

Eugeniusz Bojanowski
Pisma wybrane

tom I
Monografie

Eugeniusz Bojanowski

Pisma wybrane

tom I
Monografie

wstęp
Tomasz Bąkowski, Mariusz Bogusz

przygotowała do druku
Dominika Tykwińska-Rutkowska
przy wsparciu zespołu

**GDAŃSKA KONCEPCJA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
KONTYNUACJA**



Wydawnictwo
Uniwersytetu
Gdańskiego



Wolters Kluwer

GDAŃSK – WARSZAWA 2024

Redakcja
Wojciech Kiedrowicz, Wioletta Kowalska/ Violet Design

Skład i łamanie
Wioletta Kowalska/ Violet Design

Projekt okładki i stron tytułowych
Michał Janczewski na podstawie projektu Wojciecha Janikowskiego

Publikacja sfinansowana ze środków



© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2024
© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8206-665-4 (WUG)
ISBN 978-83-8358-998-5 (Wolters Kluwer)

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep-online/

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

Wstęp	9
Eugeniusz Bojanowski	13



WYKONANIE ZASTĘPCZE W EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

Od autora	19
Wykaz skrótów	21

Rozdział I

Charakterystyka podstawowych problemów postępowania

egzekucyjnego w administracji	23
§ 1. Uwagi ogólne	23
§ 2. Podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji	27
Zobowiązany	27
Wierzyciel	32
Organy egzekucyjne	35
Organy nadzorcze w postępowaniu egzekucyjnym	38
§ 3. Przedmiot postępowania egzekucyjnego	42
§ 4. Czynności i środki egzekucyjne	44
§ 5. Zasady postępowania egzekucyjnego	46

Rozdział II

Postępowanie egzekucyjne	49
§ 1. Uwagi wstępne	49
§ 2. Czynności wyjaśniające poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego	51
§ 3. Przebieg postępowania egzekucyjnego	57

Rozdział III**Ogólne założenia instytucji wykonania zastępczego
na tle pozostałych środków egzekucyjnych obowiązków**

o charakterze niepieniężnym	63
§ 1. Krótka charakterystyka środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym	63
§ 2. Ustawowe założenia instytucji wykonania zastępczego	67
Wykonanie zastępcze w przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji	67
Instytucja wykonania zastępczego według przepisów ustawy z 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	68
§ 3. Zakres stosowania wykonania zastępczego	70
§ 4. Realizacja obowiązków na „koszt i niebezpieczeństwo” zobowiązanego	73

Rozdział IV**Zlecenie wykonania zastępczego**

77	
§ 1. Zasady zlecenia wykonania zastępczego	77
§ 2. Charakter prawny aktu zlecającego wykonanie zastępcze	82
§ 3. Zlecenie wykonania zastępczego jednostkom gospodarki uspołecznionej	84
§ 4. Zlecenie wykonania zastępczego jednostkom gospodarki nieuspołecznionej	89

Rozdział V

Sytuacja prawna zobowiązanego w związku ze zleceniem

i realizacją wykonania zastępczego	93
§ 1. Wpływ zobowiązanego na wybór osoby wykonawcy	93
§ 2. Sytuacja prawna zobowiązanego w związku z dodatkowymi obowiązkami nakładanymi w trakcie realizacji wykonania zastępczego	98
§ 3. Wpływ zobowiązanego na realizację wykonania zastępczego	99
§ 4. Przejęcie przez zobowiązanego obowiązku realizowanego w drodze wykonania zastępczego	102

Rozdział VI

Zagadnienia prawne związane z zakończeniem realizacji

wykonania zastępczego	106
§ 1. Zakończenie realizacji wykonania zastępczego	106

§ 2. Rozliczanie kosztów wykonania zastępczego	110
§ 3. Zagadnienie wygaśnięcia egzekwowanego obowiązku	113
Bibliografia	119
Краткое изложение содержания	123
Résumé	125



**PRAWNOORGANIZACYJNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ
PRACOWNIKÓW ORGANU
ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

Wykaz skrótów	129
Wstęp	131
Rozdział I	
Wprowadzenie do problemów organu administracji państwowej	137
§ 1. Zagadnienie funkcji organu administracji państwowej	137
§ 2. Elementy normatywnej konstrukcji pojęcia organu administracji państwowej	142
§ 3. Organizacyjny aspekt normatywnej konstrukcji pojęcia organu administracji państwowej	144
§ 4. Problematyka włączenia pracownika organu administracji państwowej do procesu realizacji kompetencji tego organu	147
Rozdział II	
Podstawowe typy prawnej odpowiedzialności pracowników organu administracji państwowej za naruszenie obowiązków związanych z realizacją kompetencji organu	152
§ 1. Dyscyplinarna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej	152
§ 2. Pracownicza odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej	160

