

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **20**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

20

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:
Barbara Adamiak: I, VI pkt 1 i 2, VII, IX–X, XIII, XV–XVIII, XX–XXXVII
Janusz Borkowski (aktualizacja B. Adamiak): II–V, VI pkt 3, VIII,
XI–XII, XIV, XIX, XXXVIII, XXXIX

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 978-83-8286-546-2
20. 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	15
---------------------	----

Przedmowa	19
-----------------	----

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym	23
1. Uwagi wstępne	23
2. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w ramach porządku prawnego	25
3. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w płaszczyźnie społecznie pożądanym efektów działania	34

Rozdział II

Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego	41
1. Wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	41
2. Zasady postępowania administracyjnego – naczelné oraz ogólne	44
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	47
4. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	66
5. Zasady ogólne postępowania podatkowego	68
6. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	74

Rozdział III**Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle**

prawnoporównawczym	79
1. Uwagi wstępne	79
2. Odrębności prawnych regulacji postępowania administracyjnego.....	81
3. Polskie kodyfikacje postępowania administracyjnego ogólnego.....	83
4. Kodyfikacja postępowania egzekucyjnego w administracji	91
5. Ewolucja prawnej regulacji postępowania podatkowego	94

Rozdział IV**Sądownictwo administracyjne oraz postępowanie sądownoadministracyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym**

1. Uwagi wstępne	99
2. Polskie sądownictwo administracyjne do 1939 r.	101
3. