

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

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

6

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

6

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

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., 2022

ISBN 978-83-8286-234-8
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Geneza i rozwój postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego

.....	23
1. Europa	23
2. Polska	27
2.1. Okres międzywojenny	27
2.2. Okres po II wojnie światowej	30

Rozdział II

Pojęcie postępowania administracyjnego

.....	41
1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu	41
2. Postępowanie administracyjne w wąskim znaczeniu	44
2.1. Pojęcie	44
2.2. Rodzaje	47
3. Normy proceduralne w systemie prawa administracyjnego	53
4. Zakres regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego	55

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

.....	59
1. Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje	59
2. Katalog zasad	62

Część druga
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W ŚCISŁYM ZNACZENIU
(TZW. JURYSDYKCYJNE)

Rozdział I

Organy prowadzące postępowanie.....	81
1. Charakterystyka	81
1.1. Uwagi ogólne.....	81
1.2. Organy administracji rządowej.....	81
1.2.1. Naczelnne organy administracji rządowej	82
1.2.2. Inne centralne organy administracji rządowej	82
1.2.3. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej.....	85
1.2.4. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej	86
1.3. Organy samorządu terytorialnego.....	87
1.4. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym.....	88
2. Właściwość organów.....	90
2.1. Pojęcie właściwości.....	90
2.2. Spory o właściwość.....	96
3. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegialnego.....	98

Rozdział II

Uczestnicy postępowania administracyjnego	103
1. Strona	103
1.1. Pojęcie strony	103
1.2. Zdolność procesowa.....	108
1.3. Pełnomocnictwo strony.....	110
1.4. Następstwo proceduralne.....	113
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony.....	113
2.1. Pojęcie	113
2.2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu	115
2.3. Udział prokuratora w postępowaniu.....	117
2.4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu.....	121
2.5. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu.....	123
2.6. Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu	124
3. Osoby zainteresowane	124
4. Inni uczestnicy.....	125

Rozdział III

Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań.....	127
1. Wnoszenie podań	127

2. Doręczanie dokumentów i inne formy zawiadomienia.....	130
3. Wezwania.....	137

Rozdział IV

Terminy	141
1. Rodzaje terminów.....	141
2. Obliczanie terminów.....	143
3. Terminy załatwiania spraw.....	145

Rozdział V

Postępowanie przed organami I instancji	153
1. Wszczęcie postępowania.....	153
1.1. Tryb wszczęcia.....	153
1.2. Współuczestnictwo stron.....	157
2. Postępowanie wyjaśniające.....	159
2.1. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe.....	159
2.2. Inicjatywa dowodowa.....	161
2.2.1. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia.....	161
2.2.2. Żądanie dowodowe strony.....	166
2.3. Dowody.....	167
2.3.1. Pojęcie.....	167
2.3.2. Dokumenty.....	168
2.3.3. Świadkowie.....	170
2.3.4. Opinie biegłych.....	176
2.3.5. Oględziny.....	177
2.3.6. Przesłuchanie strony.....	177
2.4. Formy postępowania dowodowego.....	178
2.4.1. Rozprawa.....	178
2.4.2. Postępowanie gabinetowe.....	180
2.5. Uprawdopodobnienie i prawdopodobieństwo.....	180
2.6. Domniemania i fikcje prawne.....	182
3. Mediacja.....	184
4. Zawieszenie postępowania.....	187
5. Umorzenie postępowania.....	189
6. Uгода.....	192
7. Decyzja administracyjna.....	194
7.1. Istota decyzji.....	194
7.2. Elementy decyzji.....	196
7.3. Podstawa prawna decyzji.....	197
7.4. Uzasadnienie decyzji.....	202
7.5. Uzupełnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji.....	204
7.6. Wykonanie decyzji organu I instancji.....	205

7.7. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji	207
7.7.1. Pojęcie aktu administracyjnego	207
7.7.2. Rodzaje aktów administracyjnych	209
7.7.3. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	213
8. Milcząca załatwienie sprawy	215
9. Postanowienia	217
10. Udostępnianie akt sprawy	219
11. Postępowanie uproszczone	223

Rozdział VI

Postępowanie odwoławcze i zażaleniewe	225
1. Istota i rodzaje środków prawnych	225
2. Odwołanie	228
2.1. Istota postępowania odwoławczego	228
2.2. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania	231
2.3. Postępowanie przed organem odwoławczym	233
2.4. Zasady orzekania w II instancji	235
2.5. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego	238
3. Zażalenie	240
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	242

