

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno
Paweł Dańczak

SERIA AKADEMICKA

7. WYDANIE

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno
Paweł Dańczak

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

7. WYDANIE

Stan prawny na 31 stycznia 2018 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Poszczególne rozdziały napisali:

Wojciech Chróścielewski: III, VI, VIII, XII pkt 2, XIII–XVII, XIX, XXII–XXV, XXIX, XXXI pkt 1, XXXII pkt 3–5, XXXIII pkt 1.1–1.3 oraz pkt 2–6

Jan Paweł Tarno: XX, XXI, XXVII, XXX, XXXI pkt 2–5, XXXII pkt 1 i 2, XXXIII pkt 1.4, XXXIV–XLIII

Paweł Dańczak: V pkt 3, IX, X

Wojciech Chróścielewski i Jan Paweł Tarno: I, IV, V pkt 1 i 4–6, VII, XI, XII pkt 1, XVIII, XXVI, XXVIII

Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak: II, V pkt 2

.....
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 978-83-8124-428-2
7. 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	21
-------------	----

Część pierwsza POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	29
1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego...	29
1.1. Uwagi wstępne	29
1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego	31
1.3. Pojęcie postępowania administracyjnego.....	32
1.4. Pojęcie postępowania sądowniczoadministracyjnego	33
2. Ewolucja unormowań obowiązujących w zakresie postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego w Polsce.....	34
2.1. Kodyfikacja postępowania administracyjnego.....	34
2.2. Regulacja prawna postępowania egzekucyjnego w administracji	41
2.3. Regulacja prawna dotycząca funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych	42
2.4. Ewolucja unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego....	44
3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego.....	46

Rozdział II

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	53
1. Pojęcie i rodzaje zasad ogólnych	53
2. Katalog zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	57
2.1. Uwagi wstępne	57
2.2. Zasada praworządności	58
2.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.....	59
2.4. Zasada prawdy obiektywnej.....	61

2.5. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony	62
2.6. Zasada współdziałania organów	64
2.7. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej.....	65
2.8. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej.....	66
2.9. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu.....	68
2.10. Zasada przekonywania	69
2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania.....	69
2.12. Zasada dążenia do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron.....	70
2.13. Zasada pisemności postępowania.....	71
2.14. Zasada dwuinstancyjności.....	72
2.15. Zasada trwałości decyzji ostatecznych.....	73
2.16. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych.....	76
 Rozdział III	
Podmioty postępowania administracyjnego	77
1. Organ prowadzący postępowanie.....	77
1.1. Pojęcie organu administracji publicznej	77
1.2. Organy wyższego stopnia.....	88
1.3. Właściwość organu	91
1.4. Wyłączenie pracownika i organu administracji od udziału w postępowaniu	96
2. Strona	110
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony.....	116
3.1. Organizacja społeczna	116
3.2. Prokurator	117
3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	119
3.4. Rzecznik Praw Dziecka	120
3.5. Inne podmioty na prawach strony.....	120
4. Inni uczestnicy postępowania	120
 Rozdział IV	
Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania.....	123
1. Doręczenia.....	123
2. Wezwania.....	129
3. Protokoły i adnotacje.....	131
4. Metryka sprawy	133
5. Udostępnianie akt postępowania.....	134
6. Terminy.....	135
6.1. Rodzaje terminów i ich obliczanie.....	136
6.2. Przywracanie terminów	138
6.3. Terminy załatwiania spraw.....	139

Rozdział V

Postępowanie przed organem I instancji.....	147
1. Wszczęcie postępowania	147
2. Postępowanie wyjaśniające	155
2.1. Środki dowodowe	160
2.2. Fakty niewymagające dowodów, domniemanie i uprawdopodobnienia	165
2.3. Forma postępowania dowodowego	166
2.4. Podstawowe zasady postępowania dowodowego.....	168
3. Mediacja.....	171
3.1. Cel mediacji.....	172
3.2. Przesłanki przeprowadzenia mediacji.....	173
3.3. Podmioty mediacji	174
3.4. Przebieg mediacji.....	177
3.5. Protokół mediacji	179
3.6. Tajemnica mediacji	180
4. Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ	181
5. Zawieszenie postępowania.....	184
6. Umożnienie postępowania.....	188

Rozdział VI

Akty kończące postępowanie	191
1. Charakterystyka indywidualnego aktu administracyjnego	191
2. Decyzja.....	195
2.1. Elementy decyzji.....	195
2.2. Uzupełnienie, sprostowanie i wykładnia decyzji	203
2.3. Skutki prawne decyzji administracyjnej.....	205
3. Uгода administracyjna	206
3.1. Kodeksowe pojęcie ugody	206
3.2. Warunki i tryb zawarcia ugody administracyjnej.....	206
3.3. Skutki prawne ugody administracyjnej	208
3.4. Uгода cywilnoprawna w sprawach z zakresu administracji publicznej.....	209
4. Postanowienie	210
5. Milczące załatwienie sprawy	213

