

**POSTĘPOWANIE  
ADMINISTRACYJNE  
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE  
W ADMINISTRACJI  
I POSTĘPOWANIE  
SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

Zbigniew R. Kmiecik

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **5**

# POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zbigniew R. Kmiecik

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**5**

---

*Stan prawny na 15 lutego 2019 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Otówek*

Opracowanie redakcyjne  
*Sylwia Wiśniewska*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie  
*Fotoedytor*

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](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-420-8  
5. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	15
---------------------	----

## Część pierwsza Zagadnienia ogólne

### Rozdział pierwszy

<b>Geneza i rozwój postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego .....</b>	<b>21</b>
1. Europa .....	21
2. Polska .....	25
A. Okres międzywojenny .....	25
B. Okres po II wojnie światowej .....	28

### Rozdział drugi

<b>Pojęcie postępowania administracyjnego .....</b>	<b>38</b>
1. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu .....	38
A. Pojęcie .....	38
B. Rodzaje .....	40
2. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu .....	43
3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego .....	46
4. Zakres regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego .....	48

### Rozdział trzeci

<b>Zasady ogólne postępowania administracyjnego .....</b>	<b>51</b>
1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje .....	51
2. Katalog zasad .....	54

## Część druga Postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu (tzw. jurysdykcyjne)

### Rozdział pierwszy

<b>Organy prowadzące postępowanie .....</b>	<b>71</b>
---	-----------

1. Charakterystyka .....	71
A. Organy administracji rządowej .....	71
a. Naczelne organy administracji rządowej .....	72
b. Inne centralne organy administracji rządowej .....	72
c. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej .....	75
d. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej .....	76
B. Organy samorządu terytorialnego .....	77
C. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym .....	77
2. Właściwość organów .....	80
A. Pojęcie właściwości .....	80
B. Spory o właściwość .....	84
C. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegialnego .....	86

## Rozdział drugi

<b>Uczestnicy postępowania administracyjnego .....</b>	<b>89</b>
1. Strona .....	89
A. Pojęcie strony .....	89
B. Zdolność procesowa .....	93
C. Pełnomocnictwo strony .....	96
D. Następstwo proceduralne .....	98
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony .....	99
A. Pojęcie .....	99
B. Udział organizacji społecznej w postępowaniu .....	100
C. Udział prokuratora w postępowaniu .....	102
D. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu .....	106
E. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu .....	108
F. Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu ...	109
3. Osoby zainteresowane .....	109
4. Inni uczestnicy .....	110

## Rozdział trzeci

<b>Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań .....</b>	<b>111</b>
1. Wnoszenie podań .....	111
2. Doręczenia .....	115
3. Wezwania .....	119

## Rozdział czwarty

<b>Terminy .....</b>	<b>121</b>
1. Rodzaje terminów .....	121
2. Obliczanie terminów .....	123
3. Terminy załatwiania spraw .....	125

**Rozdział piąty**

<b>Postępowanie przed organami I instancji</b> .....	131
1. Wszczęcie postępowania .....	131
A. Tryb wszczęcia .....	131
B. Współuczestnictwo stron .....	135
2. Postępowanie wyjaśniające .....	137
A. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe .....	137
B. Inicjatywa dowodowa .....	138
a. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia .....	138
b. Żądanie dowodowe strony .....	143
C. Dowody .....	144
a. Pojęcie .....	144
b. Dokumenty .....	145
c. Świadkowie .....	147
d. Opinie biegłych .....	153
e. Oględziny .....	154
f. Przesłuchanie stron .....	154
D. Formy postępowania dowodowego .....	155
a. Rozprawa .....	155
b. Postępowanie gabinetowe .....	156
E. Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo .....	157
F. Domniemania i fikcje prawne .....	159
3. Mediacja .....	161
4. Zawieszenie postępowania .....	163
5. Umorzenie postępowania .....	166
6. Uгода .....	168
7. Decyzja administracyjna .....	170
A. Istota decyzji .....	170
B. Elementy decyzji .....	172
C. Podstawa prawna decyzji .....	173
D. Uzasadnienie decyzji .....	177
E. Uzupelnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji .....	179
F. Wykonanie decyzji organu I instancji .....	181
G. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji .....	182
a. Pojęcie aktu administracyjnego .....	182
b. Rodzaje aktów administracyjnych .....	184
c. Moc obowiązująca aktu administracyjnego .....	188
8. Milczące załatwienie sprawy .....	190
9. Postanowienia .....	192
10. Udostępnianie akt sprawy .....	195
11. Postępowanie uproszczone .....	198