Rozdział III**Konstrukcja prawnoorganizacyjnego obowiązku pracowników**

organu administracji państwowej	167
§ 1. Pojęcie i konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej	167
§ 2. Pojęcie i konstrukcja prawnoorganizacyjnego obowiązku realizacji kompetencji organu administracji państwowej	170
§ 3. Obowiązek przestrzegania prawa jako element konstrukcji obowiązku prawnoorganizacyjnego	179
§ 4. Prawnoorganizacyjny obowiązek pracowników organu administracji państwowej <i>de lege lata</i>	180

Rozdział IV**Konstrukcja prawnoorganizacyjnej odpowiedzialności pracowników**

organu administracji państwowej	189
§ 1. Konstrukcja sankcji prawnoorganizacyjnego obowiązku pracowników organu administracji państwowej	189
§ 2. Rola sankcji z zakresu prawa pracy w sankcjonowaniu prawnoorganizacyjnego obowiązku pracowników organu administracji państwowej	192
§ 3. Rola innych instytucji prawa pracy jako sankcji prawnoorganizacyjnego obowiązku pracowników organu administracji państwowej	194
§ 4. Szczególne sankcje prawnoorganizacyjnego obowiązku pracowników organu administracji państwowej	197

Zakończenie	203
--------------------------	-----

Podstawowa literatura	205
------------------------------------	-----

Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu

administracji państwowej (streszczenie)	211
--	-----

The legal-organizational responsibility of the state administration

body employees	213
-----------------------------	-----

Юридически-организационная ответственность служащих органов

государственной администрации	215
--	-----

Postscriptum	217
---------------------------	-----

Wstęp

W 2022 r., nakładem Wolters Kluwer Polska oraz Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego, ukazały się dwie publikacje: *Wacław Dawidowicz. Pisma wybrane* oraz praca zbiorowa *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki – Inspiracje – Krytyka*, połączone wspólnym podtytułem: *Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*. Obie pozycje zostały poświęcone myśli i dorobkowi pierwszego kierownika Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego, cenionego badacza nauk prawnoadministracyjnych, którego oryginalne podejście badawcze dało podstawy do uznawania go za twórcę tzw. gdańskiej koncepcji prawa administracyjnego. Określenie jej mianem gdańskiej oznacza nie tylko, że dojrzała i werbalizowała się w gdańskim ośrodku akademickim, lecz także, że w nim właśnie znalazła swoich kontynuatorów, spośród których pierwszym stał się Profesor Eugeniusz Bojanowski, autor licznych publikacji twórczo rozwijających tytułową koncepcję i równocześnie nauczyciel oraz wychowawca kolejnych pokoleń gdańskich prawników administratywistów starających się podążać tą szczególną drogą wytyczoną przez swoich poprzedników.

Motywów zebrania i ponownego opublikowania wybranych dzieł Profesora Eugeniusza Bojanowskiego jest kilka. Lektura współczesnego piśmiennictwa prawniczego dowodzi, że opracowania Autora, nawet te wydane pięćdziesiąt lat temu, nie straciły na aktualności. Mając zaś na uwadze, że zmienność regulacji z zakresu prawa administracyjnego jest jedną z podstawowych cech tej gałęzi prawa, należy wnosić, że problemy będące przedmiotem naukowej refleksji Profesora oraz sposoby ich ujęcia świadczą o ich doniosłości i wykraczają poza niestabilne rozwiązania dogmatyki prawa administracyjnego¹.

¹ By nie być gołosłownym, wypada przykładowo wskazać (ograniczając się do monograficznych opracowań oraz pomijając publikacje gdańskiego ośrodka akademickiego), że rozprawa pt. *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, została przywołana m.in. w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015; M. Rudnicki, *Wykonanie zastępcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 1, s. 87–92; J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019; *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 3, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, cz. 1, Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020; *System Prawa Administracyjnego Procesowego*,

Trzeba przy tym zaznaczyć, że dostępność części, zwłaszcza wcześniejszych, prac Profesora Eugeniusza Bojanowskiego jest obecnie znacznie utrudniona z uwagi na ich ograniczony nakład oraz brak digitalizacji tekstów drukowanych ówczesnymi metodami. Stąd też inicjatywa ponownej publikacji jest wyjściem na przeciw postulatowi powszechnej dostępności dorobku akademickiego, dając przy tym możliwość (w szczególności młodszej generacji badaczy prawa) zapoznania się z wciąż aktualną literaturą naukową.

Przypomnienie wybranych pozycji z dorobku Autora może też posłużyć ocenie rozwoju i kierunków gdańskiej koncepcji prawa administracyjnego wytyczonych piórem Profesora Eugeniusza Bojanowskiego.