Rozdział VII

Postępowanie przed organem II instancji.....	215
1. Środki prawne w postępowaniu administracyjnym	215
2. Odwołanie	216
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	220
4. Postępowanie odwoławcze	223

4.1. Przebieg postępowania odwoławczego	223
4.2. Zakaz orzekania na niekorzyść odwołującego (zakaz <i>reformationis in peius</i>)	232
5. Zażalenie	234

Rozdział VIII

Weryfikacja ostatecznych decyzji administracyjnych i postanowień	237
1. Uwagi wstępne	237
2. Wznowienie postępowania	239
3. Uchylenie lub zmiana decyzji	249
3.1. Uchylenie lub zmiana decyzji bez zgody strony	249
3.2. Uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony	250
3.3. Uchylenie lub zmiana decyzji w warunkach nadzwyczajnych	252
3.4. Uchylenie decyzji na skutek niedopełnienia określonych czynności przez stronę	253
3.5. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych	255
4. Stwierdzenie nieważności decyzji	256
5. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	263

Rozdział IX

Administracyjne kary pieniężne	265
1. Uwagi wprowadzające	265
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zaległej kary pieniężnej	266
3. Dyrektywy wymiaru kary	267
4. Wyłączenie możliwości nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej	268
5. Odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej	269
6. Udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej	270

Rozdział X

Europejska współpraca administracyjna	273
----------------------------------------------------	-----

Rozdział XI

Odpowiedzialność organu administracji za szkody wynikłe z decyzji administracyjnej	277
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Rozdział XII

Opłaty i koszty postępowania	287
1. Aktualny stan prawny	287
2. Postulaty zmiany regulacji prawnej	290

Część druga POSTĘPOWANIE PODATKOWE

Rozdział XIII

Stosunek przepisów Ordynacji podatkowej do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	297
1. Postępowanie podatkowe jako szczególne postępowanie administracyjne	297
2. Zasady ogólne postępowania podatkowego a zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	300

Rozdział XIV

Podmioty postępowania podatkowego	303
1. Organ podatkowy	303
2. Strona	305

Rozdział XV

Postępowanie przed organem podatkowym I instancji	309
1. Wszczęcie postępowania podatkowego	309
2. Postępowanie dowodowe	311
3. Zawieszenie postępowania	312
4. Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania	313
5. Akty kończące postępowanie	317

Rozdział XVI

Postępowania mające na celu weryfikację podjętych rozstrzygnięć	319
1. Postępowanie odwoławcze	319
2. Weryfikacja ostatecznych decyzji i postanowień	323

Rozdział XVII

Odpowiedzialność organu podatkowego za szkody wynikłe z decyzji podatkowej	327
-----------------------------------------------------------------------------------------	------------

Część trzecia ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIA ODREBNE

Rozdział XVIII

Postępowania w sprawach sporów o własność i sporów kompetencyjnych	331
1. Pojęcie sporu kompetencyjnego	331
2. Procedura rozstrzygania sporów o własność i sporów kompetencyjnych	334
2.1. Postępowanie przed organem administracji publicznej	334

2.2. Tryb sądownoadministracyjny rozstrzygania sporów kompetencyjnych.....	336
2.3. Rozpoznawanie sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami	338
3. Podsumowanie.....	340

Rozdział XIX

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń	343
1. Uwagi wstępne	343
2. Istota zaświadczenia.....	343
3. Zakres podmiotowy postępowania.....	344
4. Postępowanie poprzedzające wydanie zaświadczenia.....	345
5. Akty kończące postępowanie	347
6. Wydawanie zaświadczeń na podstawie Ordynacji podatkowej	351

Rozdział XX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	353
1. Pojęcie skargi, wniosku i petycji.....	353
2. Właściwość organów.....	357
3. Wnoszenie oraz przyjmowanie skarg i wniosków.....	360
4. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.....	363
5. Nadzór i kontrola nad postępowaniem	369
6. Podsumowanie.....	370

Rozdział XXI

Postępowanie uproszczone	373
---------------------------------------	------------

Część czwarta

POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Rozdział XXII

Przedmiot postępowania egzekucyjnego	377
1. Wprowadzenie	377
2. Zakres regulacji.....	379
3. Źródła obowiązków podlegających egzekucji.....	382

Rozdział XXIII

Podmioty postępowania egzekucyjnego	385
1. Organ egzekucyjny.....	385
1.1. Uwagi wstępne	385
1.2. Organy egzekucyjne obowiązków pieniężnych	385
1.3. Organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych.....	387

1.4. Właściwość organów egzekucyjnych.....	388
1.5. Nadzór nad egzekucją.....	390
2. Wierzyciel	392
3. Zobowiązany	393
4. Inne podmioty biorące udział w postępowaniu egzekucyjnym	394
4.1. Organ rekwizycyjny	394
4.2. Organ udzielający pomocy obcemu państwu (organ wykonujący) oraz wnioskujący o udzielenie pomocy przez obce państwo (organ wnioskujący)	395
4.3. Egzekutor	396
4.4. Pomocnicze organy egzekucyjne oraz organy asystencyjne	397
4.5. Dłużnik zajętej wierzytelności	397
4.6. Biegły.....	398
4.7. Pozostali uczestnicy postępowania.....	398

