

# Jarosław Dobkowski

---

## "Sprawa administracyjne", Tadeusz Kiełkowski, Kraków 2004 : [recenzja]

---

Studia Prawnoustrojowe nr 3, 239-243

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tadeusz Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, ss. 207.

Zagadnienie sprawy administracyjnej jako przedmiotu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego cieszy się coraz większą uwagą piśmiennictwa nauk administracyjno-prawnych. Szersze zainteresowanie doktryny tą tematyką związane jest w szczególności z dyskusją nad kształtem procedury administracyjnej, postulatami rozszerzania kognicji sądów administracyjnych, zakresem kontroli administracji publicznej przez sądy powszechne oraz oddziaływaniem na prawo i praktykę polską europejskich standardów administracyjnych. Pojęcie to rzutuje bowiem, choćby pośrednio, na instytucjonalne i procesowe gwarancje ochrony praw jednostki w stosunkach prawnych z administracją publiczną.

Mimo wielkiej doniosłości, zarówno praktycznej, jak i teoretycznej określonego powyżej zagadnienia, aktywność badawcza w tym względzie ma raczej charakter ograniczony. W większości są to opracowania cząstkowe i przyczynkarskie. Z rzadka natomiast spotkać się możemy z opracowaniami zwartymi typu rozprawa naukowa, monografia czy studium. Lukę tę – po części – wypełnia wydana w ostatnim czasie nakładem Kantoru Wydawniczego Zakamycze praca dr. T. Kielkowskiego, adiunkta w Katedrze Postępowania Administracyjnego UJ, pt. *Sprawa administracyjna*<sup>1</sup>.

Przyczyny obiektywne zwalniają od zgłębionej analizy treści prezentowanych w pracy, a poczynione w niniejszym opracowaniu oceny i konkluzje muszą mieć z natury rzeczy charakter względny. Pragnę zatem jedynie podzielić się paroma uwagami natury ogólnej, podnieść kilka problemów metodologicznych, wyznaczyć pole polemiki w zakresie wybranych kwestii szczegółowych, odnieść się do problemów zasygnalizowanych przez Autora, a wymagających dalszych badań.

<sup>1</sup> Stanowi ona zmodyfikowaną i uaktualnioną wersję rozprawy doktorskiej T. Kielkowskiego, noszącej taki sam tytuł co prezentowane tu opracowanie. Dysertacja ta została napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Tadeusza Wosia i obroniona przed Komisją Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz następnie przez Radę tegoż wydziału w dniu 23 kwietnia 2001 r. „zatwierdzona” poprzez podjęcie uchwały o nadaniu stopnia doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo. Prace promocyjną oceniali, biorący udział w przewodzie doktorskim w charakterze recenzentów, wybitni polscy prawnicy administratywiści – profesorowie postępowania administracyjnego: Jan Zimmermann i Wojciech Chróścielewski, którzy opiniowali także materiał pisarski w procesie wydawniczym.

Prezentowana tu książka doskonale jakościowo wpisuje się w dorobek badawczy i dydaktyczny krakowskiej szkoły procedury administracyjnej, wykorzystującej pragmatyczne standardy metodologiczne, będące wynikiem umiejętnego łączenia elementów teorii prawa administracyjnego z rozwiązaniami prawa pozytywnego. Służyły temu także same preferencje autora. Napisał bowiem kilkanaście publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego i jest czynnym zawodowo adwokatem. Umiejętne połączenie wiedzy teoretycznej z obowiązującą praktyką i daleko posunięty krytycyzm naukowy Autora znalazł swój wymiar w wielu konkludujących wnioskach *de lege lata* i rekomendacjach *de lege ferenda*.

