

GWARANCJE OCHRONY ZOBOWIĄZANEGO W EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ OBOWIĄZKÓW NIEPIENIĘŻNYCH

Joanna Wyporska-Frankiewicz

GWARANCJE OCHRONY ZOBOWIĄZANEGO W EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ OBOWIĄZKÓW NIEPIENIĘŻNYCH

Joanna Wyporska-Frankiewicz

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 marca 2019 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Michał Dymiński

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

.....
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., 2019

ISBN 978-83-8160-503-8

ISSN 1897-4392

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	13
---------------------	----

Rozdział I

Zakres badań oraz metody służące do ich przeprowadzenia – założenia metodologiczne	15
1. Przedmiot, cel i zakres badań	15
1.1. Przedmiot badań	15
1.2. Cel badań	33
1.3. Zakres badań	45
2. Dobór metod badawczych	50
3. Układ prowadzonych w pracy rozważań	53

Rozdział II

Istota i znaczenie egzekucji administracyjnej dla zagwarantowania prawidłowej realizacji ciężących na zobowiązanym obowiązków o charakterze niepieniężnym	61
1. Zadania administracji publicznej a obowiązki niepieniężne zobowiązanego poddane egzekucji administracyjnej	61
1.1. Zadania administracji publicznej i sposoby ich realizacji – egzekucja administracyjna jako jedna z dróg prowadzących do wykonania obowiązków o charakterze publicznoprawnym	61
1.2. Znaczenie egzekucji administracyjnej dla zagwarantowania prawidłowej realizacji norm	

administracyjnego prawa materialnego oraz ochrony interesów zobowiązanego.....	77
1.3. Obowiązki o charakterze niepieniężnym jako jeden z rodzajów obowiązków publicznoprawnych poddanych egzekucji administracyjnej – charakterystyka i znaczenie.....	86
2. Zobowiązany – kluczowy podmiot egzekucji administracyjnej.....	95
2.1. Zobowiązany – ustalenia pojęciowe	95
2.2. Miejsce zobowiązanego w ukształtowanym przez przepisy obowiązującego prawa układzie podmiotów i uczestników egzekucji administracyjnej.....	97
3. Polski model egzekucji administracyjnej	99
3.1. Pojęcie modelu postępowania oraz znaczenie modelowania w teorii i praktyce.....	99
3.2. Modele egzekucji administracyjnej.....	101
3.3. Cechy charakterystyczne polskiego modelu egzekucji administracyjnej.....	104
4. Wnioski.....	105

Rozdział III

Ustalenia pojęciowe w zakresie gwarancji ochrony

zobowiązanego	109
1. Założenia wstępne	109
2. Znaczenie definiowania w naukach prawnych, rodzaje definicji, trudności w ich formułowaniu oraz przydatność w badaniach naukowych	111
3. Pojęcie gwarancji i jego znaczenie w demokratycznym państwie prawa	113
3.1. Rozumienie pojęcia gwarancji w języku naturalnym, prawnym i prawniczym.....	113
3.2. Znaczenie pojęcia gwarancji dla poprawnego funkcjonowania administracji publicznej	117
3.3. Gwarancje – jeden z wyznaczników demokratycznego państwa prawnego	119
3.4. Gwarancje ochrony zobowiązanego w świetle uniwersalnych standardów ochrony procesowej.....	127

4. Treść pojęć „gwarancje ochrony praw” oraz „gwarancje procesowe w egzekucji administracyjnej” i ich znaczenie dla badania pozycji procesowej zobowiązanego.....	136
4.1. Gwarancje ochrony oraz gwarancje procesowe – ustalenia terminologiczne	136
4.2. Rozumienie pojęcia „gwarancje procesowe zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym”	141
5. Gwarancje procesowe – pojęcia narzędzia (pojęcia typologiczne)	144
5.1. Istota pojęć typologicznych i ich znaczenie w badaniach naukowych	144
5.2. Stopień nasycenia gwarancjami przepisów procesowych – wyznacznik przyjętego przez ustawodawcę standardu ochrony zobowiązanego.....	147
6. Wnioski.....	150

