

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Roman Hauser, Andrzej Skoczylas

Katarzyna Celińska-Grzegorzcyk, Roman Hauser
Jan Olszanowski, Andrzej Paduch, Wojciech Piątek
Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas

SERIA AKADEMICKA

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Roman Hauser, Andrzej Skoczylas

Katarzyna Celińska-Grzegorzczuk, Roman Hauser
Jan Olszanowski, Andrzej Paduch, Wojciech Piątek
Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

Stan prawny na 1 września 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁa

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Mastowska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części opracowali:

Katarzyna Celińska Grzegorzczyk – część II rozdział IV pkt 3; część V rozdział VII pkt 1.4

Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Paduch, Andrzej Skoczylas – części I i VI

Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas – część III rozdział I pkt 3.2, 4

Jan Olszanowski – część IV

Andrzej Paduch, Andrzej Skoczylas – część III rozdział II

Wojciech Piątek – część V rozdziały I–II, IV–VI, VII pkt 1.1, 1.2, 1.3, 2, rozdziały VIII–XII

Wojciech Sawczyn – część II rozdziały I–III, IV pkt 1–2, 4, rozdziały V–XI

Andrzej Skoczylas – część III rozdział I pkt 1, 2, 3.1, 3.3., 3.4; część V rozdział III

prawoLubni

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-396-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19

Część I

ZAGADNIENIA OGÓLNE POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Rozdział I	
Pojęcie i funkcje prawa procesowego	23
Rozdział II	
Zakres źródłowy oraz przedmiotowy postępowania administracyjnego ...	28
1. Rodzaje postępowania administracyjnego	28
2. Administracyjne postępowanie ogólne a postępowanie sądowoadministracyjne	30
3. Administracyjne postępowanie ogólne a administracyjne postępowanie egzekucyjne	36
4. Administracyjne postępowanie egzekucyjne a postępowanie sądowoadministracyjne	37
Rozdział III	
Europeizacja postępowania administracyjnego	38
Zakończenie	42

Część II

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE

Rozdział I	
Źródła i zakres stosowania postępowania administracyjnego	45

Rozdział II

Podmioty postępowania administracyjnego	49
1. Organ prowadzący postępowanie	50
2. Strona	52
3. Uczestnicy postępowania na prawach strony	56
3.1. Organizacja społeczna	57
3.2. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Małych lub Średnich Przedsiębiorców	59

Rozdział III

Instytucje techniczno-procesowe	63
1. Doręczenia	64
2. Wezwania	69
3. Udostępnienie akt	73
4. Terminy załatwiania spraw	74
5. Obliczanie i przywracanie terminów	82
6. Protokoły i adnotacje	85

Rozdział IV

Przebieg postępowania	87
1. Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego	88
1.1. Zasada praworządności	88
1.2. Zasada prawdy obiektywnej	89
1.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron	90
1.4. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów	91
1.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej	91
1.6. Zasada zaufania do władzy publicznej, bezstronności, proporcjonalności oraz równego traktowania w działaniach organów administracji publicznej oraz pewności prawa	92
1.7. Zasada udzielania informacji	93
1.8. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu	94
1.9. Zasada przekonywania	95
1.10. Zasada szybkości i prostoty	95
1.11. Zasada ugodowości (ugodowego załatwiania spraw)	96
1.12. Zasada pisemności	97
1.13. Zasada oceny działania urzędów i ich pracowników	98
1.14. Zasada dwuinstancyjności	99
1.15. Zasada trwałości decyzji administracyjnych	99
1.16. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych	100
2. Wszczęcie postępowania. Podania	100
3. Postępowanie wyjaśniające w ogólnym postępowaniu administracyjnym	111
3.1. Dowody i dowodzenie	111

3.1.1. Uwagi wstępne	111
3.1.2. Dowody	112
3.1.3. Fakty niewymagające dowodu. Domniemania	115
3.1.4. Dowodzenie	116
3.2. Postępowanie gabinetowe i rozprawa	117
3.3. Dowodzenie a instancyjność postępowania administracyjnego	118
4. Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego	119

Rozdział V

Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym (decyzje, ugody, współdziałania i postanowienia)	125
1. Decyzja	125
2. Współdziałanie	134
3. Ugoda	136
4. Mediacja	138
5. Postanowienie	140

