AUW No 1689, PPIA XXXII, Wrocław 1995; *Prawo administracyjne*, red. **J. Boć**, Wrocław 1995; **J. Borkowski**, *Decyzja administracyjna. Współczesne problemy*, Łódź 1969; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 26.05.1998 r., II SA 915/97 i 919/97*, OSP 1999/4, poz. 79; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 21.12.1999 r., V SAB 147/99*, PiP 2000/7; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1977; J. Borkowski, *Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji*, „Jurysta” 1995/1; J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo, 1963/31; J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, SP 1971/31; J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967; **W. Broniewicz**, *Pojęcie prawa do powództwa w nauce polskiego procesu cywilnego [w:] Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Ossolineum 1989; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995; W. Broniewicz, *„Sprawa w toku” w przepisach kodeksu postępowania cywilnego*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo 1970/69; **B. Brzeziński**, *Zobowiązania podatkowe w świetle orzecznictwa sądów*, Toruń 1993; **W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann**, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956; **B. Brzeziński, M. Kalinowski**, *Glosa do wyroku NSA z 20.10.1987 r., III SA 496/87*, Pal. 1990/6–7; **A. Chelmoński**, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW No 167, PPIA II, Wrocław 1972; **K. Chorąży, Z. Kmieciak**, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*, ST 2000/6; **W. Chróścielewski**, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 20.09.1999 r., II SAB/Ka 13/99*, OSP 2000/7–8, poz. 110; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; W. Chróścielewski, *Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a.*, PiP 1999/6; W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, PiP 2017/5; **W. Chróścielewski, J.P. Tarno**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016; **M. Cieślak**, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984; **S. Dalka**, *Postępowanie cywilne*, Gdańsk 1993; **W. Dawidowicz**, *Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązwanie decyzji w tej sprawie*, PiP 1993/11–12; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1965; W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, PiP 1993/4; W. Dawidowicz, *Pojęcie normy prawa*

administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa, PiP 1981/4; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978; W. Dawidowicz, *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, PiP 1990/8; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987; W. Dawidowicz, *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, PiP 1971/6; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989; W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984/10; **P. Dobosz**, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; **B. Dolnicki**, **C. Martysz**, *Ewolucja przedmiotowego zakresu obowiązywania i stosowania kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004; **J. Filipek**, *Administracja państwowa i jej organy na tle prawnosubiektywistycznej wizji instytucji porządku prawnego*, KSP 1991; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982; J. Filipek, *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroški*, AUW No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999; J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961/2; J. Filipek, *Podział na prawo materialne i formalne. Kryteria i praktyczne wartości* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka: księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Ossolineum 1983; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995; J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 65, Warszawa–Kraków 1974; J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1963/12; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979/11; J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego*, AUW No 2018, PPIA XXXVIII, Wrocław 1997; J. Filipek, *Założenia strukturalne postępowania sądowno-administracyjnego*, KSP 1984; J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Ossolineum 1971; **R. Firlej**, *Podstawa faktyczna decyzji administracyjnej*, AUW No 1973, PPIA XXXVII, Wrocław 1997; **T. Gizbert-Studnicki**, *Przedmiot ustaleń sądu w procesie cywilnym*, KSP 1974; **A. Grabińska**, *Kilka uwag w kwestii domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, red. G. Krawiec, Sosnowiec 2013; **B. Graczyk**, *O niektórych zagadnieniach prejudycjalności w orzecznictwie administracyjnym*, ZNUJ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo, nr 38, Łódź 1965; **S. Grzybowski**, *Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych (uwagi na tle art. 397–404 k.c.)*, PiP 1966/9; S. Grzybowski, *Przepisy prawa oraz normy prawne a zagadnienie wykładni i konstrukcji*, KSP 1988; **H.L.A. Hart**, *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998; **R. Hauser**, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998; **E. Iserzon**, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, RPEiS 1965/1; E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, PiP 1958/3; E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937; E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968; E. Iserzon, *Swobodne uznanie a swobodna ocena*, GA 1946/2–3; E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, PiP 1965/11; **W. Jakimowicz**, *O publicznych prawach*