**Rozdział szósty**

<b>Postępowanie odwoławcze i zażalenkowe</b> .....	200
1. Istota i rodzaje środków prawnych .....	200
2. Odwołanie .....	203
A. Istota postępowania odwoławczego .....	203
B. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania .....	206
C. Postępowanie przed organem odwoławczym .....	208
D. Zasady orzekania w II instancji .....	210
E. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego .....	212
3. Zażalenie .....	215
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy .....	217

**Rozdział siódmy**

<b>Postępowania nadzwyczajne</b> .....	219
1. Uwagi ogólne .....	219
2. Wznowienie postępowania .....	221
A. Przesłanki wznowienia postępowania .....	221
B. Właściwość organów .....	223
C. Termin .....	224
D. Suspensywność .....	224
E. Przebieg postępowania wznowieniowego .....	225
F. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym .....	226
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji .....	227
A. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji .....	227
B. Właściwość organów .....	228
C. Suspensywność .....	228
D. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji .....	228
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień .....	230
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych .....	230
A. Uwagi ogólne .....	230
B. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a. ....	231
C. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.) .....	232
D. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.) .....	233
E. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.) .....	235
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych .....	236

**Rozdział ósmy**

<b>Opłaty i koszty postępowania</b> .....	242
1. Uwagi ogólne .....	242
2. Opłaty administracyjne .....	243
3. Koszty postępowania .....	244

<b>Rozdział dziewiąty</b>	
<b>Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji .....</b>	<b>246</b>

### **Część trzecia**

#### **Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń**

<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Istota zaświadczenia .....</b>	<b>251</b>

<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Przebieg postępowania .....</b>	<b>256</b>

### **Część czwarta**

#### **Postępowanie w sprawach skarg i wniosków**

<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Zagadnienia ogólne .....</b>	<b>263</b>

<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków .....</b>	<b>266</b>

<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego ....</b>	<b>270</b>

### **Część piąta**

#### **Postępowanie egzekucyjne w administracji**

<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Zagadnienia ogólne .....</b>	<b>275</b>

1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej ..... 275
2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego ..... 277
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego ..... 281
  - A. Organ egzekucyjny ..... 281
  - B. Wierzyciel ..... 284
  - C. Zobowiązany ..... 286
  - D. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna .... 287
  - E. Inni uczestnicy ..... 288

<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Przebieg postępowania egzekucyjnego .....</b>	<b>293</b>
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego .....	293



2. Zmiany podmiotowe .....	296
3. Przerwanie toku postępowania .....	297
A. Zawieszenie postępowania .....	297
B. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz czynności egzekucyjnych .....	298
C. Umorzenie postępowania .....	299
4. Postępowanie uproszczone .....	301
5. Zbieg egzekucji .....	302

## Rozdział trzeci

<b>Środki egzekucyjne .....</b>	<b>305</b>
1. Egzekucja należności pieniężnych .....	305
A. Egzekucja z pieniędzy .....	305
B. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych .....	306
a. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę .....	306
b. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego .....	307
c. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych .....	307
d. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych .....	309
C. Egzekucja z innych praw majątkowych .....	311
a. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych .....	311
b. Egzekucja z tzw. zmaterializowanych papierów wartościowych .....	312
c. Egzekucja z weksła .....	313
d. Egzekucja z praw własności intelektualnej .....	314
e. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością .....	315
f. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych .....	316
D. Egzekucja z ruchomości .....	316
E. Egzekucja z nieruchomości .....	319
a. Uwagi ogólne .....	319
b. Zajęcie i oszacowanie .....	320
c. Sprzedaż .....	321
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym .....	325
A. Grzywna w celu przymuszenia .....	325
B. Wykonanie zastępcze .....	326
C. Odebranie rzeczy ruchomej .....	327
D. Odebranie nieruchomości .....	327
E. Przymus bezpośredni .....	328