Rozdział VI

Zwyczajne środki prawne w postępowaniu administracyjnym (odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie)	142
1. Odwołanie	142
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	153
3. Zażalenie	153

Rozdział VII

Wzruszanie ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych	155
1. Uwagi ogólne	155
2. Wznowienie postępowania	156
3. Stwierdzanie nieważności decyzji i postanowień	161
4. Uchylenie lub zmiana oraz wygaśnięcie decyzji	167
4.1. Uchylenie lub zmiana decyzji	167
4.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji	167

Rozdział VIII

Wydawanie zaświadczeń	170
------------------------------------	------------

Rozdział IX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	173
---	------------

Rozdział X

Europejska współpraca administracyjna	175
--	------------

Część III
INSTYTUCJE ODRĘBNE ZWIĄZANE Z PROCEDURĄ
ADMINISTRACYJNĄ I SĄDOWOADMINISTRACYJNĄ

Rozdział I

Administracyjne kary pieniężne	179
1. Uwagi wstępne. Rodzaje kar administracyjnych	179
2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej. Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	181
3. Zasady stosowania kar administracyjnych	183
3.1. Uwagi wprowadzające – standardy odpowiedzialności w demokratycznym państwie prawa	183
3.2. Reguły intertemporalne. Stosowanie kary względniejszej dla sprawcy	187
3.3. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej	191
3.4. Odstąpienie od ukarania, siła wyższa, ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej	193
4. Przedawnienie nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej ...	195
4.1. Konstrukcja przedawnienia kar administracyjnych	195
4.2. Przesłanki zawieszenia i przerwy biegu terminu przedawnienia	197
4.3. Wpływ przedawnienia na przebieg postępowania administracyjnego oraz egzekucyjnego w administracji	198

Rozdział II

Spory kompetencyjne i o właściwość	200
1. Zagadnienia ogólne	200
1.1. Znaczenie problematyki sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość	200
1.2. Pojęcie i przedmiot sporu	202
1.3. Rodzaje sporów	206
2. Podmioty uprawnione do rozstrzygania sporów	207
2.1. Uwagi ogólne	207
2.2. Organy administracji	208
2.3. Sądy administracyjne	210
3. Podmioty legitymowane do zainicjowania postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość	212
3.1. Podmioty legitymowane do zainicjowania sporu w ogólnym postępowaniu administracyjnym	212
3.2. Podmioty legitymowane do zainicjowania sporu w odniesieniu do aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ...	214
4. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu	216
4.1. Charakter prawny	216
4.2. Rozstrzyganie sporów przez organy administracji	216
4.3. Rozstrzyganie sporów przez sądy administracyjne	217

4.3.1. Metoda regulacji	217
4.3.2. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu	218
4.3.3. Rozpoznanie wniosku	219
4.3.4. Rozstrzygnięcie sporu	221
4.3.5. Inne rozstrzygnięcia	223
5. Znaczenie problematyki rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych i o właściwość	224

Część IV

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział I

Zagadnienia ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji	231
1. Uprawnienia organów administracji do realizacji nakładanych na obywateli obowiązków	231
2. Dobrowolne wykonanie obowiązków publicznoprawnych	232

Rozdział II

Zakres stosowania postępowania egzekucyjnego w administracji	237
---	------------

Rozdział III

Podmioty postępowania egzekucyjnego	243
1. Uwagi ogólne	243
2. Organ egzekucyjny	244
3. Zobowiązany	251
4. Wierzyciel	252
5. Egzekutor, poborca skarbowy, komornik skarbowy	256
6. Dłużnik zajętej wierzytelności	256
7. Osoba trzecia	257
8. Następca prawny zobowiązanego	258
9. Pozostałe podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego	259

Rozdział IV

Środki egzekucyjne	261
1. Uwagi wstępne	261
2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych	263
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	279

Rozdział V

Przebieg postępowania egzekucyjnego	285
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	285
2. Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	292

3. Wszczęcie i tok postępowania	294
4. Zbieg egzekucji	309
5. Koszty egzekucyjne	312
6. Egzekucja w trybie uproszczonym	313

Rozdział VI

Postępowanie zabezpieczające	315
---	------------

Rozdział VII

Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych	318
--	------------

Rozdział VIII

Środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym	325
1. Uwagi ogólne	325
2. Zażalenie	326
3. Zarzut	327
4. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji	331
5. Skarga na czynności egzekucyjne	333
6. Skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego	334
7. Skarga na bezczynność wierzyciela	335
8. Sprzeciw małżonka zobowiązanego	337
9. Środki ochrony sądowej	338

