

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

3. WYDANIE

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA



LEX

a Wolters Kluwer business

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

3. WYDANIE

Zbigniew R. Kmiecik

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 stycznia 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Puton

Opracowanie redakcyjne
Szymon Makuch

Łamanie
JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Stanisław Drzewiecki

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 SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3182-1

3. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
CZĘŚĆ PIERWSZA	
ZAGADNIENIA OGÓLNE	19
Rozdział pierwszy	
Geneza i rozwój postępowania administracyjnego i sądownictwa	
administracyjnego	21
1. Europa	21
2. Polska	25
A. Okres międzywojenny	25
B. Okres po II wojnie światowej	27
Rozdział drugi	
Pojęcie postępowania administracyjnego	35
1. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu	35
A. Pojęcie	35
B. Rodzaje	37
2. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu	40
3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego	42
4. Zakres regulacji objętej kodeksem postępowania administracyjnego	44
Rozdział trzeci	
Zasady ogólne postępowania administracyjnego	46
1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje	46
2. Katalog zasad	49
CZĘŚĆ DRUGA	
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W ŚCISŁYM ZNACZENIU	
(TZW. JURYSDYKCYJNE)	61
Rozdział pierwszy	
Organy prowadzące postępowanie	63
1. Charakterystyka	63

A. Organy administracji rządowej	63
a. Naczelne organy administracji rządowej	64
b. Inne centralne organy administracji rządowej	64
c. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej	66
d. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej	67
B. Organy samorządu terytorialnego	68
C. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym	69
2. Właściwość organów	71
A. Pojęcie właściwości	71
B. Spory o właściwość	75
C. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegiального	77

Rozdział drugi

Uczestnicy postępowania administracyjnego	79
1. Strona	79
A. Pojęcie strony	79
B. Zdolność procesowa	83
C. Pełnomocnictwo strony	85
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony	86
A. Pojęcie	86
B. Udział organizacji społecznej w postępowaniu	87
C. Udział prokuratora w postępowaniu	89
D. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu	92
E. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu	94
3. Osoby zainteresowane	95
4. Inni uczestnicy	95

Rozdział trzeci

Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań	96
1. Wnoszenie podań	96
2. Doręczenia	99
3. Wezwania	102

Rozdział czwarty

Terminy	104
1. Rodzaje terminów	104
2. Obliczanie terminów	106
3. Terminy załatwiania spraw	107

Rozdział piąty

Postępowanie przed organami I instancji	112
1. Wszczęcie postępowania	112
A. Tryb wszczęcia	112
B. Współuczestnictwo stron	115
2. Postępowanie wyjaśniające	117

A. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe	117
B. Inicjatywa dowodowa	118
a. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia	118
b. Żądanie dowodowe strony	122
C. Dowody	123
a. Pojęcie	123
b. Dokumenty	124
c. Świadkowie	125
d. Opinie biegłych	127
e. Oględziny	128
f. Przesłuchanie stron	128
D. Formy postępowania dowodowego	128
a. Rozprawa	128
b. Postępowanie gabinetowe	130
E. Domniemania i fikcje prawne	131
F. Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo	132
3. Zawieszenie postępowania	134
4. Umorzenie postępowania	135
5. Uгода	137
6. Decyzja administracyjna	139
A. Istota decyzji	139
B. Elementy decyzji	141
C. Podstawa prawna decyzji	141
D. Uzasadnienie decyzji	145
E. Uzupełnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji	147
F. Wykonanie decyzji organu I instancji	148
G. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji	150
a. Pojęcie aktu administracyjnego	150
b. Rodzaje aktów administracyjnych	151
c. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	154
7. Postanowienia	156
8. Udostępnianie akt sprawy	158

Rozdział szósty

Postępowanie odwoławcze i zażaleniewe	162
1. Istota i rodzaje środków prawnych	162
2. Odwołanie	165
A. Istota postępowania odwoławczego	165
B. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania	167
C. Postępowanie przed organem odwoławczym	169
D. Zasady orzekania w II instancji	171
E. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego	173
3. Zażalenie	175
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	177