Rozdział IV

Źródła gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym i ich typologia	153
1. Założenia wstępne	153
2. Znaczenie instrumentów procesowych dla zagwarantowania ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej	155
3. Podstawowe instrumenty ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	163
3.1. Gwarancje ochrony zobowiązanego a zasady ogólne	163
3.2. Gwarancje ochrony zobowiązanego a środki zaskarżenia	181
3.3. Gwarancje ochrony zobowiązanego a środki egzekucyjne	185
3.4. Gwarancje ochrony zobowiązanego a przepisy techniczno-procesowe	191

4. Typologia gwarancji procesowych, jej przydatność w badaniach naukowych oraz znaczenie dla ustalenia pozycji procesowej zobowiązanego	194
4.1. Typologia – ustalenia pojęciowe oraz przydatność typologii gwarancji procesowych w badaniach naukowych.....	194
4.2. Podział gwarancji procesowych na prewencyjne i represyjne oraz jego przydatność w egzekucji administracyjnej.....	198
4.3. Inne klasyfikacje gwarancji procesowych	200
5. Wnioski.....	203

Rozdział V

Przyjęty przez ustawodawcę wzorzec gwarancji ochrony zobowiązanego a aksjologia egzekucji administracyjnej.

Diagnoza stanu obowiązującego	205
1. Założenia wstępne	205
2. Aksjologia egzekucji administracyjnej – wyznacznik przyjętego przez ustawodawcę wzorca gwarancji ochrony zobowiązanego.....	209
2.1. Pojęcie wartości i ich znaczenie w egzekucji administracyjnej.....	209
2.2. Konflikty wartości i ich rozwiązywanie w egzekucji administracyjnej.....	217
3. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę instrumenty służące ochronie zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym a standardy ochrony proceduralnej przyjęte w administracyjnym postępowaniu orzekającym	224
3.1. Cel przyświecający konkretnym rozwiązaniom procesowym – podstawowy wyznacznik przyjętego przez ustawodawcę standardu ochrony proceduralnej...	224
3.2. Pozycja procesowa strony w administracyjnym postępowaniu orzekającym a pozycja zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	225

3.3. Etapy administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych	
a ochrona zobowiązanego	230
3.3.1. Stadia postępowania – ustalenia pojęciowe	230
3.3.2. Gwarancje ochrony zobowiązanego w stadium zagrożenia indywidualnego egzekucją administracyjną	232
3.3.3. Gwarancje ochrony zobowiązanego w stadium stwierdzenia dopuszczalności egzekucji	234
3.3.4. Gwarancje ochrony zobowiązanego w stadium związanym z zastosowaniem środka egzekucyjnego	235
3.3.5. Gwarancje ochrony zobowiązanego w stadium końcowym administracyjnego postępowania egzekucyjnego	238
4. Kontrola sądów administracyjnych nad postępowaniem egzekucyjnym w administracji – najważniejszy instrument chroniący zobowiązanego	240
5. Przyjęty przez polskiego ustawodawcę model ukształtowania pozycji procesowej zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym – diagnoza stanu obowiązującego	248
6. Wnioski	251

Rozdział VI

Minimum gwarancyjne służące ochronie zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym	253
1. Założenia wstępne	253
2. Potrzeba wyróżnienia pojęcia „minimum gwarancyjne” i jego znaczenie dla prowadzonych rozważań	257
2.1. Minimum gwarancyjne – ustalenia pojęciowe	257
2.2. Cel postępowania a minimalny zakres ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym	261

2.3. Przesłanki warunkujące możliwość ograniczenia gwarancji ochrony zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego	263
2.4. Minimum gwarancyjne zobowiązanego a minimalny standard ochrony procesowej w demokratycznym państwie prawnym	270
3. Minimum regulacyjne w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego na poszczególnych etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązków o charakterze niepieniężnym	277
3.1. Minimum regulacyjne w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w stadium zagrożenia indywidualnego egzekucją administracyjną	277
3.2. Minimum regulacyjne w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w stadium stwierdzenia dopuszczalności egzekucji administracyjnej	282
3.3. Minimum regulacyjne w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w stadium zastosowania środka egzekucyjnego	284
3.4. Minimum regulacyjne w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w stadium końcowym administracyjnego postępowania egzekucyjnego – rozliczenie kosztów	285
3.5. Minimum regulacyjne a kontrola sprawowana nad egzekucją administracyjną przez sąd administracyjny	288
4. Minimum gwarancyjne służące ochronie zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym – podstawa do formułowania ocen obowiązujących rozwiązań prawnych	290
4.1. Prawidłowe unormowanie a przeregulowanie – niedostatek obowiązującej regulacji prawnej	290
4.2. Pozorność gwarancji ochrony zobowiązanego oraz możliwość ich nadużywania	293
4.3. Skomplikowanie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym a wymogi minimalnej ochrony procesowej zobowiązanego	294