Rozdział XXIV

Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego.....	401
------------------------------------------------------	------------

Rozdział XXV

Przebieg postępowania egzekucyjnego	407
--------------------------------------------------	------------

Rozdział XXVI

Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym	419
--------------------------------------------------------	------------

Rozdział XXVII

Środki egzekucyjne.....	427
1. Charakterystyka środków egzekucyjnych	427
2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych.....	428
2.1. Uwagi wstępne	428
2.2. Egzekucja z pieniędzy	429
2.3. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	430
2.4. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej.....	431
2.5. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych...	432
2.6. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych i z pozostałych praw majątkowych.....	433
2.7. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków	435
2.8. Egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	437

2.9. Egzekucja z weksla	438
2.10. Egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej	438
2.11. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.....	439
2.12. Egzekucja z ruchomości	440
2.13. Egzekucja z nieruchomości.....	442
2.14. Egzekucja należności pieniężnych od państwowych jednostek budżetowych	445
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych.....	446
3.1. Uwagi ogólne.....	446
3.2. Grzywna w celu przymuszenia.....	446
3.3. Wykonanie zastępcze.....	448
3.4. Odebranie rzeczy ruchomej.....	449
3.5. Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń.....	450
3.6. Przymus bezpośredni	451
Rozdział XXVIII	
Postępowanie zabezpieczające	453
1. Pojęcie postępowania zabezpieczającego	453
2. Podstawy zabezpieczenia.....	454
3. Wszczęcie postępowania	455
4. Przebieg zabezpieczenia	455
5. Środki zabezpieczenia.....	457
6. Przekształcenie zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne z mocy prawa.....	458
Rozdział XXIX	
Koszty egzekucyjne	459

Część piąta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XXX

Przedmiot i zasady postępowania sądowoadministracyjnego.....	465
1. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego	465
2. Pojęcie zasad postępowania sądowoadministracyjnego.....	466
3. Katalog zasad ogólnych postępowania sądowoadministracyjnego	468
3.1. Zasada dwuinstancyjności.....	468
3.2. Zasada legalności.....	469
3.3. Zasada niezwiązania granicami skargi.....	469
3.4. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom	469
3.5. Zasada jawności postępowania	471

3.6. Zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności	472
3.7. Zasada dostępu do sądu.....	472

Rozdział XXXI

Zakres działania sądów administracyjnych.....	475
1. Ewolucja zakresu właściwości sądów administracyjnych	475
2. Sprawy sądowoadministracyjne.....	482
3. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	485
3.1. Uwagi ogólne.....	485
3.2. Właściwość rzeczowa.....	486
3.3. Właściwość miejscowa.....	501
4. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	502
5. Przekazanie sprawy właściwemu sądowi.....	505

Rozdział XXXII

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	507
1. Sąd.....	507
1.1. Uwagi ogólne.....	507
1.2. Skład sądu.....	507
1.3. Wyłączenie sędziego	509
2. Referendarze sądowi	513
3. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	514
3.1. Uwagi ogólne.....	514
3.2. Skarżący.....	514
3.3. Organ, którego dotyczy skarga.....	518
3.4. Uczestnicy postępowania.....	519
4. Zdolność sądowa i procesowa.....	523
5. Pełnomocnictwo w postępowaniu	526

Rozdział XXXIII

Czynności postępowania.....	531
1. Pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym	531
1.1. Uwagi ogólne.....	531
1.2. Skarga	532
1.3. Wniosek o wszczęcie postępowania	538
1.4. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej.....	541
2. Akta sprawy.....	541
3. Doręczenia	544
4. Terminy.....	547
5. Uchybienie i przywrócenie terminu	547
6. Posiedzenia sądowe	549

Rozdział XXXIV

Postępowanie przed sądem I instancji	551
1. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego.....	551
1.1. Przesłanki dopuszczalności skargi	551
1.2. Skutki wniesienia skargi.....	553
2. Cofnięcie skargi	553
3. Ochrona tymczasowa.....	555
4. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	558
4.1. Uwagi ogólne.....	558
4.2. Badanie skargi pod kątem wymagań formalnych.....	559
4.3. Badanie dopuszczalności skargi.....	560
4.4. Badanie zasadności skargi	564
5. Zawieszenie i umorzenie postępowania.....	570
5.1. Zawieszenie postępowania.....	570
5.2. Umorzenie postępowania.....	575

Rozdział XXXV

Szczególne tryby postępowania	579
1. Postępowanie mediacyjne	579
2. Postępowanie uproszczone	586
3. Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej.....	592