podmiotowych, PiP 1999/1; **Z. Janowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995; **M. Jaśkowska**, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2014; **W.L. Jaworski**, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924; **J. Jendrośka**, *Drogi badania prawa administracyjnego. Problemy i propozycje* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka: księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Ossolineum 1983; **J. Jendrośka**, *Kompetencje proceduralnoprawne a bezczynność organów administracyjnych*, PiP 1979/5; **S. Jędrzejewski**, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1972/7; **J. Jodłowski**, *Cele i perspektywy badań interdyscyplinarnych w dziedzinie prawa procesowego*, PiP 1984/2; **J. Jodłowski**, **Z. Resich**, **J. Lapierre**, **T. Misiuk-Jodłowska**, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996; **S. Kalicka**, *O organach i podmiotach administracji* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariany Zimmermann*, Warszawa–Poznań 1973; **M. Kamiński**, *Koncepcje monistyczne i dualistyczne sprawy administracyjnej*, „Casus” 2015/78; **M. Kamiński**, *Materiałnoprawne wygaśnięcie i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia mocy obowiązującej decyzji administracyjnej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Nicyporuk, Lublin 2010; **M. Kamiński**, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; **M. Kamiński**, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011; **S. Kasznica**, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947; **H. Kelsen**, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. 1, Wilno 1935, t. 2, Wilno 1936; **T. Kielkowski**, *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne*, PiP 1997/8; **T. Kielkowski**, *Decyzja administracyjna jako prejudykat w postępowaniu cywilnym*, PPP 2008/1; **T. Kielkowski**, *Interes prawny w prawie administracyjnym na tle H.L.A. Harta koncepcji prawa jako związku norm (reguł) pierwotnych i wtórnych*, PPP 2009/5; **T. Kielkowski**, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012; **T. Kielkowski**, *Podstawa prawna odmownej decyzji administracyjnej*, PPP 2013/1; **T. Kielkowski**, *Problem tożsamości stanu faktycznego i prawnego w postępowaniu zmierzającym do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej w trybie fakultatywnym*, „Casus” 2015/79; **T. Kielkowski**, *Sprawa administracyjna, Kraków 2004*; **T. Kielkowski**, *Sprawa administracyjna w ujęciu dynamicznym*, „Casus” 2001/21; **T. Kielkowski**, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu koncesyjnym*, PiP 1999/11; **W. Kisiel**, *Uwagi o pojęciu organu administracyjnego (rozważania na tle art. 61 ust. 2 ustawy o radach narodowych)*, KSP 1976; **E. Klat-Górska**, **L. Klat-Wertelecka**, *Glosa do wyroku NSA z 11.07.2013 r., I OSK 342/12, ZNSA 2015/5*; **L. Klat-Wertelecka**, *Bezczynność organu w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, AUW No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999; **W. Klonowiecki**, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938; **Z. Kmiecik**, *Glosa do wyroku NSA z 28.09.1999 r., I SA/Wr 926/98, OSP 2000/5, poz. 83*; **Z. Kmiecik**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; **Z. Kmiecik**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **H. Knysiak-Molczyk**, *Charakter prawny decyzji w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego*, ST 1997/11; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015; **K. Korzan**, *Orzeczenie konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*,

Warszawa 1972; K. Korzan, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1997; **A. Korzeniowska**, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002; **R. Kostecki**, *Glosa do wyroku NSA z 13.09.1991 r.*, SA/Wr 538/91, OSP 1993/2, poz. 25; **K. Kotarba**, *Przesłanki uzasadniające odwołalność decyzji administracyjnych na podstawie art. 163 k.p.a.*, PPP 2009; **W. Lang**, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962; **J.S. Langrod**, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948; J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*, Kraków–Warszawa 1939; J.S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931; **Z. Leoński**, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006; **J. Litwin**, *Postępowanie administracyjne, postępowanie karno-administracyjne, postępowanie przymusowe w administracji*, Łódź 1948; **F. Longchamps**, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW No 19, Prawo XII, Wrocław 1964; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką* [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964; F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16; F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961/12; F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6; F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, ZNUW, seria A, nr 10, Wrocław 1958; **K. Lubiński**, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985; **G. Łaszczycza**, **A. Matan**, *Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, PiP 2000/5; **J. Łętowski**, *Glosa do wyroku NSA z 11.06.1981 r.*, SA 820/81, OSPiKA 1982/1, poz. 22; J. Łętowski, *Postępowanie administracyjne a postępowania sądowe* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, SI, t. XVIII, Warszawa 1990; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990; **J. Łukasiewicz**, **E. Ura**, *Konstrukcja luzu normatywnego w kontekście warunków stosowania prawa przez administrację publiczną*, AUMCS, vol. XLIII, sectio G, Lublin 1996; **B. Majchrzak**, *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, PiP 2012/10; **R. Mastalski**, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, AUW No 1223, Prawo CXCI, Wrocław 1989; **M. Matczak**, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004; M. Matczak, *Kompetencja* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2014; **A. Mączyński**, *Specyfika postępowania nieprocesowego* [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Ossolineum 1989; **H. Mądrzak**, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997; **A. Miączyński**, *Ochrona praw jednostki w postępowaniu nieprocesowym*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 85, Kraków 1979; **M. Miemieć**, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, AUW No 1093, PPiA XXVI, Wrocław 1990; **M. Mincer**, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1984/7–8; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; **L. Morawski**, *Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych)*, PiP 1993/1; **J. Niczyporuk**, *Kompetencja administracyjna*, AUMCS, vol. XLVI, sectio G, Lublin–Polonia 1999; **J. Nowacki**, *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, ZNUŁ, seria I, Prawo,