Część V

SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział I

Polskie sądownictwo administracyjne w ujęciu prawnoporównawczym ...	345
1. Uwagi wstępne	345
2. Sądownictwo administracyjne w Austrii	346
3. Sądownictwo administracyjne w Czechach	349
4. Rys historyczny polskiego sądownictwa administracyjnego	351
5. Wyzwania stojące przed rodzimym sądownictwem administracyjnym	356

Rozdział II

Ramy ustrojowe polskiego sądownictwa administracyjnego	360
1. Uwagi wstępne	360
2. Konstytucyjne podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego	361
3. Ustawowe podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego	366

Rozdział III

NSA jako sąd właściwy w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów sądów administracyjnych	371
--	------------

1. Podstawy konstytucyjne i ustawowe odrębnego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów i asesorów sądów administracyjnych	371
2. Zakres przedmiotowy postępowań toczących się przed NSA – Sądem Dyscyplinarnym	372
2.1. Postępowanie dyscyplinarne	372
2.2. Postępowanie immunitetowe	379
2.3. Inne postępowania	381
3. Podmioty postępowania przed sądem dyscyplinarnym	384
3.1. Strony postępowania – uwagi ogólne	384
3.2. Sędzia albo asesor, którego dotyczy postępowanie przed sądem dyscyplinarnym (wniosek o ukaranie dyscyplinarne albo o uchylenie immunitetu)	385
3.2. Podmioty inicjujące postępowanie dyscyplinarne.	387
4. Struktura sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych	389
4.1. Sposób wyznaczenia i liczba członków składu orzekającego	389
4.2. Skład osobowy NSA Sądu Dyscyplinarnego	392
5. Wykonanie orzeczeń sądu dyscyplinarnego	394

Rozdział IV

Właściwość sądów administracyjnych	396
1. Uwagi wstępne	396
2. Rodzaj aktów i czynności z zakresu administracji publicznej poddanych sądowej kontroli	397
3. Podejmowanie uchwał	409
4. Uprawnienia sygnalizacyjne sądów administracyjnych	411

Rozdział V

Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego	414
1. Uwagi wstępne	414
2. Skarżący	415
3. Organ administracji publicznej	421
4. Uczestnicy postępowania	422
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Prokuratura Generalna	424
6. Organizacja społeczna	425
7. Sąd administracyjny	426

Rozdział VI

Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego	429
1. Uwagi wstępne	429
2. Sposób wszczęcia postępowania	430
3. Podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania	433
4. Przesłanki wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego	435

5. Elementy składowe skargi	441
6. Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym	442
7. Cofnięcie i odrzucenie skargi	445

Rozdział VII

Przebieg postępowania sądowoadministracyjnego	449
1. Uwagi wstępne	449
1.1. Posiedzenia sądowe	450
1.2. Rozprawa przed sądem administracyjnym	452
1.3. Postępowania szczególne	455
1.3.1. Postępowanie mediacyjne	456
1.3.2. Postępowanie uproszczone	456
1.4. Dowody w postępowaniu sądowoadministracyjnym	457
1.4.1. Akta sprawy jako podstawa orzekania	457
1.4.2. Dowód uzupełniający z dokumentu	458
1.4.3. Fakty powszechnie znane	459
1.4.4. Uprawdopodobnienie	460
1.4.5. Dochodzenie	460
2. Przeszkody w przebiegu postępowania	461
2.1. Odroczenie rozprawy	461
2.2. Zawieszenie postępowania	462
2.3. Umorzenie postępowania	464

Rozdział VIII

Zakończenie postępowania	466
1. Uwagi wstępne	466
2. Wyrok	467
3. Uzasadnienie wyroku	472
4. Postanowienie	474
5. Zarządzenie	475

Rozdział IX

Prawomocność orzeczeń sądowych	477
1. Uwagi wstępne	477
2. Prawomocność formalna	478
3. Prawomocność materialna	479
4. Powaga rzeczy osądzonej	481