Rozdział XXXVI

Orzeczenia sądowe	595
1. Pojęcie i rodzaje orzeczeń sądowych	595
2. Wyrok.....	595
2.1. Zasady wyrokowania	596
2.2. Treść wyroku.....	601
3. Sprostowanie, uzupełnienie i wykładnia wyroków.....	611
3.1. Sprostowanie	611
3.2. Uzupełnienie	612
3.3. Wykładnia	613
4. Postanowienia	613

Rozdział XXXVII

Zaskarżanie orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	617
1. Środki odwoławcze.....	617
1.1. Skarga kasacyjna.....	617
1.2. Zażalenie.....	628
2. Przebieg postępowania ze skargi kasacyjnej	631
3. Orzeczenia sądowe w postępowaniu kasacyjnym	635

Rozdział XXXVIII

Szczególne uprawnienia orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	641
1. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.....	641
2. Unieważnienie orzeczenia.....	642
3. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	644
4. Skarga na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego.....	649

Rozdział XXXIX

Wznowienie postępowania	653
--------------------------------------	-----

Rozdział XL

Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	665
-------------------------------------------------------------------------	-----

Rozdział XLI

Skutki orzeczeń sądów administracyjnych	675
1. Prawomocność orzeczeń	675
2. Powaga rzeczy osądzonej.....	677
3. Związywanie oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądowym	678
4. Wykonywanie orzeczeń sądowych	682

Rozdział XLII

Koszty sądowe.....	685
1. Uwagi ogólne.....	685
2. Pojęcie i rodzaje kosztów sądowych.....	686
2.1. Wpis.....	687
2.2. Opłata kancelaryjna.....	689
2.3. Zwrot wydatków.....	689
3. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	690
3.1. Zwolnienie z mocy ustawy	690
3.2. Prawo pomocy	692
4. Zwrot kosztów postępowania	701

Rozdział XLIII

Środki dyscyplinujące oddziaływania na funkcjonowanie administracji.....	709
1. Instytucja sygnalizacji	709
2. Uprawnienia o charakterze dyscyplinującym i represyjnym	712

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKDPA – Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6.09.2001 r. w formie rezolucji
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1959 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 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.k.
Konstytucja RP – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204)
– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577)
- nowela z 2015 r. – ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 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 2017 r. poz. 519 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)

-
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.)
- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. poz. 24 ze zm.)
- pr. wod. 2001 – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – nie obowiązuje
- pr. wod. 2017 – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.)
- p.w.p.u.s.a. – 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.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188)
- regulamin WSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177)
- r.o.p.r.s.w. – rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. poz. 46)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz. Urz. UE C z 2016 r. 202, s. 13)
- u.a.r.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
- u.k.s.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 623 ze zm.)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.)
- u.o.s. – ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

u.s.k.o.	-	ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm.)
u.s.n.p.s.	-	ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868)
u.s.t.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. poz. 95 ze zm.); z dniem 1.01.1999 r. jej tytuł zmieniono na: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa o NSA	-	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
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 ze zm.)
u.w.p.	-	ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. poz. 1289 ze zm.)
u.w.t.p.a.	-	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.)

Czasopisma

ATDP	-	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
Biul. SN	-	Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	-	Dziennik Urzędowy
GAP	-	Gospodarka – Administracja Państwowa
GP	-	Gazeta Prawna
KSP	-	Krakowskie Studia Prawnicze
M.P.	-	Monitor Polski
M. Pod.	-	Monitor Podatkowy
M. Praw.	-	Monitor Prawniczy
NP	-	Nowe Prawo
OMT	-	Organizacja, Metody, Technika
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, a także Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNAP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy

OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OwSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	-	Państwo i Prawo
PiŻ	-	Prawo i Życie
POP	-	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Prz. Pod.	-	Przegląd Podatkowy
PS	-	Przegląd Sądowy
RNGA	-	Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPE	-	Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	-	Samorząd Terytorialny
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

B. Adamiak, J. Borkowski, K.p.a. Komentarz CBOSA	-	B. Adamiak, J. Borkowski, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl)
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	-	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, TSUE)
LEX	-	System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
OZ	-	Oddział Zamiejscowy
RM	-	Rada Ministrów
RPO	-	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
UE	-	Unia Europejska
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Książka ta stanowi rezultat naszych zainteresowań, które zapoczątkowaliśmy skryptem *Organy samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* (Łódź 1994). Przeprowadziliśmy w nim analizę przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z punktu widzenia pozycji, jaką w tych postępowaniach zajmują organy samorządu terytorialnego. W postępowaniu przed NSA pokazaliśmy samorząd terytorialny zarówno z punktu widzenia strony skarżącej, jak i strony przeciwnej skarżącemu. Skrypt ten był adresowany do pracowników samorządowych oraz słuchaczy szkół przygotowujących kadry dla administracji samorządowej. Z tego powodu główny nacisk położyliśmy na warstwę informacyjną opracowania, ograniczając do minimum rozważania teoretycznoprawne i powstrzymując się od komentowania wykładni prezentowanej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

W tym nurcie pozostawały uwagi zaprezentowane w pracy *Postępowanie administracyjne* (Zielona Góra 1999), z tym że objęliśmy nimi także przepisy procesowe zawarte w Ordynacji podatkowej. Nasze rozważania zostały pogłębione (np. w szerszym stopniu zaprezentowaliśmy poglądy doktryny), ale przede wszystkim kładliśmy nacisk na jasne określenie stanowiska w poszczególnych kwestiach procesowych. Z tego powodu wielokrotnie pomijaliśmy kwestie szczegółowe, ale wywołujące kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie. Ciągle bowiem adresowaliśmy nasze opracowanie przede wszystkim do praktyków i studentów wyższych szkół administracji publicznej.