Rozdział siódmy

Postępowania nadzwyczajne	178
1. Uwagi ogólne	178
2. Wznowienie postępowania	180
A. Przesłanki wznowienia postępowania	180
B. Właściwość organów	181
C. Termin	181
D. Suspensywność	182
E. Przebieg postępowania wznowieniowego	182
F. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym	183
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	184
A. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	184
B. Właściwość organów	185
C. Suspensywność	185
D. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	185
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień	186
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych	187
A. Uwagi ogólne	187
B. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	187
C. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.)	188
D. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.)	189
E. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.)	191
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych	191

Rozdział ósmy

Opłaty i koszty postępowania	197
1. Uwagi ogólne	197
2. Opłaty administracyjne	198
3. Koszty postępowania	199

Rozdział dziewiąty

Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji	201
--	-----

CZĘŚĆ TRZECIA

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH WYDAWANIA ZAŚWIADCZEŃ	205
--	-----

Rozdział pierwszy

Istota zaświadczenia	207
-----------------------------------	-----

Rozdział drugi

Przebieg postępowania	211
------------------------------------	-----

CZĘŚĆ CZWARTA	
POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW	215
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia ogólne	217
Rozdział drugi	
Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków	220
Rozdział trzeci	
Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego	223
CZĘŚĆ PIĄTA	
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI	225
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia ogólne	227
1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej	227
2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	229
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	232
A. Organ egzekucyjny	232
B. Wierzyciel	235
C. Zobowiązany	236
D. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna	237
E. Inni uczestnicy	238
Rozdział drugi	
Przebieg postępowania egzekucyjnego	242
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego	242
2. Przerwanie toku postępowania	245
A. Zawieszenie postępowania	245
B. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz czynności egzekucyjnych ...	245
C. Umożnienie postępowania	246
3. Postępowanie uproszczone	247
4. Zbieg egzekucji	248
Rozdział trzeci	
Środki egzekucyjne	250
1. Egzekucja należności pieniężnych	250
A. Egzekucja z pieniędzy	250
B. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych	250
a. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	250
b. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego	251
c. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych ...	252

d. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	253
C. Egzekucja z innych praw majątkowych	254
a. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	254
b. Egzekucja z tzw. zmaterializowanych papierów wartościowych	255
c. Egzekucja z weksla	256
d. Egzekucja z praw własności intelektualnej	257
e. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	258
f. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych	258
D. Egzekucja z ruchomości	259
E. Egzekucja z nieruchomości	261
a. Uwagi ogólne	261
b. Zajęcie i oszacowanie	262
c. Sprzedaż	263
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	266
A. Grzywna w celu przymuszenia	266
B. Wykonanie zastępcze	267
C. Odebranie rzeczy ruchomej	267
D. Odebranie nieruchomości	268
E. Przymus bezpośredni	269

Rozdział czwarty

Postępowanie zabezpieczające	270
---	------------

Rozdział piąty

Środki prawne	274
1. Środki administracyjne	274
A. Zarzut	274
B. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji	275
C. Skarga	277
D. Zażalenie	277
E. Szczególne środki prawne	278
F. Środki prawne przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego ...	279
2. Środki sądowe	279
A. Powództwo ekscydencyjne	279
B. Powództwo opozycyjne	280
C. Powództwo odszkodowawcze	281
D. Skarga do sądu administracyjnego	281

Rozdział szósty

Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego

państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych	282
1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy	282
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa	285
A. Uwagi ogólne	285
B. Wniosek o udzielenie informacji	286
C. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu	287

D. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych	287
E. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych	288
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu	289
A. Uwagi ogólne	289
B. Udzielanie informacji	290
C. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu	291
D. Odzyskiwanie należności pieniężnych	292
E. Zabezpieczenie należności pieniężnych	293

CZĘŚĆ SZÓSTA

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE	295
---	------------

Rozdział pierwszy

Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce	297
1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa	297
A. Sądy administracyjne a Prezydent RP	297
B. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa	298
C. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej	299
2. Struktura sądów administracyjnych	300
A. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych	300
B. Struktura NSA	301
3. Organy sądów administracyjnych	301
A. Organy NSA	301
B. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych	303
4. Sędziowie, asesorzy, referendarze i asystenci sędziów	303
A. Sędziowie	303
B. Asesorzy	305
C. Referendarze	306
D. Asystenci sędziów	306

Rozdział drugi

Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne	307
1. Uwagi ogólne	307
2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne	307