z. 95, Prawo, Łódź 1973; **E. Ochendowski**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999; **W. Olszowy**, *Decyzja podatkowa – podejmowanie i kontrola*, Warszawa 1997; **A. Peretiatkowicz**, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947; **J. Pokrzywnicki**, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948; **Z. Resich**, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985; **J. Rodziewicz**, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000; **M. Romańska**, *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe z problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu*, ST 2000/11; **A.W. Rudziński**, *Z logiki norm*, Kraków 1947; **M. Sawczuk**, *Ponowne orzekanie w sprawie cywilnej prawomocnie osądzonej*, Warszawa 1975; **L. Schaff**, *Wszczęcie postępowania karnego a problematyka podstawy i przedmiotu procesu*, PiP 1959/2; **F.E. Schnapp**, *Znaczenie norm organizacyjnych i norm postępowania w całości porządku prawa pozytywnego*, KSP 1990; **W. Siedlecki**, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym [w:] Księga pamiątkowa ku czci Kamila Steffi*, Warszawa–Wrocław 1967; **W. Siedlecki**, *Przedmiot postępowania cywilnego [w:] Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974; **A. Skóra**, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009; **E. Smoktunowicz**, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; **E. Smoktunowicz**, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994; **J. Starościak**, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; **J. Starościak**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975; **J. Starościak**, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967; **M. Sychowicz**, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, NP 1990/7–8; **E. Szczygłowska**, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009; **J. Szreniawski**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994; **D. Szulejewski**, *Uchylenie i zmiana decyzji ostatecznych na podstawie przepisów szczególnych*, OMT 1984/11; **E. Śladkowska**, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013; **J. Świątkiewicz**, *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985/9; **J. Świątkiewicz**, *Decyzja administracyjna wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej*, PiP 1965/12; **J. Świątkiewicz**, *Nowe okoliczności w sprawie jako przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego*, PiP 1963/4; **J. Świątkiewicz**, *Podstawa prawna uprawniającej decyzji administracyjnej*, PiP 1985/5; **J. Świątkiewicz**, *Wznowienie postępowania a uchylenie decyzji z urzędu jako nieważnej w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1962/4; **J. Świątkiewicz**, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, PiP 1964/5–6; **H. Trammer**, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Kraków 1950; **M. Waligórski**, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 1952; **S. Waltoś**, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1995; **E. Warzocha**, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982; **A. Wasilewski**, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 54, Kraków 1972; **A. Wasilewski**, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988; **A. Wasilewski**, *Uptyw czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, PiP 1966/1; **M. Wierzbowski**, *Charakter prawny zaświadczeń (rozważania na tle projektu noweli do k.p.a.)*, OMT 1980/1; *Postępowanie administracyjne – ogólne podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017; **A. Wilczyńska**, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne*, ZNSA 2008/5; **S. Włodyka**, *Pojęcie postępowania cywilnego*

i jego rodzaje [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968; **B. Wojciechowski**, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; **S. Wojtczak**, *Glosa do wyroku NSA z 28.09.1999 r., I SA/Wr 926/98*, OSP 2000/5, poz. 83; **T. Woś**, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978; T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, KSP 1987; T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW No 1022, *Prawo CLXVIII*, Wrocław 1990; *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; T. Woś, *Prawomocność a moc wiążąca aktu administracyjnego*, KSP 1974; T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PiP 1992/7; T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994/6; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011; T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, ZNUJ, *Prace Prawnicze*, z. 134, Warszawa–Kraków 1989; **A. Wróbel, M. Jaśkowska**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016; **J. Wróblewski**, *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUŁ, *Nauki Humanistyczno-Społeczne*, seria I, *Prawo*, nr 23, Łódź 1962; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988; **A. Zieliński**, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984/3; **Z. Ziemiński**, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, PiP 1993/11–12; Z. Ziemiński, *Kilka uwag o pojęciu przestrzegania i pojęciu stosowania prawa*, PiP 1968/1; Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969/4; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980; Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, RPEiS 1993/4; **K. Ziemiński**, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998; **J. Zimmermann**, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017; J. Zimmermann, *Działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec ogólnego postępowania administracyjnego*, KSP 1984; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 1.10.1998 r., II SA 916/97 i 920/97*, OSP 1999/7–8, poz. 136; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, PiP 1993/8; J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997; J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981; J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983/1; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996; J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987/5; **M. Zimmermann**, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959; M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967; M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUW No 19, *Prawo XII*, Wrocław 1964; **L. Żukowski**, *Zmiana lub uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych na podstawie art. 154, 155 i 161 k.p.a.*, NP 1986/10.