Następnie podjęliśmy próbę opracowania podręcznika (*Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002), który zaadresowaliśmy również do studentów prawa, przez co znacznie poszerzyliśmy warstwę teoretycznoprawną rozważań.

Pretekstu do napisania pierwszego wydania niniejszego podręcznika dostarczyła reforma sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie 1.01.2004 r., a także gruntowne zmiany, jakie zaszły w egzekucji administracyjnej w 2003 r. W dalszym ciągu prezentowaliśmy charakterystykę przepisów procesowych, przede wszystkim z punktu widzenia obowiązków, jakie w tych postępowaniach zostały nałożone na organy administracji publicznej. Robiliśmy to w przekonaniu, że prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedu-

ry, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). W państwie takim wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie postępowania, lecz również prawidłowe i ścisłe jego stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jego przepisów, które określają uprawnienia procesowe stron¹. Niemniej nie pominęliśmy omówienia obowiązków procesowych stron i innych uczestników postępowania. Ponadto nasza analiza została znacznie wzbogacona o zagadnienia z zakresu teorii postępowania.

Szeroko wskazujemy Czytelnikowi publikacje naukowe dotyczące prezentowanych przez nas zagadnień, dzięki czemu może on samodzielnie pogłębić swoją wiedzę w zakresie interesujących go zagadnień. Szerzej również prezentujemy orzecznictwo sądowe, niekiedy również ukazując jego ewolucję i wyjaśniając przyczyny zmiany stanowiska przez sądy. Co prawda ocena prawna wyrażona w uchwałach NSA i SN wydanych przed 1.01.2004 r. nie wiąże wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 100 p.w.p.u.s.a.), ale wielokrotnie pozostaje aktualna, przede wszystkim w sytuacjach, gdy nie uległa zmianie regulacja prawna będąca jej podstawą.

Warto zapoznać się z powołanymi orzeczeniami SN i NSA, ponieważ analiza ich stanowiska na tle danego stanu faktycznego pozwala lepiej zrozumieć linię orzecznictwa. Należy również pamiętać o tym, że znajomość samej tylko tezy zaprezentowanej w uzasadnieniu orzeczenia sądowego może być w wielu wypadkach myląca.

Staraliśmy się również wyeksponować te orzeczenia NSA, w których sąd ten nie ograniczał się do wykładni gramatycznej. Poddaliśmy je ocenie z punktu widzenia realizacji gwarancji procesowych strony w postępowaniach administracyjnych i przed NSA. Aprobujemy bowiem wykładnię dynamiczną sądu administracyjnego, jeżeli mieści się ona w granicach instytucji procesowych zawartych w ustawie, gwarantujących stronie szybkie, wnikliwe i zgodne z prawem rozstrzygnięcie jej sprawy. Z uwagi na jakość naszego prawodawstwa taka postawa sądu administracyjnego staje się konieczna, aby mógł być realizowany postulat demokratycznego państwa prawa. Z całą mocą należy pokreślić, że prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jej istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego.

Jednakże nasz zdecydowany sprzeciw budzi odejście od wykładni gramatycznej na rzecz wykładni systemowej i celowościowej, jeżeli w jej następstwie zostaje wypaczony sens tych instytucji procesowych. Chodzi o interpretację, w wyniku której zwalnia się stronę z obowiązku dochowania minimum należytej staranności, a jednocześnie nakłada się na organ administracji obowiązki charakterystyczne dla pełnomocnika procesowego

¹ Wyrok NSA z 19.10.1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994/2, poz. 84, LEX nr 10466.

strony. Tego rodzaju orzeczenia zostały poddane w niniejszym opracowaniu zdecydowanej krytyce.

Do zajęcia takiego stanowiska zachęcił nas SN, stwierdzając, że jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także **ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa**, i to takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy². W konsekwencji – kontynuuje SN – dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie zaś wówczas, gdy służy to pełniejszej, szerszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli.

W niniejszym wydaniu podręcznika uległy rozszerzeniu rozważania dotyczące postępowania podatkowego (część II), ponieważ kilkuletni okres obowiązywania Ordynacji podatkowej pozwolił chociażby na częściowe zweryfikowanie zawartych w niej rozwiązań prawnych.