Ambicją Autora – jak sędzę – nie było monograficzne przedstawienie całości problematyki sprawy administracyjnej, lecz opis podstawowych zagadnień teoretycznych i dylematów praktycznych. Dokonana selekcja materiału badawczego i wybór problemów naukowych pozwalają na klasyfikowanie pracy jako rozprawy w sensie metodycznym. W tym względzie ograniczono więc do niezbędnego minimum motywy historyczno-prawne. Wątek porównawczy, obecny w toku całego wywodu, został szczególnie rozwinięty w jednostce redakcyjnej podejmującej komparystyczną tematykę sprawy administracyjnej w zestawieniu z innymi kategoriami spraw (sprawy cywilnej i sprawy karnej). Z rzadka jednak rozważania opierają się na założeniach i narzędziach badawczych innych dyscyplin. Dominuje podejście problemowe, uzupełniane o krótkie syntezy oraz niezbędne kompilacje poglądów innych autorów.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, ale w jej treści dają się wyróżnić cztery podstawowe bloki tematyczne, obejmujące następujące rozdziały: pierwszy i drugi – w których przedstawione są ogólne założenia podjętych badań oraz koncepcja sprawy administracyjnej na tle charakterystyki obowiązywania norm prawa materialnego; trzeci – poświęcony wskazaniu zasadniczych różnic między sprawą administracyjną a sprawą cywilną i sprawą karną; czwarty – zawierający analizę podstawowych instytucji procesowych; piąty – w którym Autor analizuje zakres sądowej kontroli administracji publicznej oraz ukazuje związki między sprawą administracyjną a postępowaniem sądownoadministracyjnym.

W części pierwszej książki przedstawione są w sposób syntetyczny ogólne założenia teoretyczne i podstawowe pojęcia odnoszące się do problematyki sprawy administracyjnej. Autor, przyjmując, iż konstrukcja sprawy administracyjnej wyznacza przedmiot administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, wprowadza rozróżnienie elementów normatywnych i elementów realnych jako podstawowych jej założeń konstytutywnych, dopełnionych dynamicznym ujęciem pozostałych kategorii. Mają one istotne znaczenie porządkujące i wskazują zarazem na rozległość problematyki omawianej w kolejnych rozdziałach. Autor odniósł się

również do zagadnienia rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, choć oczywiście ograniczone ramy wypowiedzi nie pozwoliły na szersze potraktowanie tego problemu, który w doktrynie jest nadal żywo dyskutowany i nie zawsze precyzyjnie definiowany w prawie przedmiotowym. Na kanwie powyższych rozważań rodzi się kwestia o szerszym znaczeniu aniżeli tylko zakres postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego – różnic pomiędzy sprawą administracyjną a sprawą z zakresu administracji publicznej. Omawiany rozdział zwiędza bardzo ważna i stale aktualna tematyka *res iudicata* w prawie administracyjnym.

W drugiej części pracy autor zawarł analizę porównawczą sprawy administracyjnej w kontekście sprawy cywilnej i sprawy karnej, przy czym w pierwszej z nich skoncentrował się na ukazaniu zasadniczych różnic na tle procesu cywilnego oraz ukazał związki sprawy administracyjnej z przedmiotem postępowania nieprocesowego, a w kolejnej jednostce redakcyjnej odniósł się do istoty sprawy karnej oraz przedstawił zależności pomiędzy sprawą administracyjną a przedmiotem postępowania karno-administracyjnego (postępowania w sprawach o wykroczenia) oraz postępowania dyscyplinarnego.

Na marginesie analizowanych w książce różnic pomiędzy sprawą administracyjną a sprawą cywilną i sprawą karną warto poczynić parę dygresji odnoszących się do niektórych zagadnień przedstawionych w tej części pracy. Warto wskazać, że materialnoprawny charakter roszczenia procesowego strony postępowania administracyjnego nie musi ograniczać się do skonkretyzowania w formie kwalifikowanego aktu administracyjnego jej zachowania lub kwalifikacji prawnej rzeczy objętych kompetencją administracyjną, gdyż w prawie materialnym spotkać się możemy z regulacją administracyjnoprawną spraw z natury rzeczy nie mających charakteru administracyjnego. Może należy zatem wyeksponować w procesie dydaktycznym i badaniach naukowych, wzorem nauki prawa o postępowaniu cywilnym, pojęcie sprawy administracyjnej w ujęciu formalnym, albowiem załatwienie sprawy np. cywilnej w znaczeniu materialnym może być z woli ustawodawcy objęte jurysdykcją administracyjną. A zatem inną treść będziemy przypisywać instytucji odwołania się do sądu powszechnego, który dokonując w pierwszym rzędzie kontroli postępowania administracyjnego, ma jednak uprawnienia do wydania rozstrzygnięcia reformacyjno-merytorycznego w tej sprawie, a inną wartość będzie miała konstrukcja powództwa do sądu powszechnego, która jako taka nie może być identyfikowana ze środkiem zaskarżenia decyzji administracyjnej.