Rozdział VII

Postępowania nadzwyczajne	245
1. Uwagi ogólne	245
2. Wznowienie postępowania	247
2.1. Przesłanki wznowienia postępowania	247
2.2. Właściwość organów	249
2.3. Tryb i termin do wniesienia żądania wznowienia	250
2.4. Suspensywność	251
2.5. Przebieg postępowania wznowieniowego	251
2.6. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym	252
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	253
3.1. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	253
3.2. Właściwość organów	254
3.3. Przedawnienie dopuszczalności wszczęcia postępowania	255
3.4. Suspensywność	255
3.5. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	255
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień	256
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych	257
5.1. Uwagi ogólne	257
5.2. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	258

5.3. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.).....	259
5.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.).....	259
5.5. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.).....	262
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych.....	263

Rozdział VIII

Oplaty i koszty postępowania	269
1. Uwagi ogólne.....	269
2. Opłaty administracyjne.....	270
3. Koszty postępowania	271

Rozdział IX

Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji	275
---	-----

Część trzecia

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH WYDAWANIA ZAŚWIADCZEŃ

Rozdział I

Istota zaświadczenia	281
-----------------------------------	-----

Rozdział II

Przebieg postępowania	287
------------------------------------	-----

Część czwarta

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	293
---------------------------------	-----

Rozdział II

Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków	297
---	-----

Rozdział III

Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego	301
---	-----

Część piąta
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	305
1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej	305
2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	307
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	312
3.1. Organ egzekucyjny	312
3.2. Wierzyciel	315
3.3. Zobowiązany	318
3.4. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	319
3.5. Inni uczestnicy	321

Rozdział II

Przebieg postępowania egzekucyjnego	327
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego i przystąpienie do egzekucji	327
2. Egzekucja z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego	332
3. Zmiany podmiotowe i przedmiotowe	334
4. Przerwanie toku postępowania	335
4.1. Zawieszenie postępowania	335
4.2. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz wstrzymanie czynności egzekucyjnych	337
4.3. Umorzenie postępowania	338
5. Postępowanie uproszczone	340
6. Zbieg egzekucji	341
7. Zakończenie postępowania	345

Rozdział III

Środki egzekucyjne	347
1. Egzekucja należności pieniężnych	347
1.1. Egzekucja z pieniędzy	347
1.2. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych	348
1.2.1. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	348
1.2.2. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego	349
1.2.3. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	350
1.2.4. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	353
1.3. Egzekucja z innych praw majątkowych	354

1.3.1. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	354
1.3.2. Egzekucja z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy.....	355
1.3.3. Egzekucja z tzw. zmaterializowanych papierów wartościowych	358
1.3.4. Egzekucja z weksła.....	359
1.3.5. Egzekucja z praw własności intelektualnej	360
1.3.6. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	361
1.3.7. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych.....	362
1.4. Egzekucja z ruchomości	362
1.4.1. Etapy	362
1.4.2. Zajęcie i oszacowanie	362
1.4.3. Sprzedaż	365
1.5. Egzekucja z nieruchomości.....	369
1.5.1. Uwagi ogólne.....	369
1.5.2. Zajęcie i oszacowanie	369
1.5.3. Sprzedaż	371
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	375
2.1. Grzywna w celu przymuszenia.....	375
2.2. Wykonanie zastępcze.....	376
2.3. Odebranie rzeczy ruchomej.....	377
2.4. Odebranie nieruchomości.....	377
2.5. Przymus bezpośredni	379

Rozdział IV

Postępowanie zabezpieczające	381
1. Tryb ogólny.....	381
2. Tryb szczególny.....	386

Rozdział V

Środki prawne.....	389
1. Środki administracyjne	389
1.1. Skarga na bezczynność wierzyciela	389
1.2. Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej.....	389
1.3. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji.....	391
1.4. Skarga na czynność egzekucyjną	393
1.5. Uchylenie czynności egzekucyjnej.....	394
1.6. Skarga na przewlekłość postępowania	395
1.7. Zażalenie.....	396
1.8. Szczególne środki prawne	397

1.9. Środki prawne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego.....	398
2. Środki sądowe	398
2.1. Powództwo ekscydencyjne.....	398
2.2. Powództwo opozycyjne	400
2.3. Powództwo odszkodowawcze.....	400
2.4. Skarga do sądu administracyjnego	401

Rozdział VI

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

1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy	403
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa.....	407
2.1. Uwagi ogólne.....	407
2.2. Wniosek o udzielenie informacji.....	408
2.3. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu	409
2.4. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych	409
2.5. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych	411
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu	411
3.1. Uwagi ogólne.....	411
3.2. Udzielanie informacji	413
3.3. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu	413
3.4. Odzyskiwanie należności pieniężnych.....	415
3.5. Zabezpieczenie należności pieniężnych	416