Reforma administracji publicznej wprowadzona ustawą z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa³ stanowi jaskrawy przykład niestaranności legislacyjnej, której konsekwencją jest poważne zamieszanie terminologiczne, dotyczące przede wszystkim określenia organu wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – ustalenia właściwości organu w sprawach rozpoznawanych w trybie postępowania administracyjnego⁴. Spowodowało to lawinowy wzrost liczby sporów kompetencyjnych. Mimo więc ograniczonej objętości podręcznika stanęliśmy przed koniecznością zamieszczenia w nim rozdziału (XVI) poświęconego charakterystyce postępowań w sprawach rozpoznawania sporów o właściwość, tym bardziej że w wyniku likwidacji Kolegium Kompetencyjnego przy SN znacznie skomplikowała się problematyka rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami.

Kolejnymi nowelizacjami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ dokonano bardzo licznych i istotnych zmian w regulacji postępowania egzekucyjnego. Wprowadzone zmiany są tak gruntowne, że aż dziw bierze, dlaczego wprowadzono je

² Wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, LEX nr 10780, z aprobowanymi glosami: Z. Leońskiego, OSP 1992/7–8, poz. 150, A. Zielińskiego, PS 1992/3, s. 85, oraz W. Sokolewicz, PiP 1991/9, s. 110, oraz krytyczną T. Dybowskiego, PS 1991/3, s. 72.

³ Dz.U. poz. 1126 ze zm.

⁴ Por. szerzej W. Chróścielewski, *Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a.*, PiP 1999/6, s. 32 i n.

⁵ Por. w szczególności ustawa z 6.09.2001 r. (Dz.U. poz. 1368), ustawa z 10.09.2003 r. (Dz.U. poz. 1884) oraz ustawa z 20.04.2004 r. (Dz.U. poz. 959).

w drodze kolejnych nowelizacji, a nie nowej regulacji tego postępowania. Wymagało to od nas całkowicie nowego opracowania tej części podręcznika, zwłaszcza że jakość wprowadzonych zmian pozostawia wiele do życzenia.

Istotnym *novum* pierwszego wydania niniejszego podręcznika było przedstawienie postępowania sędowoadministracyjnego w całości, z tym że nacisk położyliśmy na ukazanie obowiązków organów administracji publicznej związanych ze złożeniem skargi do sądu administracyjnego, a także powinności tych organów będących konsekwencjami orzeczeń sądów administracyjnych. Za takim ujęciem przemawia adresowanie go do studentów administracji, a przede wszystkim okoliczność, że znajomość prawa, a zwłaszcza procedury, wśród funkcjonariuszy administracji publicznej wciąż pozostawia wiele do życzenia.

Czwarta edycja podręcznika stanowiła poszerzoną, uzupełnioną i uaktualnioną wersję poprzednich wydań. Zostały w niej uwzględnione wszystkie zmiany prezentowanych rozwiązań prawnych, które nastąpiły w ostatnim czasie, a zwłaszcza najgłębsza od lat nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie z dniem 11.04.2011 r.⁶

Pozostaliśmy wierni naszym założeniom przyjętym we wcześniejszych opracowaniach dydaktycznych. Nasze rozważania zostały pogłębione o nowe przemyślenia, dla których inspiracją było przede wszystkim orzecznictwo nowych sądów administracyjnych. Doświadczenia ostatnich lat uprawniają nas do stwierdzenia, że reforma sądownictwa administracyjnego, choć nie bez pewnych trudności, spełnia pokładane w niej nadzieje.

Wydanie piąte uwzględniało zmiany, które zaszły w zakresie prawa procesowego, a także prawa materialnego, do którego się odwołujemy, w okresie ostatnich dwóch lat, w tym także uchwały powiększonych składów NSA. Kolejne wydanie obejmowało stan prawny na dzień 15.10.2015 r., a więc uwzględniało zmiany wprowadzone nowelą z 9.04.2015 r.⁷ Ponadto ze względu na fakt, że powołany w październiku 2012 r. przez Prezesa NSA zespół do opracowania koncepcji modyfikacji przepisów o postępowaniu administracyjnym przedstawił projekt poważnej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, odwoływaliśmy się w podręczniku do niektórych propozycji zawartych w tym projekcie, tych, które są naszym zdaniem najpilniejsze oraz nie budzą poważniejszych kontrowersji w środowisku administratywistów.

⁶ 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.).

⁷ Ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

⁸ Konferencja prezentująca wyniki prac zespołu odbyła się 15.06.2015 r. w siedzibie NSA, a raport zespołu eksperckiego dostępny jest pod adresem www.nsa.gov.pl.

Obecne wydanie podręcznika uwzględnia poważne zmiany wprowadzone do Kodeksu w wyniku nowelizacji⁹, która weszła w życie z dniem 1.06.2017 r., a której podstawowymi założeniami było uzupełnienie regulacji kodeksowej o rozwiązania dotyczące mediacji, milczącego załatwiania spraw oraz europejskiej współpracy administracyjnej. Wprowadzono także szereg rozwiązań procesowych, które mają w założeniu sprzyjać przyspieszeniu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji szybszemu załatwieniu sprawy.