Rozdział X

Zaskarżalność orzeczeń sądowych	483
1. Uwagi wstępne	483
2. System środków zaskarżenia	484
3. Zasady zaskarżania orzeczeń sądowych	486
4. Środki odwoławcze	488

4.1. Skarga kasacyjna	488
4.2. Zażalenie	496
5. Pozostałe środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych	498
6. Nadzwyczajne środki zaskarżenia	499

Rozdział XI

Koszty postępowania	504
1. Uwagi wstępne	504
2. Rodzaje kosztów postępowania	505
3. Zasady zwrotu kosztów postępowania	509
4. Zwolnienie od kosztów sądowych	512

Rozdział XII

Wykonanie wyroku sądu administracyjnego	518
1. Uwagi wstępne	518
2. Wykonanie wyroku w trybie egzekucyjnym	519
3. Wykonanie wyroku w trybie pozaegzekucyjnym	521
Zakończenie	524

Część VI

ODRĘBNOŚCI POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO W USTAWACH SZCZEGÓLNYCH

Rozdział I

Odrębności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	529
1. Odrębności w regulacji prawnej strony postępowania	529
2. Odrębności w przebiegu postępowania administracyjnego	531
3. Odrębności w regulacji trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego	537

Rozdział II

Odrębności postępowania sądownoadministracyjnego	542
---	-----

Zakończenie	547
--------------------------	-----

Literatura	549
-------------------------	-----

Wybrane orzecznictwo	557
-----------------------------------	-----

O Autorach	561
-------------------------	-----

WSTĘP

Oddawany do rąk czytelników podręcznik stanowi całościowe opracowanie dotyczące problematyki polskiego postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Oprócz uwag dotyczących poszczególnych instytucji trzech procedur, a mianowicie administracyjnej, egzekucyjnej oraz sądowniczo-administracyjnej, podręcznik zawiera rozważania na temat ogólnej problematyki czynności procesowych, zależności występujących między wskazanymi postępowaniami oraz odrębności, jakie w stosunku do nich zostały przewidziane w ustawach szczególnych.

Obecnie na rynku wydawniczym jest dostępnych kilka opracowań poświęconych tej samej albo zbliżonej tematyce szeroko pojmowanego postępowania administracyjnego. Jakże wobec tego względy legły u podstaw przygotowania tego podręcznika i czym różni się on od innych opracowań?

Podstawowym zamierzeniem autorów było **połączenie w ramach jednego dzieła teorii oraz praktyki postępowania administracyjnego**. Z tego względu zamieszczonych w nim zostało wiele przykładów obrazujących działanie prawa procesowego w praktyce.

Wzmocnieniu aspektu praktycznego służy ponadto częste odwoływanie się do **orzecnictwa sądów administracyjnych**, a także **załączenie listy najdonioślejszych uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego** odnoszących się do problematyki omawianych procedur.

W celu uczynienia podręcznika bardziej zrozumiałym, przejrzystym oraz użytecznym dla jego odbiorców przed każdym rozdziałem zostało zamieszczonych kilka **pytań wskazujących na zakres podjętej tematyki**. W poszczególnych rozdziałach znajdują się odpowiedzi na sformułowane pytania. Dodatkowo każdy z rozdziałów kończy się krótkim **podsumowaniem najważniejszych kwestii**, które zostały w nim poruszone.

Ufamy, że przygotowany w ten sposób podręcznik będzie stanowił użyteczne narzędzie dla studentów przygotowujących się do egzaminu z postępowania administra-

cyjnego i sądownoadministracyjnego. Żywimy przekonanie, że może on się okazać przydatny dla wszystkich innych osób, które chcą pogłębić wiedzę na temat poruszanej w nim problematyki.

Na wstępie chcielibyśmy jednocześnie podkreślić, że nawet najlepszy podręcznik nie wyczerpuje całości omawianej problematyki. Jego lektura powinna zostać uzupełniona aktywnym uczestnictwem w wykładach oraz konwersatoriach, dzięki którym wiedza książkowa zostaje ugruntowana i poszerzona.

Przedstawiony sposób przygotowania podręcznika jest owocem nie tylko wspólnych przemyśleń jego autorów, lecz także sugestii płynących od studentów. W dalszym ciągu jesteśmy chętni do dyskusji nad możliwością jego ulepszenia, zachowując wdzięczność za wszystkie krytyczne uwagi oraz opinie.