Rozdział trzeci

Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego	314
1. Zasada dostępu do sądu	314
2. Zasada dwuinstancyjności	314
3. Zasada legalności	315
4. Zasada pisemności	315
5. Zasada równości stron	316
6. Zasada udzielania pomocy stronom	317
7. Zasada jawności	317
8. Zasada ekonomii procesowej	318
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności	319

Rozdział czwarty

Podmioty i uczestnicy postępowania	321
1. Sąd	321
A. Właściwość sądu	321
B. Wyłączenie sędziego	323
2. Strony	324
A. Pojęcie strony	324
B. Współuczestnictwo stron	324
3. Uczestnicy postępowania	325

Rozdział piąty

Doręczanie pism procesowych i terminy w postępowaniu

sądowoadministracyjnym	327
1. Doręczenia	327
A. Ogólne zasady doręczania pism	327
B. Doręczanie pism osobom fizycznym	328
C. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym ..	329
D. Fikcja prawna doręczenia	329
2. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	330
A. Rodzaje terminów	330
B. Warunki przywrócenia terminu	331

Rozdział szósty

Przebieg postępowania	332
1. Tryb i skutki wniesienia skargi	332
2. Czynności wstępne	333
A. Czynności podstawowe	333
B. Badanie dopuszczalności zaskarżenia	334
3. Postępowanie rozpoznawcze	337
A. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym	337
B. Postępowanie medacyjne	338
C. Postępowanie uproszczone	339
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego	339
A. Odroczenie posiedzenia	340
B. Zawieszenie postępowania	340
a. Zawieszenie z mocy prawa	340
b. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu	340
C. Umorzenie postępowania	342
5. Orzekanie	343
A. Ogólna charakterystyka wyroku	343
B. Zasady orzekania	343
C. Uwzględnienie skargi	345
D. Oddalenie skargi	347
E. Skutki prawne wyroku	348

Rozdział siódmy

Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych	351
1. Środki zwyczajne	351
A. Zażalenie	351
B. Skarga kasacyjna	352
2. Środki nadzwyczajne	355
A. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego	355
B. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego	359
C. Unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego	360

Rozdział ósmy

Koszty postępowania	361
1. Rodzaje kosztów postępowania	361
A. Koszty sądowe	361
a. Wpis	361
b. Opłata kancelaryjna	362
c. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony	362
d. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych	363
B. Koszty udziału strony	363
2. Zwolnienie od kosztów postępowania	364
A. Zwolnienie z mocy prawa	364
B. Prawo pomocy	365
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami	366

Rozdział dziewiąty

Rozstrzyganie sporów o własność	368
--	------------

Bibliografia	371
---------------------------	------------

Skorowidz	377
------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (do 31 października 1993 r. – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany dnia 25 marca 1957 r.; od 1 listopada 1993 r. do 30 listopada 2009 r. – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej, podpisany dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13)

u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
ustawa o KRS	– ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 z późn. zm.)
ustawa styczniowa	– ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.) – uchylona
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)
u.w.p.	– ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1289)

Instytucje

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BOR	– Biuro Ochrony Rządu
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
NBP	– Narodowy Bank Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
RM	– Rada Ministrów
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Czasopisma, orzecznictwo i inne

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPIA	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
ePUAP	– elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
KReS	– Krajowy Rejestr Sądowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
OMT	– Organizacja – Metody – Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1982–1989); Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1990–1994)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prob. Praw.	– Problemy Praworządności
PS	– Przegląd Sądowy
RNGA	– Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

GENEZA I ROZWÓJ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Europa

1. Termin „administracja publiczna” w języku prawnym i prawniczym jest używany do oznaczenia dwóch różnych pojęć. Może oznaczać jedną z funkcji państwa (administracja w znaczeniu przedmiotowym) i jedną z władz państwa, pełniącą tę funkcję (administracja w znaczeniu podmiotowym).

pojęcie
administracji
publicznej

Administracja rozumiana jako funkcja to jedna z podstawowych form działania państwa, polegająca na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji jego zadań. Innymi słowy – jest to ogół czynności zarządzania państwem¹.

Administracja rozumiana jako jedna z władz to ogół organów i jednostek organizacyjnych tworzących aparat wykonawczy państwa, odrębny od władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości).

Administracja w znaczeniu przedmiotowym jest tak dawna jak samo państwo; administracja w znaczeniu podmiotowym wyodrębniła się z sądownictwa stosunkowo niedawno.