Inicjatywie wydania *Pism wybranych* od samego początku towarzyszyła potrzeba wyrażenia uznania i wdzięczności Profesorowi Eugeniuszowi Bojanowskiemu za lata pracy naukowej, dydaktycznej i organizacyjnej w Katedrze Prawa Administracyjnego, a obecnie za wolną od formalizmu współpracę z Katedrą Prawa Administracyjnego oraz Katedrą Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego.

Zwykle tego rodzaju podziękowania wiążą się z obchodami jubileuszu okrągłych rocznic urodzin czy też działalności zawodowej, których znakiem firmowym jest wieloautorska księga „ku czci Jubilata”. Okazją do realizacji tej inicjatywy był jubileusz 80. urodzin Profesora Eugeniusza Bojanowskiego przypadający w roku publikacji przywołanych powyżej dwóch pierwszych tomów opatrzonych wspólnym podtytułem *Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*. Wybór sposobu uczczenia jubileuszu – jak się okazało, bardziej czasochłonny – padł na alternatywną, acz równie godną, formułę *opera selecta*, promowaną w naukowym środowisku prawników m.in. przez Franciszka Longchamps de Bériera, dzieła wybrane bowiem – jak pisze ten autor – dają szansę przetrwania rozproszonym publikacjom, dla pozostałych stanowi formę przypomnienia, a w obu przypadkach ułatwiają dostęp do dorobku jubilata².

Ujęcie wybranych publikacji Profesora Eugeniusza Bojanowskiego z ostatnich pięćdziesięciu lat w postaci wydawnictwa zwartej wymagało zaangażowania oraz

red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 3, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, cz. 2, *Zagadnienia szczegółowe*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020; A. Olaś, *Pojęcie czynności egzekucyjnych w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, cz. 1, „Polski Proces Cywilny” 2023, nr 3, s. 440–466. Z kolei monografię *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej*, Gdańsk 1981, przytaczano m.in. w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021; A. Pytel, *Ograniczenia aktywności pracowniczych radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 69–85; *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2023.

² F. Longchamps de Bérier, *Co zostaje po uczonym prawniku?*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 4, s. 9–10.

pracy wielu osób i instytucji. Za wsparcie finansowe słowa podziękowania kierujemy do Prezydent Miasta Gdańska Aleksandry Dulciewicz i Gminy Miasta Gdańsk – Partnera przedsięwzięcia, Fundacji COGITATO oraz Dziekana Wydziału Prawa i Administracji prof. Wojciecha Zalewskiego.

Ze szczególnym podziękowaniem zwracamy się do dr Dominiki Tykwińskiej-Rutkowskiej z Katedry Prawa Administracyjnego, która przyjęła na siebie główny ciężar merytorycznego zarządzania i koordynowania żmudnych przedsięwzięć związanych z gromadzeniem materiałów źródłowych oraz doprowadzeniem ich do stanu pozwalającego na podjęcie prac edytorskich. Wsparcie w prowadzeniu tych prac, za które serdecznie dziękujemy, okazali też: Wojciech Flisikowski – kierownik Oddziału Digitalizacji Zbiorów Biblioteki Uniwersytetu Gdańskiego, dr Krzysztof Kaszubowski z Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowo-administracyjnego, mgr Karol Ważny z Katedry Prawa Administracyjnego oraz mgr Magdalena Drzycimska – starszy specjalista ds. administracji.

Zaś za efekt końcowy składamy podziękowania Zespołowi Redakcyjnemu Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego pod kierownictwem dyrektora dr Joanny Kamień oraz redaktora prowadzącej Soni Cynke.

Tomasz Bąkowski, Mariusz Bogusz

Eugeniusz Bojanowski

Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, w latach 1983–2009 kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Urodził się 25 sierpnia 1942 r. w Gdyni. Liceum Ogólnokształcące ukończył w 1960 r. w Rypinie. Studia prawnicze odbył na Wydziale Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Po ich ukończeniu, w latach 1965–1966, pracował w Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Inowrocławiu. Od 1 stycznia 1967 r. został zatrudniony jako asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego UMK. W 1972 r. obronił pracę doktorską na temat: *Instytucja wykonania zastępczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* – promotor prof. dr Wacław Dawidowicz, recenzenci: prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ochendowski oraz prof. zw. dr hab. Ryszard Malinowski.

W 1973 r. podjął pracę na Uniwersytecie Gdańskim, gdzie z dniem 1 października został zatrudniony na stanowisku adiunkta w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji. W 1982 r. habilitował się na podstawie rozprawy: *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej* – recenzentami byli: prof. zw. dr hab. Tomasz Langer, prof. zw. dr hab. Zbigniew Leoński, prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ochendowski.