W tym miejscu składamy podziękowania Panu Profesorowi Przemysławowi Szustakiewiczowi za podjęcie się trudu przygotowania recenzji wydawniczej podręcznika.

Poznań, 1 września 2021 r.


Autorzy



Część I

**ZAGADNIENIA OGÓLNE
POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO
I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział I

POJĘCIE I FUNKCJE PRAWA PROCESOWEGO

-  Tradycyjnie w nauce, obok prawa materialnego, wyróżniane jest prawo procesowe¹. O ile z regulacji materialnoprawnej wynikają dla określonych podmiotów ich prawa i obowiązki, o tyle prawo procesowe reguluje sposób, w jaki dochodzi do nałożenia na dany podmiot obowiązku bądź też przyznania mu uprawnienia. Prawo procesowe składa się z **zorganizowanego ciągu regularnie następujących po sobie zdarzeń procesowych, które tworzą jednolity ich cykl, zmierzający do osiągnięcia celu konkretnego postępowania.**

 W **ujęciu wąskim** prawo procesowe jest zespołem norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązku jednostki w sposób zapewniający ochronę jej interesów prawnych. W **ujęciu szerokim** prawo procesowe tworzy zespół norm nie tylko regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania, lecz także zmierzających do ustalenia innego skutku prawnego wymaganego ustawą. W tym znaczeniu prawo procesowe normuje tryb postępowania przed organami administracji, jak również wewnątrz tych organów². Z szerszego rozumienia prawa procesowego wynika, że nie każda norma procesowa musi zawsze łączyć się z procesem sądowym czy też administracyjnym.
-  Prawo procesowe, tworząc cykl zdarzeń procesowych, składa się z następujących po sobie czynności konwencjonalnych polegających na tym, że mocą wyraźnie ustanowionych lub zwyczajowo ukształtowanych reguł określonym czyn-


¹ W ramach prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługuje także prawo ustrojowe, które kształtuje system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. W początkowym etapie rozwoju prawa administracyjnego obejmowało ono jedynie prawo o ustroju organów administracji oraz prawo materialne. Prawo procesowe pojawiło się dopiero w XX w.; szerzej zob. Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 128–151.

² Z. Niewiadomski [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 12–13.

nościom psychofizycznym nadaje się nowy sens społeczny, kulturowy³. Czynności tego rodzaju określane są w nauce mianem tzw. **czynności procesowych**⁴. Są nimi **wszystkie czynności konwencjonalne, formalne, dokonywane przez podmioty postępowania, jeżeli według obowiązujących w nim przepisów mogą one wywrzeć skutki prawne dla tego postępowania, w związku z którym są one dokonywane**. Każde postępowanie składa się wobec tego z następujących po sobie czynności procesowych. Dla swojej skuteczności muszą być one dokonywane w przepisanej formie, w oznaczonym czasie i miejscu. Zgodność z prawem procesu zależy od ważności składających się nań czynności procesowych.

Prawo procesowemu przypisywana jest na ogół funkcja służebna względem prawa materialnego, co nie oznacza wszakże relacji nadrzędności i podległości między tymi dwoma działami prawa w rozumieniu ich rangi, ważności⁵. Niekiedy podkreślany jest wręcz formalny charakter prawa procesowego, ponieważ nie wyznacza ono i nie określa w sposób samodzielny sytuacji prawnej podmiotów, czyniąc to pośrednio, przez realizację w jego obrębie prawa materialnego⁶. Służebność norm procesowych nie stanowi o ograniczeniu roli tego prawa, ponieważ dopiero normy procesowe stwarzają podstawę do tego, aby określenie praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego odpowiadało wymaganiom reguł demokratycznego państwa prawa⁷. Prawo procesowe pełni wiele istotnych funkcji, do których należą:

- 1) **funkcja ochronna,**
- 2) **funkcja porządkująca,**
- 3) **funkcja instrumentalna.**

 Podstawowe znaczenie z punktu widzenia relacji występujących między jednostką a administracją publiczną ma funkcja ochronna, która polega na wprowadzeniu do regulacji prawa procesowego rozwiązań mających służyć **jednostce do skutecznej ochrony na drodze określonego postępowania oraz ochronie praworządności**⁸. Funkcja ochronna prawa procesowego zapewnia jednostce szeroki zakres uprawnień, dzięki którym może ona ubiegać się o swoje prawa w ramach postępowania czy to o charakterze sądowym, czy też pozasądowym. Realizacja tej funkcji wyraża się m.in. poprzez zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, dostępu do akt sprawy czy też regulację środków zaskarżenia.

³ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 30.

⁴ Szerzej zob. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 175–181.

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 1982, s. 13.

⁶ J. Jagielski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 42.

⁷ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 24.

⁸ B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21; zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 228–229.

! Obok funkcji ochronnej prawo procesowe pełni rolę porządkującą, zmierzając do uczynienia działalności organów administracji publicznej czy też sądów administracyjnych logiczną i spójną, porządkując kolejność podejmowanych działań poczynając od etapu wszczęcia postępowania, przez czynności postępowania wykonawczego, skończywszy na czynnościach decyzyjnych. W ten sposób **postępowanie staje się dla jednostki przewidywalne, jasne, czytelne**. Zapewnienie określonego poziomu standaryzacji aktywności organu administracji publicznej umożliwia jednostce dostosowanie własnego działania do istniejących uwarunkowań procesowych, a tym samym podjęcie obrony własnego interesu prawnego i faktycznego.

! Zapewnieniu jednostce należytego poziomu ochrony służy także funkcja instrumentalna prawa procesowego, nakierowana na osiągnięcie celu postępowania administracyjnego w postaci rozstrzygnięcia sprawy w taki sposób, aby **zrealizowanie celu było efektywne, to znaczy zostało osiągnięte najprostszymi środkami, bez zbędnej zwłoki i nieuzasadnionych nakładów, a jednocześnie skuteczne**⁹. Mając na uwadze, że udział w każdym postępowaniu niejednokrotnie łączy się z dążeniem jednostki do osiągnięcia wyznaczonego celu, przykładowo przyznania określonego uprawnienia, pozostaje ona zainteresowana rzetelnym przeprowadzeniem postępowania i możliwie szybkim jego zakończeniem. Zbyt długi okres oczekiwania na zakończenie postępowania niejednokrotnie nie tylko łączy się z upływem czasu, lecz także powoduje straty materialne trudne do odrobienia w przyszłości.

! Współcześnie w Europie obserwowany jest wzrost znaczenia prawa procesowego dla ochrony praw jednostki¹⁰. Potwierdzeniem roli prawa procesowego jest brzmienie wielu aktów prawa międzynarodowego, w których wyznaczone zostały podstawowe standardy procesowe niezbędne w każdym postępowaniu administracyjnym. Na wyróżnienie w tym miejscu zasługuje **art. 13 EKPCz**, w którym wyrażone zostało prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego na wypadek naruszenia wolności i praw, które w Konwencji zostały zawarte. Prawo to, z jednej strony, ma charakter proceduralny, ponieważ jego treścią jest ustanowienie skutecznego środka na gruncie prawa krajowego państwa będącego stroną Konwencji¹¹, a z drugiej strony – charakter gwarancyjny, ponieważ jego funkcjonowanie powinno być skuteczne w prawie i w praktyce jego działania¹².

! Obszerny katalog wymagań proceduralnych adresowanych do organów administracji publicznej został zamieszczony w postanowieniach


⁹ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 32–33.


¹⁰ J. Jaśkiewicz, *Judykatura a proceduralne aspekty prawa*, RPEiS 2013/4, s. 79–80.

¹¹ A. Skóra [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 284.

¹² M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 944.

rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 20.07.2007 r. – Prawo do dobrej administracji (*Right to Good Administration*)¹³. Obejmuje on swoim zakresem zarówno katalog zasad, którymi organy administracji powinny się kierować w kontaktach z podmiotami prywatnymi, m.in. zasadę praworządności, równości wobec prawa, bezstronności oraz proporcjonalności, jak i podstawowe kwestie dotyczące egzekucji obowiązków publicznoprawnych oraz sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 20 ust. 3 rekomendacji organy administracji powinny umożliwić podmiotom prywatnym dobrowolne wykonanie nałożonych nań obowiązków w rozsądnym terminie, z wyjątkiem obowiązków podlegających natychmiastowemu wykonaniu. Stosownie do art. 20 ust. 4 rekomendacji egzekucja może się odbywać jedynie na podstawie i w zgodzie z przepisami prawa. Zgodnie z art. 22 ust. 1 rekomendacji osobom prywatnym powinna zostać stworzona możliwość poddania decyzji dotyczących ich praw lub interesów kontroli sądowej. Co istotne z perspektywy rodzimego modelu sądowej kontroli administracji, w art. 22 ust. 2 rekomendacji została dopuszczona możliwość zarówno merytorycznego, jak i ograniczonego do oceny legalności zaskarżonego aktu orzekania przez sądy.