Niniejsze opracowanie nadal adresujemy do pracowników organów administracji publicznej oraz do studentów studiów prawniczych i administracyjnych publicznych i niepublicznych szkół wyższych. Ponadto – ze względu na przystępny język – może ono być przydatne także dla tych Czytelników, których kontakt z przepisami obowiązującego prawa nie był do tej pory zbyt szeroki. Wśród podręczników dostępnych na rynku księgarskim, niekiedy wyśmienitych, nie ma bowiem takiego, który odpowiadałby ich potrzebom. Dodać można, że z uwagi na szerokie odesłania w przypisach do publikacji innych autorów oraz orzecznictwa opracowanie może być przydatne przy przygotowywaniu prac magisterskich, a także do przypomnienia problematyki procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej przed składaniem zawodowych egzaminów prawniczych.

Dwuosobowy zespół autorski został uzupełniony przez przedstawiciela nieco młodszego pokolenia pracowników naukowych.

*Wojciech Chróścielewski
Jan Paweł Tarno
Paweł Dańczak*

⁹ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935 ze zm.).

Część pierwsza

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Pojęcie i miejsce procedury w systemie norm prawa administracyjnego

1.1. Uwagi wstępne

Z punktu widzenia omawianej tematyki normy prawa administracyjnego powszechnie dzieli się na normy prawa ustrojowego, normy prawa materialnego i normy postępowania administracyjnego¹. Przedmiotem **norm ustrojowych** są w szczególności zagadnienia tworzenia podmiotów administracji² (zwłaszcza organów administracji publicznej), ich struktury organizacyjnej i zakresu działania, a także zasady kierowania, kontroli i nadzoru w systemie podmiotów administracji publicznej. Normy te regulują stosunki wewnątrz aparatu administracyjnego oraz między wchodzącymi w jego skład podmiotami, określają zasady zależności organizacyjnej i podległości służbowej. Wreszcie, określają właściwość poszczególnych podmiotów administracji.

Materiałne prawo administracyjne składa się z norm dotyczących poszczególnych działów administracji publicznej. Ustalają one przede wszystkim kompetencje poszczególnych podmiotów administracji (w szczególności organów) oraz sposób zachowania się jednostek niepodporządkowanych tym podmiotom. W ujęciu węższym można je określić jako „normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów”³.

¹ Por. np. A. Wróbel [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 13–14; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 29–30; L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 13–14; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 10.

² Przez to pojęcie należy rozumieć podmioty upoważnione do wykonywania określonych zadań administracyjnych w formach władczych; por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 205–207.

³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 28.


Normy dotyczące bezpośrednio toku działania organów administracji publicznej tworzą natomiast **postępowanie administracyjne**, dziś ujęte w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Ordynacji podatkowej. Normy te określają tryb postępowania, który służy przekształceniu interesu prawnego jednostki w prawo nabyte, kiedy to przekształcenie następuje w drodze aktu administracyjnego. Innymi słowy, określają sposób postępowania organów administracyjnych w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, obowiązujący przy wydawaniu aktów administracyjnych. Podstawę prawną tych aktów administracyjnych stanowią przepisy materialnego prawa administracyjnego, określenia zaś właściwości do wydawania tych aktów należy szukać w normach prawa ustrojowego. Postępowanie to jest nazywane postępowaniem atrybucyjnym. Łączy się z nim również problematyka postępowania egzekucyjnego w administracji, które wskazuje sposób działania organów, kiedy zmierzają do przymusowej realizacji obowiązków wypływających bezpośrednio z norm materialnego prawa administracyjnego czy też skonkretyzowanych w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Należy też wspomnieć o postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowaniu w sprawach skarg i wniosków spełniających funkcję służebną w stosunku do postępowania administracyjnego. Wskazać również należy, że od 1.06.2017 r. w rozdziale 14 działu II k.p.a. uregulowano problematykę postępowania uproszczonego. Z unormowania zawartego w tych przepisach wynika, że chodzi o sytuacje, w których przepisy szczególne przewidują załatwianie spraw w takim postępowaniu, które dodatkowo charakteryzuje się następującymi cechami: istnieje możliwość wniesienia podania na urzędowym formularzu, postępowanie może dotyczyć co do zasady wyłącznie interesu prawnego lub obowiązku jednej strony, postępowanie dowodowe ograniczone jest wyłącznie do dowodów zgłoszonych przez stronę we wniosku o wszczęcie postępowania.


Obrazu całości dopełniają przepisy postępowania sądownoadministracyjnego, które określają sposób działania przy rozpoznawaniu sporów o legalność działania organów administracji publicznej, w szczególności przy podejmowaniu aktów lub czynności w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej.