1.1. UWAGI WSTĘPNE

Termin „sprawa” jest niezwykle często używany zarówno w języku prawniczym, jak i w języku prawnym. Ustawodawca posługuje się nim przede wszystkim w przepisach określających kompetencje organów państwa, jak również w przepisach regulujących procedury podejmowania autorytatywnych rozstrzygnięć, przybierających postać aktów jurysdykcji. Jest rzeczą znaną, że termin ten nie ma definicji legalnej, a próbując zrekonstruować jego znaczenie przez analizę kontekstu i powiązań semantycznych, w których się pojawia, uzyskujemy nieomal za każdym razem zgoła odmienne wnioski; w niektórych wypadkach – poniekąd podobnie jak w języku potocznym – jego rzeczywistej treści nie sposób nawet bliżej określić¹. W Kodeksie postępowania administracyjnego termin „sprawa” jest najczęściej używany dla określenia przedmiotu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego². Sprawy w tym właśnie znaczeniu dotyczyć będą niniejsze rozważania; ta sprawa nazywana będzie dalej „sprawą administracyjną”³.

Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwa różne, aczkolwiek związane ze sobą aspekty problemu. Można bowiem analizować albo konkretną, jednostkową sprawę administracyjną, będącą przedmiotem określonego postępowania, albo też próbować wskazać cechy konstytutywne takiej sprawy w sposób abstrakcyjny, niezależny od jej znamion indywidualnych⁴. W pierwszym przypadku istotna jest przede wszystkim relacja „sprawa administracyjna a inna sprawa administracyjna”, w drugim natomiast – relacja „sprawa administracyjna a sprawa nieadministracyjna”⁵. Głównym celem niniejszych rozważań będzie przedstawienie sprawy administracyjnej w ujęciu modelowym, a więc z istoty rzeczy w sposób abstrakcyjny, z uwzględnieniem założeń o charakterze idealizującym. Ale nie idzie tu tylko o uchwycenie różnic między nią a innymi typami spraw (choć zagadnieniu temu też trzeba będzie poświęcić sporo uwagi), ale także o zdefiniowanie pojęcia przydatnego dla analizy jurysdykcji administracyjnej. Pojęcie

¹ Szczegółowej analizie różnych znaczeń terminu „sprawa” dokonuje na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUV No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 329 i n., a na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego – W. Broniewicz, *„Sprawa w toku” w przepisach kodeksu postępowania cywilnego*, ZNUŁ, Nauki HumanistycznoSpołeczne, seria I, Prawo, z. 69, Łódź 1970, s. 3 i n.

² Zob. zwłaszcza art. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 104 § 1 i 2 *ab initio* k.p.a.

³ W niniejszym opracowaniu wykorzystuję w dużej mierze ustalenia i obszerne fragmenty monografii *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.

⁴ Por. S. Włodyka, *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje* [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974, s. 254.

⁵ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Przedmiot ustaleń sądu w procesie cywilnym*, KSP 1974, s. 147.

sprawy jest bowiem z pewnością jednym z tych, które muszą być traktowane po części jako „przedmiot poznania”, a po części jako „narzędzie poznania”⁶.

Sprawy administracyjnej nie można postrzegać wyłącznie przez pryzmat prawa procesowego, ponieważ „pomiędzy kształtem (także normatywnym) postępowania a jego przedmiotem istnieje stosunek wynikania tej treści, iż kształt postępowania jest konsekwencją specyficznych cech jego przedmiotu, a nie odwrotnie”⁷; jej istoty należy tedy poszukiwać w sferze regulacji materialnych. „Trzeba jednak zauważyć, że związek pojęcia sprawy administracyjnej z prawem materialnym nie wynika wyraźnie z formuły obecnego art. 1 k.p.a. Pojęcie to należy więc konstruować teoretycznie przez uprzednie sformułowanie jednoznacznej koncepcji prawa materialnego, czyli norm, których wiążące konsekwencje mają być ustalone poprzez rozstrzygnięcie sprawy. W ten sposób pojęcie sprawy administracyjnej wyraża elementy procesu stosowania normy materialnej”⁸. „Pojęcie to jest tutaj podwójnie uniwersalne. Z jednej strony jest ono użyteczne i dla określenia przedmiotu jurysdykcji administracyjnej i dla określenia przedmiotu postępowania administracyjnego. Z drugiej strony tkwi w nim zarówno element materialny (fakty są zbierane po to, żeby je połączyć z normą prawa materialnego) i element procesowy (organ, prowadząc postępowanie, prowadzi również sprawę, a kończąc postępowanie, kończy tę sprawę)”⁹.