 Z kolei w **art. 41 Karty** wyrażone zostało tzw. prawo do dobrej administracji obejmujące swoim zakresem takie regulacje procesowe, jak prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt sprawy oraz obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Każde z tych praw samo w sobie stanowi istotną wartość gwarancyjną dla uczestników postępowania administracyjnego. Brak płaszczyzny procesowej znacznie utrudniałby realizację wszelkich uprawnień podmiotów prywatnych na drodze administracyjnej. Należy w tym miejscu zwrócić ponadto uwagę na brzmienie **art. 47 Karty**, w którym wyrażone zostało prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Wskazane w Karcie wymagania odnoszą się do pozycji ustrojowej oraz postępowania prowadzonego przed sądami administracyjnymi. Swoistym uszczegółowieniem wskazanych zapisów Karty jest Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. W akcie tym wyjaśniono, jak należy rozumieć poszczególne aspekty prawa do dobrej administracji.

 Prawo do dobrej administracji znalazło się również w **Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej**¹⁴, będącego rezultatem prac autorów ReNEUAL¹⁵. Otóż w preambule zasad modelowych księgi I Modelu przyjęto, że organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym są

¹³ Tekst rekomendacji został zamieszczony w „Polskim Roczniku Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2011/2, s. 362–372.

¹⁴ Zob. <http://www.reneual.eu>.

¹⁵ Research Network on EU Administrative Law – Grupa Naukowo-Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego.

zobowiązane do przestrzegania m.in. prawa do dobrej administracji jako podstawowej normy prawa postępowania administracyjnego¹⁶.

Należyte ukształtowanie oraz wykładnia prawa procesowego przez organy administracji i sądy stanowi współcześnie jeden z wyznaczników decydujących o rzeczywistym istnieniu państwa prawa. Z tego powodu tak istotnego znaczenia nabiera nauka, podczas studiów prawniczych, prawa procesowego, w tym rozumienia poszczególnych instytucji procesowych oraz istniejących między nimi zależności i powiązań.

¹⁶ *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 27 i 31.

Podręcznik przedstawia problematykę polskiego postępowania administracyjnego – zarówno ogólnego, jak i egzekucyjnego – oraz postępowania sądownoadministracyjnego. Oprócz objaśnień dotyczących poszczególnych instytucji postępowań administracyjnych oraz procesu sądowno-administracyjnego w książce zaprezentowano:

- problematykę czynności procesowych,
- zależności występujące między wskazanymi postępowaniami,
- odrębności, jakie w stosunku do tych postępowań zostały przewidziane w ustawach szczególnych,
- warunki rozstrzygania sporów kompetencyjnych,
- ustrój sądów administracyjnych,
- postępowanie dyscyplinarne i immunitetowe w sądownictwie administracyjnym.

Autorzy połączyli teorię oraz praktykę prawa procesowego, w tym celu posłużyli się przykładami obrazującymi jego działanie w praktyce, co nie tylko ułatwi przygotowanie do egzaminu, lecz także zapewni lepsze zrozumienie analizowanej tematyki.

Opracowanie zawiera zestawy pytań wprowadzających do zagadnień przedstawianych w poszczególnych rozdziałach oraz krótkie podsumowania najważniejszych kwestii.

Roman Hauser – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego od 1991 r., w latach 2006–2010 wiceprezes, w latach 1992–2004 oraz 2010–2016 prezes NSA; dyrektor Biura Orzecznictwa NSA; współautor założeń teoretycznych i współtwórca reformy sądownictwa administracyjnego, wprowadzającej dwuinstancyjny model postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce; autor kilkuset opracowań naukowych (monografii, komentarzy, podręczników, artykułów, glos i recenzji).

Andrzej Skoczylas – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądownoadministracyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor licznych opracowań naukowych (monografii, komentarzy, podręczników, artykułów i glos).

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382463965 W01P01

ISBN 978-83-8246-396-5



9 788382 463965

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMÓWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)