Część szósta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział I

Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce.....	421
1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa	421
1.1. Uwagi ogólne.....	421
1.2. Sądy administracyjne a Prezydent RP.....	421
1.3. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa	422
1.4. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej ...	424
2. Struktura sądów administracyjnych	424
2.1. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych.....	424
2.2. Struktura Naczelnego Sądu Administracyjnego	425
3. Organy sądów administracyjnych	426
3.1. Organy Naczelnego Sądu Administracyjnego	426
3.2. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych.....	427
4. Sędziowie, asesorzy, referendarze i asystenci sędziów	428

4.1. Sędziowie	428
4.2. Asesorzy.....	431
4.3. Referendarze.....	432
4.4. Asystenci sędziów.....	433
Rozdział II	
Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.....	435
1. Uwagi ogólne.....	435
2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne.....	435
Rozdział III	
Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego	447
1. Zasada dostępu do sądu.....	447
2. Zasada dwuinstancyjności.....	448
3. Zasada legalności.....	449
4. Zasada pisemności.....	449
5. Zasada równości stron	450
6. Zasada udzielania pomocy stronom.....	451
7. Zasada jawności.....	452
8. Zasada szybkości postępowania.....	453
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności	454
Rozdział IV	
Podmioty i uczestnicy postępowania	457
1. Sąd.....	457
1.1. Właściwość sądu.....	457
1.2. Wyłączenie sędziego	459
2. Strony	461
2.1. Pojęcie strony	461
2.2. Współuczestnictwo stron.....	462
3. Uczestnicy postępowania.....	462
4. Pełnomocnictwo	464
Rozdział V	
Doręczenia i terminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym.....	467
1. Doręczenia.....	467
1.1. Ogólne zasady doręczania pism	467
1.2. Doręczanie pism osobom fizycznym.....	468
1.3. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym	470
1.4. Fikcja prawna doręczenia.....	471

1.5. Doręczenie elektroniczne	471
2. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	472
2.1. Rodzaje terminów	472
2.2. Warunki przywrócenia terminu	474

Rozdział VI

Przebieg postępowania	475
1. Tryb i skutki wniesienia skargi	475
2. Czynności wstępne	476
2.1. Czynności podstawowe	476
2.2. Badanie dopuszczalności zaskarżenia	477
3. Postępowanie rozpoznawcze	482
3.1. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym	482
3.2. Postępowanie mediacyjne	482
3.3. Postępowanie uproszczone	485
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego	485
4.1. Typy przeszkód	485
4.2. Odroczenie posiedzenia	486
4.3. Zawieszenie postępowania	486
4.3.1. Uwagi ogólne	486
4.3.2. Zawieszenie z mocy prawa	486
4.3.3. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu	487
4.4. Umorzenie postępowania	489
5. Orzekanie	490
5.1. Ogólna charakterystyka wyroku	490
5.2. Zasady orzekania	492
5.3. Uwzględnienie skargi	494
5.4. Oddalenie skargi	499
5.5. Skutki prawne wyroku	499

Rozdział VII

Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych	505
1. Środki zwyczajne	505
1.1. Skarga kasacyjna	505
1.2. Zażalenie	511
1.3. Sprzeciw od rozstrzygnięć referendarza	512
2. Środki nadzwyczajne	513
2.1. Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego	513
2.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego	517
2.3. Unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego	519

Rozdział VIII	
Skarga na przewlekłość postępowania	521
Rozdział IX	
Sprzeciw od decyzji	525
Rozdział X	
Koszty postępowania	527
1. Rodzaje kosztów postępowania	527
1.1. Koszty sądowe.....	527
1.1.1. Wpis	527
1.1.2. Opłata kancelaryjna	528
1.1.3. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony	529
1.1.4. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych	530
1.2. Koszty udziału strony	531
2. Zwolnienie od kosztów postępowania.....	531
2.1. Uwagi ogólne.....	531
2.2. Zwolnienie z mocy prawa.....	531
2.3. Prawo pomocy	532
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami	534
Rozdział XI	
Rozstrzygnięcie sporów o własność	537
Bibliografia	539

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

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 admini-
stracji 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 w., 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.

¹ 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:

- 1) źródłem prawa jest wola panującego (monarchy absolutnego);
- 2) 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;
- 3) decyzje administracyjne mają charakter aktów wiążących jednostronnie;
- 4) brak instytucji odwołania; ewentualny „rekurs hierarchiczny” polega tylko na możliwości doniesienia do władzy wyższej i prośby o zmianę decyzji (tzw. *via gratiae*);
- 5) brak kontroli zewnętrznej administracji.