Ostateczny rozdział administracji od sądownictwa nastąpił w ciągu XVII–XVIII wieku, w okresie tzw. **państwa policyjnego**. Wtedy też wytworzyło się oddzielne od prawa sądowego prawo regulujące działalność aparatu administracyjnego podległego panującemu monarsze. Prawo to różniło się jednak w sposób zasadniczy od współczesnego prawa administracyjnego.

Cechy charakterystyczne ówczesnego systemu prawa administracyjnego są następujące:

system prawa
administracyjnego
w państwie
policyjnym

- a) źródłem prawa jest wola panującego (monarchy absolutnego);
- b) przepisów materialnych w zasadzie nie ma, z wyjątkiem jednej najogólniejszej normy kompetencyjnej, stanowiącej, że władza administracyjna ma działać w interesie publicznym (organy orzekają zatem według swobodnego uznania); przepisy proceduralne mają charakter instrukcji wewnętrznych dla urzędników i nie dają poddanym żadnych praw podmiotowych;

¹ M. Jaroszyński (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 22–32.

- c) decyzje administracyjne mają charakter aktów wiążących jednostronnie;
- d) brak instytucji odwołania; ewentualny „rekurs hierarchiczny” polega tylko na możliwości doniesienia do władzy wyższej i prośby o zmianę decyzji (tzw. *via gratiae*);
- e) brak kontroli zewnętrznej administracji.

Zasadnicze zmiany w kontekście prawa administracyjnego (w tym także proceduralnego) dokonały się w Europie w liberalnym **państwie praworządym** XIX wieku. O ile państwo policyjne było odzwierciedleniem realiów politycznych monarchii absolutnej, o tyle założenia państwa praworządnego wyrażały stosunki panujące w monarchii konstytucyjnej.

Rozwój tego prawa nie przebiegał jednak wszędzie jednakowo. Inaczej dokonywał się we Francji, w której tron prawa administracyjnego tworzył się w drodze orzecznictwa Rady Stanu (zob. niżej), inaczej w państwie prawnym (*Rechtsstaat*) powstałym na terytorium austriackim i niemieckim; inaczej wreszcie w Anglii, gdzie pojęcie prawa administracyjnego jest znacznie węższe niż na kontynencie².

system prawa
administracyjnego
w państwie
praworządym

Cechy charakterystyczne systemu prawa administracyjnego w państwie praworządym są następujące:

- a) źródłem prawa są ustawy parlamentu;
- b) przepisy prawa administracyjnego (materialne i proceduralne) mają charakter norm prawnych, które stwarzają dla obywateli prawa podmiotowe (wobec państwa):
 - materialne (dające obywatelowi możliwość uzyskania pewnych korzyści, np. prawo do wybudowania domu),
 - formalne (dające możliwość dochodzenia swych praw materialnych, np. prawo do czynnego udziału w postępowaniu czy prawo do zażalenia decyzji odmawiającej wydania pozwolenia na budowę);
- c) decyzja władzy administracyjnej staje się aktem administracyjnym – aktem prawnym (dwustronnie wiążącym, tzn. zarówno obywatela, jak i organ prowadzący postępowanie);
- d) zamiast „rekursu hierarchicznego” i *viae gratiae* powstaje instytucja odwołania;
- e) pojawia się kontrola zewnętrzna administracji sprawowana przez sądy administracyjne³.

geneza
sądownictwa
administracyjnego

2. Sądownictwo administracyjne utworzono w państwie praworządym do ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego. Chodziło mianowicie o powołanie instytucji, wobec której pozycje organu administracji i obywatela byłyby równorzędne. W toku postępowania administracyjnego bowiem organ administracji, wydając decyzje, jest wprawdzie

² Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 97–111.

³ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 17–20; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 45–49; tenże, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 16; M. Zimmermann (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 8–12.

związany ustawami, jednak orzeka o uprawnieniach czy obowiązkach obywatela wobec tej administracji – jest zatem sędzią we własnej sprawie.

Nierównorzędnosc ta ustaje dopiero przed sądem administracyjnym, w którym niezawisły sędzia rozstrzyga spór między jednostką a administracją. Dopiero utworzenie sądownictwa administracyjnego daje zatem gwarancję, że podporządkowanie działalności administracji państwowej ustawom będzie rzeczywiście realizowane⁴.