4.4. Ocena przyjętego przez polskiego ustawodawcę standardu ochrony zobowiązanego w świetle wymogów wyróżnionego minimum gwarancyjnego	300
5. Wnioski	307
Rozdział VII	
Czy zmiany w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym są konieczne	309
1. Założenia wstępne	309
2. Sprawność egzekucji administracyjnej a ochrona zobowiązanego – czy potrzebne są nowe założenia aksjologiczne egzekucji administracyjnej.....	311
3. Organ egzekucyjny i wierzyciel a ochrona zobowiązanego – czy potrzebny jest nowy model egzekucji administracyjnej	315
4. Czy nowa ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest potrzebna	319
5. Wnioski	335
Podsumowanie	337
Bibliografia.....	359

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne:

- EKPC lub Konwencja – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., podpisana przez Polskę 26.11.1991 r., a następnie ratyfikowana 19.11.1992 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja lub ustawa – ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej zasadnicza – Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.k. – 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 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 652 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 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.SKO – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)

Czasopisma:

AUMCS	- Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUWr.Pr.	- Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo
AUWr lub AUWr PPIA	- Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji
KSP	- Krakowskie Studia Prawnicze
KPP	- Kwartalnik Prawa Podatkowego
MoP	- Monitor Prawniczy
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	- Państwo i Prawo
PWTN	- Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A
PRN	- Problemy Rad Narodowych
Prz.Pod.	- Przegląd Podatkowy
RPEiS	- Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	- Samorząd Terytorialny
St.Praw.	- Studia Prawnicze
SPE	- Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNUWr	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne:

CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
por.	- porównaj
RPO	- Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
UAM	- Uniwersytet Adama Mickiewicza
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

Rozdział I

ZAKRES BADAŃ ORAZ METODY SŁUŻĄCE DO ICH PRZEPROWADZENIA – ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

1. Przedmiot, cel i zakres badań

1.1. Przedmiot badań

W relacjach jednostka¹ – administracja publiczna ta pierwsza z reguły znajduje się w sytuacji podmiotu słabszego. Trzeba bowiem zauważyć, że naturalną cechą stosunku administracyjnoprawnego jest nierównorzędność jego podmiotów². Organ administracji publicznej, mimo że

¹ Pod pojęciem jednostki rozumiem każdy podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej (tj. osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), wobec którego administracja jest uprawniona do podjęcia działań o władczym charakterze.

² Na temat stosunku administracyjnoprawnego zob. np. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, *passim*, a w szczególności s. 136; J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978, s. 21 i n.; Z. Duniewska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 47 i n., a w szczególności s. 49–50; R. Hauser [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 201.

jest związany przepisami obowiązującego prawa³, ma zdecydowanie nadrzędną pozycję w stosunku do jednostki. Obecnie coraz częściej zwraca się uwagę na to, że rolą współczesnej administracji jest niwelowanie tej naturalnej nierówności stron stosunku administracyjnoprawnego⁴, jednakże jest oczywiste, że w relacjach organ administracji publicznej – jednostka nigdy nie będzie można całkowicie tej nierówności wyeliminować⁵. Jest ona szczególnie dobrze widoczna w toku postępowania administracyjnego, które ma przecież charakter inkwizycyjny – to organ administracji, będąc uczestnikiem postępowania, jest jednocześnie uprawniony do podjęcia decyzji kształtującej sytuację prawną drugiego uczestnika tego postępowania, czyli strony. Jednym z aksjomatów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest „brak kontrydiktoryjności, nierówność podmiotów”⁶. Uwzględniając postulaty przedstawicieli współczesnej nauki, ustawodawca tworzy jednak pewne instrumenty, które pozwalają choćby na jej łagodzenie. Należy zauważyć, że już samo postępowanie to nic innego jak „zbiór norm, których celem jest ochrona jednostki przed administracją (...)”⁷.