Zasadnicze zmiany w kontekście prawa administracyjnego (w tym także proceduralnego) dokonały się w Europie w liberalnym **państwie praworządym** XIX w. 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 trzon 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 można ująć w skrócie następująco:

- 1) źródłem prawa są ustawy parlamentu;
- 2) 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);
- 3) decyzja władzy administracyjnej staje się aktem administracyjnym – aktem prawnym (dwustronnie wiążącym, tzn. zarówno obywatela, jak i organ prowadzący postępowanie);

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

- 4) zamiast „rekursu hierarchicznego” i *viae gratiae* powstaje instytucja odwołania;
- 5) pojawia się kontrola zewnętrzna administracji sprawowana przez sądy administracyjne³.

2 Sądownictwo administracyjne utworzono w państwie praworządnym 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 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 Bonapartego 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, 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.

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; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 16; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 8–12.

⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 20; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 12–13.

pierwsze sądy administracyjne

W drugiej połowie XIX w. 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 w. 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).

wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na rozwój postępowania administracyjnego

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 powinny przestrzegać. Reguły te, rozwijane często przez naukę prawa (doktrynę), uzyskiwały następnie sankcję ustawodawcy, stając się normami prawnymi. Doprowadziło to do znacznego rozwoju przepisów postępowania administracyjnego, a w konsekwencji do skodyfikowania tego postępowania⁵.

pierwsze kodyfikacje

Pierwszą kodyfikacją postępowania administracyjnego była ramowa **ustawa hiszpańska** z 1889 r. Jej znaczenie dla procesu unifikacji postępowania administracyjnego było jednak niewielkie, właśnie ze względu na ramowy charakter; liczne przepisy wykonawcze wydane w poszczególnych resortach doprowadziły do rozbicia zamierzonej w ustawie jednolitości postępowania.

inne kodyfikacje przedwojenne

Wydarzeniem przełomowym w dziejach kodyfikacji postępowania administracyjnego stała się dopiero **ustawa austriacka** z 1925 r. Wkrótce potem, wzorując się zresztą na niej, skodyfikowały postępowanie administracyjne państwa, które powstały na gruzach Cesarstwa Austro-Węgierskiego, a więc pozostające długo pod wpływem prawa austriackiego:

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 22.

- Polska (1928 r.),
- Czechosłowacja (1928 r.),
- Jugosławia (1930 r.).

W okresie międzywojennym powstały też:

- kodyfikacja ukraińska (częściowa, 1927 r.),
- kilka kodyfikacji landów niemieckich: ustawa turyngska (1926 r., tekst jedn. 1930 r.), ustawa bremeńska (1934 r., tekst jedn. 1960 r.), projekt wirtemberski (niezrealizowany, 1931 r.).

Intensywny nurt kodyfikacyjny nastąpił w Europie po II wojnie światowej (zwłaszcza w latach 50., 60. i 70. XX w.). Powstały wtedy m.in.:

- 1) nowe kodyfikacje:
 - w Czechosłowacji (1955, 1960, 1967 r.),
 - w Jugosławii (1956 r.),
 - w Hiszpanii (1958 r.),
 - w Polsce (1960 r.);
- 2) pierwsze kodyfikacje:
 - na Węgrzech (1957 r.),
 - w Holandii (1963 r., kodyfikacja częściowa),
 - w Rumunii (lata 1966–1967, kodyfikacja częściowa),
 - w Norwegii (1967 r.),
 - w Szwajcarii (kodyfikacje poszczególnych kantonów – od lat 40.; kodyfikacja federalna – 1968 r.),
 - w Bułgarii (1970 r.),
 - w Szwecji (1971 r.),
 - w RFN (kodyfikacja federalna – 1976 r., przyjęta następnie przez kodyfikacje poszczególnych landów).

**kodyfikacje
powstałe
po II wojnie
światowej**

Znacznie później dokonano kodyfikacji postępowania administracyjnego we Włoszech (1990 r.).

2. Polska

2.1. Okres międzywojenny

❶ Odrodzone po I wojnie światowej państwo polskie odziedziczyło po trzech państwach zaborczych różne systemy prawne. Od pierwszych lat niepodległości podjęto zatem kroki zmierzające do unifikacji konglomeratu systemów prawnych, w tym oczywiście także przepisów prawa administracyjnego.

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 uzupełniają omówienie najważniejszych zagadnień ogólnych, wprowadzających czytelnika w zasadniczą problematykę książki.

Najnowsze wydanie uwzględni zmiany w zakresie zasad doręczania dokumentów w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, a także te wynikające z nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dotyczące m.in.: zbiegu egzekucji, środków egzekwowania należności pieniężnych, umorzenia postępowania oraz przystępujących jego uczestnikom środków zaskarżenia.

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

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

Zbigniew R. Kmiecik – profesor nauk prawnych; pracownik badawczo-dydaktyczny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor ok. 100 publikacji, głównie z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w tym monografii: *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym* (2002), *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym* (2008), *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego* (2014) oraz *Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2020).

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)