W pierwszym okresie działalności sądownictwa administracyjnego poza jego kontrolą pozostawała sfera swobodnego uznania, będąca reliktem państwa policyjnego.

Pierwowzorem sądów administracyjnych była wspomniana już francuska Rada Stanu (*Conseil d'Etat*), powołana do życia wraz z radami prefekturalnymi przez Napoleona Bonaparte w latach 1799–1800.

Rada Stanu oraz rady prefekturalne w początkowym okresie pełniły w administracji przede wszystkim funkcje opiniotwórcze. Z czasem w ramach Rady Stanu wyodrębniły się sekcje rozstrzygające spory administracyjne, przez co faktycznie stała się ona sądem administracyjnym. W większości spraw Rada Stanu orzekała zarówno w I, jak i w II instancji, jedynie w niektórych, wyraźnie oznaczonych sprawach, sądownictwo w I instancji wykonywały rady prefekturalne.

Formalne nadanie Radzie Stanu charakteru sądowego nastąpiło dopiero w 1872 r., chociaż nadal pozostawiono jej pewne funkcje doradcze.

W drugiej połowie XIX wieku sądownictwo administracyjne zaczęło powstawać także w innych krajach europejskich:

- Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*) w Badenii (1863 r.),
- Wyższy Sąd Administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*) w Prusach (1875 r.),
- Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*) w Austrii (1876 r.).

Już pod koniec XIX wieku niemal wszystkie państwa europejskie miały sądownictwo administracyjne, jednak na ogół – w przeciwieństwie do wyżej wymienionych – sprawowane przez sądy powszechne.

Obecnie sądową kontrolę administracji wykonuje sądownictwo powszechne w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, niektórych krajach skandynawskich (Dania, Norwegia, Islandia) oraz części byłych krajów tzw. demokracji ludowej; w pozostałych państwach Europy kontrolę sprawuje sądownictwo odrębne (administracyjne).

3. Działalność orzecznicza sądów administracyjnych odegrała istotną rolę w rozwoju procedury administracyjnej.

Sądy administracyjne, badając prawidłowość postępowania organów administracji państwowej przy wydawaniu aktów indywidualnych (decyzji), określały pewne reguły procedury, których organy te winny przestrzegać. Reguły te, rozwijane często przez naukę prawa (doktrynę), uzyskiwały

Rada Stanu

**pierwsze sądy
administracyjne**

**wpływ
orzecznictwa
sądów administra-
cyjnych na rozwój
postępowania
administracyjnego**

⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 20; M. Zimmermann (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 12–13.

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zbigniew R. Kmieciak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor ok. 70 publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego, w tym monografii *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym* (2002), *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym* (2008), *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008) oraz *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego* (2014).

■ Podręcznik stanowi kompletny wykład z zakresu postępowania administracyjnego w ścisłym znaczeniu (tzw. jurysdykcyjnego), postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowania w sprawach skarg i wniosków, postępowania egzekucyjnego w administracji oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. Całość uzupełnia omówienie najważniejszych zagadnień ogólnych, wprowadzających Czytelnika w zasadniczą problematykę książki.

■ Publikacja zawiera szczegółowe i przystępne omówienie m.in.:

- obszernej nowelizacji ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dokonanej w 2013 r.;
- ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (jako jedyny podręcznik na rynku – opisuje zasady udzielania i korzystania z takiej pomocy przez Polskę, państwa członkowskie UE i państwa trzecie);
- zmian w systemie prawa unijnego wprowadzonych na mocy traktatu lizbońskiego;
- nowych zasad składania podań i dokonywania doręczeń drogą elektroniczną.

■ Książkę cechuje skondensowana forma i przejrzysty układ materiału. Aby ułatwić zrozumienie i przyswojenie omawianych zagadnień, przedstawiono je w niekonwencjonalny sposób: przystępny język, liczne wyliczenia, egzemplifikacje, a także porównania i przeciwstawienia pokrewnych lub podobnych kwestii i pojęć. Szczegółowo zostały omówione problemy niejasne w świetle przepisów prawa oraz budzące kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie sądowym.

■ Opracowanie przeznaczone jest przede wszystkim dla studentów. Zainteresuje również pracowników organów administracji publicznej, przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz prawników praktyków.

ISBN 978-83-264-3182-1



9 788326 431821

Cena 49 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 431821 M03P01