

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

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **7**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zbigniew R. Kmiecik

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

7

Stan prawny na 15 czerwca 2025 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-667-6
7. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
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.....

1. Europa	23
2. Polska.....	28
2.1. Okres międzywojenny	28
2.2. Okres po II wojnie światowej.....	31

Rozdział II

Pojęcie postępowania administracyjnego

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.....	54
4. Zakres regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego	56

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

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

Część druga
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JURYSDYKCYJNE – OGÓLNE
I PODATKOWE

Rozdział I

Organy prowadzące postępowanie.....	85
1. Charakterystyka	85
1.1. Uwagi ogólne.....	85
1.2. Organy administracji rządowej.....	86
1.2.1. Naczelnne organy administracji rządowej	86
1.2.2. Inne centralne organy administracji rządowej	86
1.2.3. Terenowe organy rządowej administracji zespolonej.....	89
1.2.4. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej	90
1.3. Organy samorządu terytorialnego.....	91
1.4. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym.....	92
1.5. Organy podatkowe	94
2. Właściwość organów.....	95
2.1. Pojęcie właściwości.....	95
2.2. Spory o właściwość.....	101
3. Wyłączenie organu, wyłączenie pracownika organu i członka organu kolegialnego.....	104

Rozdział II

Uczestnicy postępowania administracyjnego	109
1. Strona	109
1.1. Pojęcie strony	109
1.2. Zdolność procesowa.....	115
1.3. Pełnomocnictwo strony.....	117
1.4. Następstwo proceduralne.....	120
2. Uczestnicy (podmioty) na prawach strony.....	121
2.1. Pojęcie	121
2.2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu	122
2.3. Udział prokuratora w postępowaniu.....	125
2.4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu.....	128
2.5. Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu.....	131
2.6. Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu	132
3. Osoby zainteresowane	132
4. Inni uczestnicy.....	133

Rozdział III

Zasady wnoszenia podań, doręczeń i wezwań.....	135
1. Wnoszenie podań	135

2. Doręczanie dokumentów i inne formy zawiadomienia.....	138
3. Wezwania.....	145

Rozdział IV

Terminy	149
1. Rodzaje terminów.....	149
2. Obliczanie terminów.....	151
3. Terminy załatwiania spraw.....	153

Rozdział V

Postępowanie przed organami I instancji	161
1. Wszczęcie postępowania.....	161
1.1. Tryb wszczęcia.....	161
1.2. Współuczestnictwo stron.....	165
2. Postępowanie wyjaśniające.....	167
2.1. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe.....	167
2.2. Inicjatywa dowodowa.....	169
2.2.1. Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia.....	169
2.2.2. Żądanie dowodowe strony.....	174
2.3. Dowody.....	176
2.3.1. Pojęcie.....	176
2.3.2. Dokumenty.....	177
2.3.3. Świadkowie.....	180
2.3.4. Opinie biegłych.....	186
2.3.5. Oględziny.....	187
2.3.6. Przesłuchanie strony.....	187
2.3.7. Oświadczenie strony.....	188
2.4. Formy postępowania dowodowego.....	189
2.4.1. Rozprawa.....	189
2.4.2. Postępowanie gabinetowe.....	192
2.5. Uprawdopodobnienie i stwierdzenie prawdopodobieństwa.....	192
2.6. Domniemania i fikcje prawne.....	194
2.7. Oszacowanie.....	197
3. Mediacja.....	198
4. Zawieszenie postępowania.....	201
5. Umorzenie postępowania.....	205
6. Uгода.....	207
7. Decyzja administracyjna.....	210
7.1. Istota decyzji.....	210
7.2. Elementy decyzji.....	211
7.3. Podstawa prawna decyzji.....	213
7.4. Uzasadnienie decyzji.....	218
7.5. Uzupełnienie, sprostowanie i wyjaśnienie treści decyzji.....	220

7.6. Wykonanie decyzji organu I instancji	221
7.7. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji...	225
7.7.1. Pojęcie aktu administracyjnego	225
7.7.2. Rodzaje aktów administracyjnych	227
7.7.3. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	230
8. Milcząca załatwienie sprawy	232
9. Postanowienia	235
10. Udostępnianie akt sprawy	237
11. Postępowanie uproszczone	240

Rozdział VI

Postępowanie odwoławcze i zażaleniewe	243
1. Istota i rodzaje środków prawnych	243
2. Odwołanie	246
2.1. Istota postępowania odwoławczego	246
2.2. Forma, treść i tryb wniesienia odwołania	249
2.3. Postępowanie przed organem odwoławczym	252
2.4. Zasady orzekania w II instancji	254
2.5. Rozstrzygnięcia organu odwoławczego	256
3. Zażalenie	261
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	263

Rozdział VII

Postępowania nadzwyczajne	265
1. Uwagi ogólne	265
2. Wznowienie postępowania	267
2.1. Przesłanki wznowienia postępowania	267
2.2. Właściwość organów	270
2.3. Tryb i termin do wniesienia żądania wznowienia	270
2.4. Suspensywność	271
2.5. Przebieg postępowania wznowieniowego	272
2.6. Rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym	273
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	275
3.1. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	275
3.2. Właściwość organów	275
3.3. Przedawnienie dopuszczalności wszczęcia postępowania	276
3.4. Suspensywność	277
3.5. Rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji	277
4. Postępowania nadzwyczajne w odniesieniu do postanowień	279
5. Wzruszenie decyzji ostatecznej ze względów celowościowych	280
5.1. Uwagi ogólne	280
5.2. Wzruszenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	280

5.3. Tak zwane wyłączenie prawa (art. 161 k.p.a.).....	282
5.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.).....	282
5.5. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności (art. 162 § 2 k.p.a.).....	285
6. Zbieg postępowań nadzwyczajnych.....	286

Rozdział VIII

Oplaty i koszty postępowania	293
1. Uwagi ogólne.....	293
2. Opłaty administracyjne.....	294
3. Koszty postępowania	295

Rozdział IX

Odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub wzruszeniem decyzji	299
---	-----

Część trzecia

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH WYDAWANIA ZAŚWIADCZEŃ

Rozdział I

Istota zaświadczenia	305
-----------------------------------	-----

Rozdział II

Przebieg postępowania	311
------------------------------------	-----

Część czwarta

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	317
---------------------------------	-----

Rozdział II

Składanie, przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków	321
---	-----

Rozdział III

Zbieg postępowania skargowego i postępowania jurysdykcyjnego	325
---	-----

Część piąta

POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	329
1. Istota i zakres stosowania egzekucji administracyjnej	329

2. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego	332
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego	336
3.1. Organ egzekucyjny	336
3.2. Wierzyciel	340
3.3. Zobowiązany	342
3.4. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna ...	343
3.5. Inni uczestnicy	345

Rozdział II

Przebieg postępowania egzekucyjnego	351
1. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego i przystąpienie do egzekucji	351
2. Egzekucja z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego	356
3. Zmiany podmiotowe i przedmiotowe	359
4. Przerwanie toku postępowania	360
4.1. Zawieszenie postępowania	360
4.2. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz wstrzymanie czynności egzekucyjnych	362
4.3. Umorzenie postępowania	362
5. Postępowanie uproszczone	365
6. Zbieg egzekucji	366
7. Zakończenie postępowania	370

Rozdział III

Środki egzekucyjne	373
1. Egzekucja należności pieniężnych	373
1.1. Egzekucja z pieniędzy	373
1.2. Egzekucja z wierzytelności pieniężnych	374
1.2.1. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	374
1.2.2. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego	376
1.2.3. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	376
1.2.4. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	379
1.3. Egzekucja z innych praw majątkowych	381
1.3.1. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	381
1.3.2. Egzekucja z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy	382
1.3.3. Egzekucja z tzw. zmaterializowanych papierów wartościowych ...	384
1.3.4. Egzekucja z weksła	385
1.3.5. Egzekucja z praw własności intelektualnej	386

1.3.6. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	388
1.3.7. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych.....	388
1.4. Egzekucja z ruchomości	389
1.4.1. Etapy	389
1.4.2. Zajęcie i oszacowanie	389
1.4.3. Sprzedaż	391
1.5. Egzekucja z nieruchomości.....	395
1.5.1. Uwagi ogólne.....	395
1.5.2. Zajęcie i oszacowanie	396
1.5.3. Sprzedaż	398
2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	402
2.1. Grzywna w celu przymuszenia.....	402
2.2. Wykonanie zastępcze.....	403
2.3. Odebranie rzeczy ruchomej.....	404
2.4. Odebranie nieruchomości.....	405
2.5. Przymus bezpośredni	406

Rozdział IV

Postępowanie zabezpieczające	407
1. Tryb ogólny.....	407
2. Tryb szczególny.....	412
3. Zbieg z egzekucją.....	414

Rozdział V

Środki prawne.....	415
1. Środki administracyjne	415
1.1. Skarga na bezczynność wierzyciela	415
1.2. Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej.....	415
1.3. Wniosek o wyłączenie spod egzekucji.....	417
1.4. Skarga na czynność egzekucyjną	419
1.5. Uchylenie czynności egzekucyjnej.....	420
1.6. Skarga na przewlekłość postępowania	421
1.7. Zażalenie	421
1.8. Szczególne środki prawne	422
1.9. Środki prawne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego.....	424
2. Środki sądowe	424
2.1. Powództwo ekscydencyjne.....	424
2.2. Powództwo opozycyjne	425
2.3. Powództwo odszkodowawcze.....	426
2.4. Skarga do sądu administracyjnego	426

Rozdział VI

Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych.....	427
1. Zakres i ogólne zasady udzielania wzajemnej pomocy	427
2. Występowanie o udzielenie pomocy do obcego państwa.....	430
2.1. Uwagi ogólne.....	430
2.2. Wniosek o udzielenie informacji.....	432
2.3. Wniosek o powiadomienie zainteresowanego podmiotu	432
2.4. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych	433
2.5. Wniosek o zabezpieczenie należności pieniężnych	434
3. Udzielanie pomocy obcemu państwu	435
3.1. Uwagi ogólne.....	435
3.2. Udzielanie informacji	436
3.3. Powiadomienie zainteresowanego podmiotu	437
3.4. Odzyskiwanie należności pieniężnych.....	438
3.5. Zabezpieczenie należności pieniężnych	440

Część szósta**POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE****Rozdział I**

Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce.....	443
1. Sądy administracyjne w systemie organów państwa	443
1.1. Uwagi ogólne.....	443
1.2. Sądy administracyjne a Prezydent RP.....	443
1.3. Sądy administracyjne a Krajowa Rada Sądownictwa	444
1.4. Sądy administracyjne a naczelne organy administracji państwowej ...	446
2. Struktura sądów administracyjnych	446
2.1. Struktura wojewódzkich sądów administracyjnych.....	446
2.2. Struktura Naczelnego Sądu Administracyjnego	447
3. Organy sądów administracyjnych	448
3.1. Organy Naczelnego Sądu Administracyjnego	448
3.2. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych.....	449
4. Sędziowie, asesory, referendarze i asystenci sędziów	450
4.1. Sędziowie	450
4.2. Asesory.....	453
4.3. Referendarze.....	454
4.4. Asystenci sędziów.....	454

Rozdział II

Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.....	457
1. Uwagi ogólne.....	457

2. Formy działania i opieszałości administracji kontrolowane przez sądy administracyjne	457
---	-----

Rozdział III

Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego	471
1. Zasada dostępu do sądu	471
2. Zasada dwuinstancyjności	472
3. Zasada legalizmu	473
4. Zasada pisemności	474
5. Zasada równości stron	475
6. Zasada udzielania pomocy stronom	476
7. Zasada jawności	476
8. Zasada szybkości postępowania	477
9. Zasada oficjalności i dyspozycyjności	478

Rozdział IV

Podmioty i uczestnicy postępowania	481
1. Sąd	481
1.1. Właściwość sądu	481
1.2. Wyłączenie sędziego	483
2. Strony	485
2.1. Pojęcie strony	485
2.2. Wielopodmiotowość	486
3. Uczestnicy postępowania	487
4. Pełnomocnictwo	489

Rozdział V

Doręczenia i terminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym	491
1. Doręczenia	491
1.1. Ogólne zasady doręczania pism	491
1.2. Doręczanie pism osobom fizycznym	492
1.3. Doręczanie pism osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym	494
1.4. Fikcja prawna doręczenia	495
1.5. Doręczenie elektroniczne	495
2. Terminy w postępowaniu sądownoadministracyjnym	496
2.1. Rodzaje terminów	496
2.2. Warunki przywrócenia terminu	498

Rozdział VI

Przebieg postępowania	499
1. Tryb i skutki wniesienia skargi	499
2. Czynności wstępne	500

2.1. Czynności podstawowe	500
2.2. Badanie dopuszczalności zaskarżenia.....	501
3. Postępowanie rozpoznawcze.....	506
3.1. Postępowanie rozpoznawcze w trybie zwykłym	507
3.2. Postępowanie mediacyjne	508
3.3. Postępowanie uproszczone	510
4. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego.....	511
4.1. Typy przeszkód	511
4.2. Odroczenie posiedzenia	511
4.3. Zawieszenie postępowania.....	512
4.3.1. Uwagi ogólne	512
4.3.2. Zawieszenie z mocy prawa	512
4.3.3. Zawieszenie w drodze postanowienia sądu	512
4.4. Umorzenie postępowania.....	515
5. Orzekanie.....	516
5.1. Ogólna charakterystyka wyroku.....	516
5.2. Zasady orzekania.....	517
5.3. Uwzględnienie skargi	519
5.4. Oddalenie skargi.....	524
5.5. Skutki prawne wyroku.....	524

Rozdział VII

Środki zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych	529
1. Środki zwyczajne	529
1.1. Skarga kasacyjna.....	529
1.2. Zażalenie.....	535
1.3. Sprzeciw od rozstrzygnięć referendarza	536
2. Środki nadzwyczajne	537
2.1. Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.....	537
2.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego.....	542
2.3. Wniosek o unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego	545