³ Zob. art. 7 Konstytucji, w myśl którego „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁴ Należy jednak zauważyć, że już w 1970 r. E. Smoktunowicz pisał, iż „ewolucja prawa administracyjnego, która odbywa się pod wpływem dążeń demokratycznych i idei humanizmu, prowadzi do łagodzenia nierówności stron w stosunku administracyjnoprawnym, a nawet eliminowania jej w niektórych stosunkach” – E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 229. Obecnie w literaturze wskazuje się wręcz, że „w coraz mniejszym stopniu wystarcza we współczesnym świecie wola organu z powołaniem się na prawo, adresat rozstrzygnięcia oczekuje negocjacji, szerszych uzasadnień, postępujących konsultacji”, a co za tym idzie – „czasy automatycznego posłuszeństwa administracji w świecie nieuchronnie mijają, próba ignorowania tej tendencji wobec świadomej, samodzielnej i mobilnej, obywatel w cyfrowym świecie populacji jest strategią coraz bardziej ryzykowną”. I. Lipowicz, *Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 273 i 274.

⁵ Zob. w szczególności W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, PiP 1995/6, s. 49 i n.

⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 284.

⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 20. Autor ten wskazuje, że celem norm procesowych jest również „usprawienie procesu administrowania i in., a więc zbiór zawsze tylko

Wśród aksjomatów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego J. Zimmermann wyróżnił m.in. „cel ochrony jednostki (podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej)”⁸. Bez wątpienia w samym prawie procesowym instrumentem łagodzącym nierówność w relacji organ administracji – jednostka są gwarancje procesowe (gwarancje ochrony praw podmiotów administrowanych). Pojęcie to jest z reguły rozumiane intuicyjnie. Nie ulega jednak wątpliwości, że gwarancja stanowi niejako łącznik między podmiotami silniejszymi słabszym – chroniąc tego ostatniego⁹. Jest ono utożsamiane z „postulowanymi lub wynikającymi z obowiązujących norm prawnych regułami zachowania, mającymi chronić pewien interes, zazwyczaj – interes indywidualny (podmiotu uznanego za stronę postępowania, rzadziej – jego innego uczestnika). Przymiotnik «proceduralne» świadczy, że upatruje się w nich norm, ich zespołów albo elementów umiejscowionych w ramach jakiejś procedury lub stanowiących fragment konstrukcji prawnej o takim charakterze”¹⁰. Pojęcie gwarancji procesowych związane jest więc ze stosowaniem prawa i realizacją jego funkcji ochronnej w trakcie prowadzonego postępowania, nie można jednak zapominać, że źródłem gwarancji są przepisy obowiązującego prawa. W literaturze podkreśla się jednak, że „gwarancje proceduralne kształtowane są nie tylko wprost przez przepisy prawa pozytywnego. Wyprowadza się je także z ogólnych klauzul konstytucyjnych i konwencyjnych, prawa zwyczajowego oraz wzorców postępowania, uwzględnianych z racji istniejących odesłań pozasystemowych”¹¹.

instrumentalny, a więc odrębny od prawa materialnego”. Ochronna funkcja przepisów o postępowaniu administracyjnym nie budzi również wątpliwości wśród przedstawicieli nauki innych państw, na co zwraca uwagę Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 186. W literaturze przedmiotu wielokrotnie Kodeks postępowania administracyjnego przedstawiany jest jako akt uprawnień procesowych strony. Zob. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994/10, s. 57; a także Z. Kmiecik, *Procesowe gwarancje ochrony interesu podatnika*, KPP 2000/1, s. 17.

⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 283.

⁹ W języku naturalnym pod tym pojęciem rozumie się z reguły poręczenie, rękojmię, zapewnienie – zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978, s. 715. Wskazuje się również, iż „jeśli coś jest gwarancją czegoś, to daje pewność, że to istnieje, że nastąpi lub że jest prawdziwe” – zob. *Inny słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, Warszawa 2000, s. 494.

¹⁰ Z. Kmiecik, *Zarys...*, s. 187.

¹¹ Z. Kmiecik, *Zarys...*, s. 187.

Wskazuje się, że gwarancje procesowe są faktycznym wyznacznikiem ochrony praw i wolności jednostek, a co za tym idzie – w nowoczesnej procedurze, która realizuje wartości demokratycznego państwa prawa, ich istnienie nie podlega dyskusji. Konieczność istnienia gwarancji procesowych ma swoje źródło w koncepcji rządów prawa – rozwiniętej najszerzej w konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Jest ono używane na określenie instrumentów prawnych, które zapewniają ochronę określonych praw i interesów w toku postępowania.