Przyjęcie tego punktu widzenia implikuje nie tylko treść, ale i strukturę wyводу. Wpierw trzeba będzie dokonać skrótowej wprawdzie, ale za to ukierunkowanej na aspekty istotne z punktu widzenia rozważanego pojęcia analizy norm materialnego prawa administracyjnego; przedmiotem tej analizy będzie głównie sposób ich działania, a konkluzją – ogólna definicja sprawy administracyjnej, poddana później nieco bliższej charakterystyce. Dopiero w dalszej kolejności możliwe będzie spojrzenie na to pojęcie przez pryzmat regulacji procesowych tudzież próba wykazania instrumentalnego charakteru tych regulacji i zależności całej struktury postępowania od cech rozstrzyganej w nim sprawy.

Pojęcie sprawy administracyjnej, postrzegane przez pryzmat prawa materialnego, jawi się przede wszystkim jako „przedmiot poznania”, natomiast w rozważaniach zorientowanych na prawo procesowe staje się w większym stopniu

⁶ „Intuicyjnie traktujemy nasze pojęcia najczęściej tak, jakby były przedmiotami poznania, czymś niejako odkrywanym w strukturze prawnej; ale znów kiedy indziej, też intuicyjnie, używamy ich jako narzędzi do opisywania i kwalifikowania tejże struktury prawnej. Sądzę, że odróżniając te dwa ujęcia, trzeba je jednak łączyć, i to nieraz nieodzownie” – F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6, s. 888.

⁷ S. Włodyka, *Pojęcie postępowania...*, s. 257.

⁸ Tę wskazówkę daje J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 148, przypis 10; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 79.

⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 76.

„narzędziem poznania”, pozwalającym wyjaśnić istotę podstawowych instytucji procesu administracyjnego i ocenić prawidłowość ich ukształtowania przez przepisy prawa pozytywnego. Ale wyniki podjętej próby wykorzystania tego pojęcia do wykładni i oceny wspomnianych przepisów stanowią zarazem – w jakimś sensie – probierz jego poprawności. Miarą poprawności każdej konstrukcji teoretycznej jest wszakże zarówno jej odpowiedniość wobec istniejącego prawa, jak i praktyczna przydatność, ujawniająca się przy rozstrzyganiu dylematów interpretacyjnych¹⁰. „Użyteczną jest konstrukcja, której ujęcie przyczynia się do wyjaśnienia określonego zagadnienia w sposób odpowiadający danemu systemowi prawa”¹¹.

1.2. NORMY MATERIALNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1.2.1. KRYTERIA WYODRĘBNIENIA

W literaturze przedmiotu od dawna próbowano zdefiniować prawo administracyjne i wskazać kryteria pozwalające na jego odróżnienie od innych gałęzi prawa, zwłaszcza od prawa cywilnego. Definicji takiej nie udało się sformułować, przeciwnie, prezentowane przez poszczególnych autorów propozycje ujawniły głębokie różnice w sposobie podejścia do problemu¹². Jest przy tym rzeczą znamionną, że propozycje te, poza warstwą teoretyczną, na ogół zawierały również mniej lub bardziej precyzyjne zalecenia o charakterze metodologicznym; nie mogło być inaczej, skoro pogląd na istotę zjawiska determinuje wybór sposobu jego badania.

Najwięcej zwolenników zyskały te określenia prawa administracyjnego, które oparte zostały bądź na kryterium podmiotowym, bądź na kryterium przedmiotowym – ich wspólną cechą jest to, że nawiązują do pojęcia administracji, przy czym w pierwszym wypadku jest ona rozumiana jako odznaczająca się swoistymi cechami działalność, a w drugim – jako wyodrębniony organizacyjnie zespół organów państwa¹³.

¹⁰ Por. F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 889.

¹¹ S. Grzybowski, *Przepisy prawa oraz normy prawne a zagadnienie wykładni i konstrukcji*, KSP 1988, s. 11.

¹² Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

¹³ Szerzej J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Wrocław 1977, t. I, s. 40–85; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 7–15; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 14–19; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 28–29.



ZAMÓWIENIA:

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

CENA 329 ZŁ (W TYM 5% VAT)