Rozdział VIII

Skarga na przewlekłość postępowania	549
--	------------

Rozdział IX

Sprzeciw od decyzji.....	553
---------------------------------	------------

Rozdział X

Koszty postępowania	555
1. Rodzaje kosztów postępowania.....	555
1.1. Koszty sądowe.....	555

1.1.1. Wpis	555
1.1.2. Opłata kancelaryjna	556
1.1.3. Wydatki związane z dokonaniem czynności procesowych wnioskowanych przez strony	557
1.1.4. Przedawnienie, umorzenie i odroczenie zapłaty należności z tytułu kosztów sądowych	558
1.2. Koszty udziału strony	559
2. Zwolnienie od kosztów postępowania.....	559
2.1. Uwagi ogólne.....	559
2.2. Zwolnienie z mocy prawa.....	559
2.3. Prawo pomocy	560
3. Zwrot kosztów postępowania między stronami	562
Rozdział XI	
Rozstrzygnięcie sporów o własność	565
Bibliografia.....	567
Skorowidz.....	573

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

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 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 Europie 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 praworządnym** (państwie prawnym, państwie prawa) kształtującym się w XIX w. O ile tzw. 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 tzw. państwie prawnym 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 praworządnym

Wymienione wyżej w odniesieniu do „państwa policyjnego” zagadnienia prawa administracyjnego w państwie praworządnym przedstawiają się w uproszczeniu 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):
 - przepisy materialne stwarzają obywatelowi możliwość uzyskania pewnych korzyści, np. przewidując prawo do uzyskania pozwolenia budowlanego,
 - przepisy proceduralne stwarzają możliwość dochodzenia swych praw materialnych, np. przyznając prawo do czynnego udziału w postępo-

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

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

W kontekście powyższego porównania „państwa policyjnego” i „państwa prawa” należy zwrócić uwagę, że niemieccy twórcy koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*) zasadniczej różnicy między nim a „państwem policyjnym” (*Polizeistaat*) upatrywali nie tylko w tym, że działaniami aparatu państwowego rządzi prawo, a nie samowola i arbitralność urzędników, lecz także w roli państwa (i prawa): w państwie prawa – w odróżnieniu od ingerującego w każdą sferę życia obywateli państwa policyjnego – miała ona sprowadzać się jedynie do zagwarantowania bezpieczeństwa jednostce, ochrony jej wolności i prywatnej własności (państwo jako „stróż nocny” – tak np. W. Humboldt), ewentualnie także warunków bytowych (tak np. R. Mohl)⁴. Różnica między obu przeciwstawianym sobie modelom państwa dotyczyła więc nie tylko sposobu regulacji życia obywateli, lecz także zakresu (granic) tej regulacji. We współczesnych europejskich tzw. „demokratycznych państwach prawa” ta druga różnica w zasadzie zanikła (wobec czego można je określać mianem policyjnych państw prawa), choć zakres regulacji dotyczy nieco innych kwestii niż w XVII–XVIII-wiecznych monarchiach absolutnych.

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

**geneza
sądownictwa
administracyjnego**

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 Zob. A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005/1, s. 177–181.

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 realizowane⁵.

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

Rada Stanu 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 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.

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).

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 20; M. Zimmermann [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 12–13.

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 postępowania⁶.

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.

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:

- 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 wirtemburski (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.),

wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na rozwój postępowania administracyjnego

pierwsze kodyfikacje

inne kodyfikacje przedwojenne

kodyfikacje powstałe po II wojnie światowej

⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie...*, s. 22.

Podręcznik stanowi kompletny wykład z zakresu postępowania administracyjnego w ścisłym znaczeniu (tzw. jurysdykcyjnego) – ogólnego i podatkowego, postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowania w sprawach skarg i wniosków, postępowania egzekucyjnego w administracji oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. Całość jest uzupełniona omówieniem najważniejszych zagadnień ogólnych, wprowadzających czytelnika w zasadniczą problematykę książki.

Siódme wydanie uwzględnia ostatnie nowelizacje, w tym zasady doręczania dokumentów w postępowaniu administracyjnym drogą elektroniczną oraz kolejną, „dużą” nowelizację ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 9.03.2023 r. (Dz.U. poz. 556), w wyniku której istotne zmiany dotknęły zarówno wierzycieli należności publicznoprawnych, jak i organy egzekucyjne.

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 omówione zostały problemy niejasne w świetle przepisów prawa oraz budzące kontrowersje w piśmiennictwie i judykaturze. Przytoczono przy tym 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 ponad 100 publikacji, głównie z zakresu postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, w tym monografii: *Institucja 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), *Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2020), *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym* (2022).

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383906676 W07P01

ISBN 978-83-8390-667-6



9 788383 906676

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)