W literaturze zaproponowano następującą ogólną definicję gwarancji procesowych, wskazując iż „są to konstrukcje (mechanizmy) prawne kształtowane z myślą o realizacji funkcji ochronnej w trakcie prowadzonego postępowania, mające – z założenia – zapewnić jego uczciwy (poprawny, właściwy) przebieg. Określenie to jest kondycyjalnie powiązane z pojęciem uprawnień procesowych, bowiem korzystanie z tych ostatnich pozwala na uruchomienie odpowiednich mechanizmów ochronnych”¹². Zwraca się również uwagę na to, iż „pojęcie gwarancji służy przede wszystkim podkreśleniu wagi i społecznej funkcji odpowiednich przepisów, zasad i instytucji”¹³. Służą one bowiem do sprawdzenia, czy te najważniejsze przepisy, zasady i instytucje są przestrzegane. Gwarancje procesowe to więc pewne mechanizmy skonstruowane z myślą o realizacji funkcji ochronnej w trakcie prowadzonego postępowania¹⁴, których zadaniem jest zapewnienie jego uczciwego, a więc

¹² Z. Kmiecik, *Procesowe gwarancje...*, s. 17. Należy zauważyć, że na potrzeby konkretnych rozważań w doktrynie formułowane są różne definicje tego pojęcia. Przykładowo wskazuje się, że „gwarancje to zespół norm prawa procesowego, które stanowią ogół nakazów i zakazów przeznaczonych zarówno dla organu, jak i uczestników, a mających na celu zebranie i opracowanie materiału procesowego w sposób dokładny i prawidłowy, jako podstawę wydania orzeczenia” – tak D. Strzelec, *Gromadzenie materiału dowodowego a gwarancje procesowe strony postępowania*, „Prawo i Podatki” 2012/4, s. 1, oraz wskazana tam literatura. Trzeba bowiem podkreślić, że gwarancje procesowe powinny być rozpatrywane przez pryzmat celu postępowania (procedury), na tle której są formułowane. Muszą być one z nim kompatybilne.

¹³ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 478.

¹⁴ Funkcje, które spełnia prawo procesowe, stanowią wspólną wartość regulacji prawa procesowego. Do podstawowych – obok funkcji ochronnej – zalicza się funkcję porządkującą i instrumentalną, przy czym to funkcja ochronna stanowi podstawową wartość prawa procesowego, wyrażając się „(...) we wprowadzeniu w regulacji prawa procesowego instytucji procesowych, które mają służyć: 1) prawu jednostki do skutecz-

Joanna Wyporska-Frankiewicz – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego; radca prawny; etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi; wiceprezes Sądu Arbitrażowego Polski Centralnej przy Łódzkiej Izbie Przemysłowo-Handlowej; pomysłodawca i kierownik studiów podyplomowych na WPIA UŁ; Postępowanie egzekucyjne w administracji w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych; autorka licznych publikacji naukowych.

W publikacji zbadano, czy przepisy regulujące administracyjne postępowanie egzekucyjne zapewniają zobowiązanemu odpowiednią ochronę w toku postępowania zmierzającego do przymusowego wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym. Autorka omawia obowiązujące przepisy prawa w świetle poglądów doktryny oraz poddaje pod rozważę konieczność uchwalenia nowych regulacji prawnych w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym.

W książce przedstawiono m.in. takie zagadnienia jak:

- zadania administracji publicznej a obowiązki niepieniężne zobowiązanego poddane egzekucji administracyjnej,
- gwarancje ochrony zobowiązanego w świetle uniwersalnych standardów ochrony,
- podstawowe instrumenty ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym,
- kontrola sądów administracyjnych nad postępowaniem egzekucyjnym w administracji,
- minimum gwarancyjne zobowiązanego a minimalny standard ochrony procesowej w demokratycznym państwie prawnym.

„Autorka przedmiotem badań uczyniła gwarancje procesowe, a więc instrumenty służące ochronie praw zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym, uznając tę problematykę nie tylko za ciekawą z teoretycznego punktu widzenia, ale i ważną – bo mającą znaczenie praktyczne. Praca (...) stanowić (...) będzie pomoc zwłaszcza dla praktyków samorządu terytorialnego, ale również dla studentów prawa i administracji”.

z recenzji prof. zw. dr hab. Bogdana Dolnickiego



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8160-503-8