- 2 Wszystkie te postępowania wchodzą w skład **systemu procedury administracyjnej**. Można mówić o takim systemie, ponieważ normy konstruowane z przepisów postępowania:
- 1) ustanawiają reguły podejmowania decyzji w sytuacji sporu lub nieustalenia prawa;
 - 2) odnoszą się do decyzji stosowania prawa w sprawach indywidualnych;
 - 3) połączone są wspólnym założeniem aksjologicznym, wypływającym z podstawowych zasad polityczno-prawnych administracji publicznej oraz przyjętej ideologii stosowania prawa;
 - 4) dotyczą decyzji stosowania prawa *sensu stricto*;
 - 5) tworzą pewne stałe wzorce podejmowania decyzji, które powtarzają się w różnych postępowaniach;


- 6) ustanawiają reguły podejmowania decyzji zapewniające standard stosowania prawa porównywalny z przyjętym w innych gałęziach prawa, co wynika z jedności systemu prawa (ustalenie konsekwencji prawnych faktów uznanych na podstawie obowiązujących norm prawa za udowodnione jest wiążące *erga omnes*)⁴.

1.2. Funkcje administracyjnego prawa procesowego

 Funkcje administracyjnego prawa procesowego można egzemplifikować w sposób różnorodny, co zależy w szczególności od przyjętych preferencji doktrynalnych, a także od innych zróżnicowanych kryteriów⁵. W płaszczyźnie pożądanego efektów można je wszakże sprowadzić do trzech podstawowych⁶: porządkującej, instrumentalnej i ochronnej.

 **Funkcja porządkująca** polega na tym, że przepisy proceduralne, wyznaczając kolejność i regulując ciąg czynności procesowych, porządkują działania wszystkich podmiotów postępowania. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla uporządkowania działalności organów administracji publicznej czy sądów administracyjnych, ale także dla zagwarantowania jednolitości działania tych organów, i to niezależnie od rodzaju sprawy będącej przedmiotem postępowania.

 **Funkcja instrumentalna** prawa o postępowaniu wyraża się w optymalizacji drogi prowadzącej do osiągnięcia celu procesu. W związku z tym powinno ono tak kształtować ciąg czynności procesowych organów orzekających i innych uczestników postępowania, aby osiągnięcie celu procesu (rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji stosowania prawa) było jak najbardziej efektywne. Z tego punktu widzenia w doktrynie pozytywnie jest oceniane obejmowanie jedną regulacją kodeksową możliwie największej liczby rozproszonych uregulowań proceduralnych, podczas gdy dekodyfikacja spotyka się z reguły z bardziej lub mniej zdecydowaną krytyką⁷.

 **Funkcja ochronna** (gwarancji podmiotów postępowania) przejawia się w ochronie interesu indywidualnego i interesu społecznego. Ochrona tego pierwszego polega na tym, że przepisy postępowania, określając prawa i obowiązki strony, wy-

⁴ J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SPE 1982, t. 28, s. 41 i n.

⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 15 i n.

⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2004, s. 23–27; por. także L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne...*, 2002, s. 16–17.

⁷ Por. R. Sawuła, *Ordynacja podatkowa – projekt ustawy. Wybrane uwagi dotyczące postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych*, ST 1996/7–8, s. 11–19; J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 5–8; J. Borkowski, *Przepisy postępowania podatkowego na tle Kodeksu postępowania administracyjnego*, Prz. Pod. 1999/3, s. 4; W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000, s. 7–9 i 15–18.

Wojciech Chróścielewski – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Polskiego Postępowania Administracyjnego w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autor i współautor około 180 opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

Jan Paweł Tarno – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor około 190 opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli administracji.

Paweł Dańczak – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego; członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi; autor i współautor opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, postępowania sądowoadministracyjnego oraz prawa nauki i szkolnictwa wyższego.

W podręczniku autorzy wnikliwie, klarownie, używając jasnych sformułowań analizują kluczowe zagadnienia:

- ogólnego postępowania administracyjnego,
- postępowania podatkowego,
- administracyjnych postępowań odrębnych (dawniej zwanych uproszczonymi),
- postępowania egzekucyjnego w administracji oraz
- postępowania sądowoadministracyjnego.

Istotnym elementem wyводу jest ukazanie obowiązków organów administracji publicznej w toku poszczególnych postępowań, z uwzględnieniem standardów wynikających z prawa europejskiego. Prezentowane zagadnienia zostały szeroko zilustrowane orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Kolejne wydanie podręcznika uwzględnia zmiany w instytucjach postępowania administracyjnego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi wprowadzone ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, mocą której do ogólnego postępowania administracyjnego wprowadzono instytucje: mediacji, milczącego załatwienia sprawy, zrzeczenia się prawa do odwołania, sprzeciwu od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, postępowania uproszczonego czy europejskiej współpracy administracyjnej.

Podręcznik jest przeznaczony dla studentów studiów prawniczych i administracyjnych wszelkich typów szkół wyższych, a także pracowników administracji publicznej. Będzie użyteczny dla aplikantów, praktyków – zwłaszcza sędziów, adwokatów, radców prawnych, oraz wszystkich innych osób, dla których wiedza z zakresu postępowań administracyjnych oraz postępowania przed sądami administracyjnymi może być przydatna w pracy zawodowej.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381244282 W07P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL



ISBN 978-83-8124-428-2

9 788381 244282

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)