Dodatkowych argumentów dostarcza wprowadzony niedawno system domniemania sprawy cywilnej jako korelat likwidacji Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, rozpatrującego spory kompetencyjne pomiędzy organami administracji publicznej a sądami. Zgodnie

z przepisem art. 19 k.p.a.<sup>2</sup> organy administracji publicznej zobowiązane są do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Z przepisie art. 66 § 3 k.p.a. z kolei ma swe źródło regulacja, zgodnie z którą w sytuacji, gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Podobny walor będą miały także niektóre decyzje o umorzeniu postępowania. Zgodnie z dyspozycją art. 199<sup>1</sup> k.p.c.<sup>3</sup> „Sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe”. Na mocy zaś przepisu art. 66 § 4 k.p.a. organ administracji publicznej nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy.

Ponadto określenie istoty konkretnej sprawy administracyjnej może okazać się niezwykle trudne z uwagi choćby na wynikające z powszechnie obowiązującego prawa przedmiotowej definicje legalne sprawy cywilnej i sprawy sądownoadministracyjnej. Zmusza to do poszukiwania jej elementów nie tylko w regulacji prawnej procedury administracyjnej, lecz także w prawie materialnym, czemu Autor daje wyraz w toku całego wyводу.

Podnieść także należy, iż pod rządami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.<sup>4</sup> nie jest uwidoczniiony związek między niewykonaniem ciężaru publicznego, płynącego z treści konstytucyjnego aktu administracyjnego, a odpowiedzialnością karno-administracyjną z tego tytułu. Przepis art. 22 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r.<sup>5</sup> dawał bowiem podstawę jednoznacznej kwalifikacji stanu faktycznego, określonego w hipotezie normy prawnej lub skonkretyzowanym przepisie, bądź to jako sprawę administracyjną (w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji), bądź też jako sprawę „wykroczeniową”.

W części trzeciej książki dr. T. Kielkowskiego istotny walor poznawczy ma charakterystyka sprawy administracyjnej jako przedmiotu postępowania jurysdykcyjnego. Autor analizuje podstawowe zagadnienia procesowe, takie jak: strona, wszczęcie postępowania administracyjnego,

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity – Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.).

funkcje postępowania wyjaśniającego, procesowy i formalny aspekt decyzji administracyjnej, tok instancji oraz przedmiot nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Wydaje się, iż ważną kwestią otwartą pozostaje problematyka zmiany stanu prawnego, skutkującego niemożnością rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, wpływu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego derogującego podstawę prawną decyzji administracyjnej oraz pierwotnego braku podstaw faktycznych i prawnych przedmiotu postępowania (nieistnienia dyspozycji normy prawnej, podlegającej zastosowaniu w danym przypadku).

Inspirujące do przemyśleń oraz dyskusji są rozważania zawarte w ostatniej części pracy. Autor wychodzi ze słusznego założenia, że podstawową formą wymiaru sprawiedliwości w zakresie kontroli administracji publicznej jest formuła sądownictwa administracyjnego, a sprawa sądo-administracyjna ma w gruncie rzeczy charakter czysto procesowy. Należy jednak pamiętać o możliwości rozstrzygnięć merytorycznych sądu administracyjnego w sprawach dotyczących deklaratywnego stwierdzenia istniejącego z mocy prawa uprawnienia. W tej części książki wyeksponowano także instytucje autokontroli organu administracji publicznej przed uruchomieniem procedury sądowej kontroli legalności rozstrzygnięcia oraz zakres związania organu procedującego sprawę orzeczeniem sądu w ponownym postępowaniu jurysdykcyjnym.

Reasumując, pracę Tadeusza Kielkowskiego pt. *Sprawa administracyjna* należy uznać za opracowanie o wysokich walorach zarówno naukowych, jak i dydaktycznych, porządkujące trudną i złożoną, a jednocześnie ważną i aktualną problematykę.

*Jarosław Dobkowski*