**Rozdział czwarty**

<b>Postępowanie zabezpieczające</b> .....	330
---	-----

**Rozdział piąty**

<b>Środki prawne</b> .....	335
----------------------------	-----

1. Środki administracyjne .....	335
A. Zarzut .....	335
B. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji .....	336
C. Skarga .....	338
D. Zażalenie .....	339
E. Szczególne środki prawne .....	340
F. Środki prawne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego .....	341
2. Środki sądowe .....	342
A. Powództwo ekscydencyjne .....	342
B. Powództwo opozycyjne .....	343
C. Powództwo odszkodowawcze .....	343
D. Skarga do sądu administracyjnego .....	344

**Rozdział szósty****Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych** .....

1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy .....	345
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa .....	348
A. Uwagi ogólne .....	348
B. Wniosek o udzielenie informacji .....	350
C. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu .....	350
D. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych .....	351
E. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych .....	352
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu .....	353
A. Uwagi ogólne .....	353
B. Udzielanie informacji .....	354
C. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu .....	355
D. Odzyskiwanie należności pieniężnych .....	356
E. Zabezpieczenie należności pieniężnych .....	358

**Część szósta****Postępowanie sędowoadministracyjne****Rozdział pierwszy**

<b>Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce</b> .....	361
--	-----

1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa .....	361
--	-----

A. Sądy administracyjne a Prezydent RP .....	361
B. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa .....	362
C. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej .....	364
2. Struktura sądów administracyjnych .....	364
A. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych .....	364
B. Struktura NSA .....	365
3. Organy sądów administracyjnych .....	366
A. Organy NSA .....	366
B. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych .....	367
4. Sędziowie, asesory, referendarze i asystenci sędziów .....	368
A. Sędziowie .....	368
B. Asesory .....	370
C. Referendarze .....	371
D. Asystenci sędziów .....	371

## **Rozdział drugi**

<b>Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne .....</b>	<b>373</b>
1. Uwagi ogólne .....	373
2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne .....	373

## **Rozdział trzeci**

<b>Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego .....</b>	<b>383</b>
1. Zasada dostępu do sądu .....	383
2. Zasada dwuinstancyjności .....	384
3. Zasada legalności .....	385
4. Zasada pisemności .....	386
5. Zasada równości stron .....	387
6. Zasada udzielania pomocy stronom .....	388
7. Zasada jawności .....	388
8. Zasada ekonomii procesowej .....	389
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności .....	390

## **Rozdział czwarty**

<b>Podmioty i uczestnicy postępowania .....</b>	<b>392</b>
1. Sąd .....	392
A. Właściwość sądu .....	392
B. Wyłączenie sędziego .....	394
2. Strony .....	395
A. Pojęcie strony .....	395
B. Współuczestnictwo stron .....	396
3. Uczestnicy postępowania .....	397

**Rozdział piąty**

<b>Doręczenia i terminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym</b> . . . .	399
1. Doręczenia . . . . .	399
A. Ogólne zasady doręczania pism . . . . .	399
B. Doręczanie pism osobom fizycznym . . . . .	400
C. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym . . . . .	402
D. Fikcja prawna doręczenia . . . . .	402
2. Terminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym . . . . .	403
A. Rodzaje terminów . . . . .	403
B. Warunki przywrócenia terminu . . . . .	404

**Rozdział szósty**

<b>Przebieg postępowania</b> . . . . .	406
1. Tryb i skutki wniesienia skargi . . . . .	406
2. Czynności wstępne . . . . .	407
A. Czynności podstawowe . . . . .	407
B. Badanie dopuszczalności zaskarżenia . . . . .	408
3. Postępowanie rozpoznawcze . . . . .	413
A. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym . . . . .	413
B. Postępowanie mediacyjne . . . . .	413
C. Postępowanie uproszczone . . . . .	416
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądownoadministracyjnego . . . . .	416
A. Odroczenie posiedzenia . . . . .	416
B. Zawieszenie postępowania . . . . .	417
a. Zawieszenie z mocy prawa . . . . .	417
b. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu . . . . .	417
C. Umorzenie postępowania . . . . .	420
5. Orzekanie . . . . .	421
A. Ogólna charakterystyka wyroku . . . . .	421
B. Zasady orzekania . . . . .	421
C. Uwzględnienie skargi . . . . .	423
D. Oddalenie skargi . . . . .	428
E. Skutki prawne wyroku . . . . .	429

**Rozdział siódmy**

<b>Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych</b> . . . . .	433
1. Środki zwyczajne . . . . .	433
A. Skarga kasacyjna . . . . .	433
B. Zażalenie i sprzeciw . . . . .	438
2. Środki nadzwyczajne . . . . .	440
A. Skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego . . . . .	440

B. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego .....	444
C. Unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego .....	446
<b>Rozdział ósmy</b>	
<b>Skarga na przewlekłość postępowania .....</b>	<b>447</b>
<b>Rozdział dziewiąty</b>	
<b>Sprzeciw od decyzji .....</b>	<b>450</b>
<b>Rozdział dziesiąty</b>	
<b>Koszty postępowania .....</b>	<b>452</b>
1. Rodzaje kosztów postępowania .....	452
A. Koszty sądowe .....	452
a. Wpis .....	452
b. Opłata kancelaryjna .....	453
c. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony .....	454
d. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych .....	455
B. Koszty udziału strony .....	455
2. Zwolnienie od kosztów postępowania .....	456
A. Zwolnienie z mocy prawa .....	456
B. Prawo pomocy .....	457
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami .....	459
<b>Rozdział jedenasty</b>	
<b>Rozstrzygnięcie sporów o własność .....</b>	<b>461</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>463</b>

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 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.c.** – 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.)
- 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)
- p.u.s.p.** – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.)
- r.p.a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (do 31.10.1993 r. – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25.03.1957 r.; od 1.11.1993 r. do 30.11.2009 r. – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7.02.1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13)
- 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.s.n.p.s.** – ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75)

- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- ustawa o KRS** – ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.)
- ustawa styczeniowa** – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – uchylona
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234)
- u.w.p.** – ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 425)

## Instytucje

- ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- AW – Agencja Wywiadu
- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne
- EFTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- KReS – Krajowy Rejestr Sądowy
- KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- KRS – Krajowa Rada Sądownictwa
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NSA – Naczelný Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
- RM – Rada Ministrów
- RMŚP – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
- RPD – Rzecznik Praw Dziecka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego
- SN – Sąd Najwyższy
- SOP – Służba Ochrony Państwa
- SWW – Służba Wywiadu Wojskowego
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UE – Unia Europejska
- 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
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
OMT	– Organizacja – Metody – Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAIWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
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**



## Rozdział pierwszy

# GENEZA I ROZWÓJ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

## 1. Europa

❶ 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 państwem<sup>1</sup>.

**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.

---

<sup>1</sup> M. Jaroszyński [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 22–32.

**system prawa administracyjnego w państwie policyjnym**

Cechy charakterystyczne ówczesnego systemu prawa administracyjnego można ująć w skrócie następująco:

- 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;
- 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 praworządnym** 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 kontynencie<sup>2</sup>.

**system prawa administracyjnego w państwie praworządnym**

Cechy charakterystyczne systemu prawa administracyjnego w państwie praworządnym można ująć w skrócie następująco:

- 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 zaskarżenia decyzji odmawiającej wydania pozwolenia na budowę);

<sup>2</sup> Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 97–111.

- 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 administracyjne<sup>3</sup>.

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

**geneza  
sądownictwa  
administracyjnego**

Nierównorzędność 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 realizowane<sup>4</sup>.

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**

Rada Stanu oraz rady prefekturalne w początkowym okresie pełniły w administracji przede wszystkim funkcje opiniodawcze. 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, wy-

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 20; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 12–13.

**Zbigniew R. Kmieciak** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor blisko 100 publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Podręcznik stanowi przystępny 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 opracowania.

Piąte wydanie zostało zaktualizowane o nowe regulacje prawne, omówiono m.in.:

- nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego,
- ponaglenie w razie beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania,
- mediację,
- milczące załatwienie sprawy,
- postępowanie uproszczone,
- sprzeciw od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego.

Skondensowana forma i przejrzysty układ podręcznika, liczne wyliczenia, przykłady, a także porównania pokrewnych lub podobnych kwestii i pojęć ułatwiają zrozumienie i przyswojenie omawianych zagadnień. Szczegółowo omówione zostały problemy niejasne w świetle przepisów prawa oraz budzące kontrowersje w doktrynie i orzecnictwie sądowym. Prezentując takie kwestie, przytoczono najbardziej reprezentatywne poglądy doktryny, orzeczenia sądów oraz stanowisko autora.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji. Zainteresuje również pracowników organów administracji publicznej, przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz prawników praktyków – adwokatów, radców prawnych, sędziów, prokuratorów.

**LEXOTEKA**  
*więcej niż podręcznik*

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8360-420-8