Spośród dorobku naukowego liczącego ponad 100 publikacji wymienić należy m.in. współautorstwo podręcznika akademickiego: *Prawo administracyjne*, red. E. Smoktunowicz, Białystok 2003, współautorstwo podręczników akademickich: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu* (współaut. J. Lang), Warszawa 1999 oraz *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi* (współaut. Z. Cieślak, J. Lang), Warszawa 2004 (i późniejsze wydania), a także dwie monografie: *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975 oraz *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej*, Gdańsk 1981. Odnotować też należy udział w czterech projektach związanych z prawem i administracją morską, a to: „Środki prawne ochrony morza przed wypadkowym zanieczyszczeniem morza” (1978–1980), „Ochrona środowiska morskiego Bałtyku” (1986–1988), „Rozwiązania prawno-organizacyjne utrzymania infrastruktury morskiej” (1988–1989) oraz „Kompleksowy program

zapewnienia bezpieczeństwa w polskiej strefie Bałtyku” (1994–1995), a także redakcję m.in. tomu: *Samorząd terytorialny. Wybrane problemy teoretyczne i prawno-ustrojowe* (współred. T. Langer), Gdańsk 1982 oraz zeszytu naukowego: *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. 8. Jest również redaktorem książki *Legislacja administracyjna*, Gdańsk 1993, zawierającej materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy, 10–12 października 1988 r.), oraz współredaktorem i autorem haseł wydanego w 2009 r. *Leksykonu prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*.

Dorobek ten uzupełniają liczne artykuły, referaty i glosy z zakresu administracyjnego prawa materialnego, prawa postępowania administracyjnego, postępowania sądownoadministracyjnego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej. Poszukując cech właściwych każdej z tych grup norm prawnych, Profesor Eugeniusz Bojanowski zauważa równocześnie ich funkcjonalne związki w zakresie istniejących instytucji prawnych, jak też związki zwłaszcza z prawem karnym, w ramach badań nad odpowiedzialnością za naruszenie norm prawa administracyjnego. Profesor jest kontynuatorem Gdańskiej Szkoły Prawa Administracyjnego, którą swoimi koncepcjami, poglądami i dorobkiem naukowym stworzył prof. Waław Dawidowicz.

Ważnym aspektem działalności jest współpraca Profesora Eugeniusza Bojanowskiego z praktyką prawniczą wyrażająca się w prowadzeniu licznych szkoleń dla pracowników administracji publicznej, a także w przygotowaniu wielu opinii prawnych na rzecz Kancelarii Prezydenta RP, Sejmu i Senatu RP, resortowych ministrów oraz na użytek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. W latach 1994–1996 był sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku. Był członkiem Zespołu Prawa Administracyjnego Rady Legislacyjnej oraz członkiem Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Współpracował z Instytutem Morskim w Gdańsku oraz był członkiem Rady Naukowo-Technicznej Polskiego Rejestru Statków w Gdańsku. Współpracował również z Wyższą Szkołą Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni oraz Elbląską Uczelnią Humanistyczno-Ekonomiczną.

Jest promotorem siedmiu przewodów doktorskich, zakończonych nadaniem stopnia doktora; w czasie sprawowania kierownictwa Katedry zostały w niej przygotowane cztery rozprawy habilitacyjne. Był wielokrotnie powoływany na recenzenta w przewodach habilitacyjnych i doktorskich. Był recenzentem wniosków o utworzenie nowych uczelni wyższych i kierunków studiów na tych uczelniach na użytek Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Nauki i Edukacji Narodowej.

Prowadził wykłady, seminaria i ćwiczenia ze wszystkich przedmiotów łączących się z profilem naukowo-dydaktycznym Katedry Prawa Administracyjnego.

Jest promotorem kilkuset prac magisterskich i licencjackich. Był pierwszym patronem utworzonej na Wydziale Prawa i Administracji UG Studenckiej Poradni Prawnej.

W latach 1980–1983 był prodziekanem Wydziału Prawa i Administracji UG. Był członkiem Senatu Uniwersytetu kilku kadencji oraz przewodniczącym i członkiem komisji senackich.

Był wielokrotnie wyróżniany nagrodami Rektora oraz nagrodą Ministra Szkolnictwa Wyższego za rozprawę doktorską. Został odznaczony Medalem Komisji Edukacji Narodowej oraz Srebrnym i Złotym Krzyżem Zasługi.

Środowisko naukowe prawników przygotowało Profesorowi, w Jego 70. rocznicę urodzin i 45-lecie pracy naukowej i dydaktycznej, księgę jubileuszową: *Studia prawnoadministracyjne*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski (kolegium redakcyjne: A. Szmyt, M.M. Wiszowaty), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.

Na Uniwersytecie Gdańskim zatrudnienie zakończył z upływem 31 października 2009 r.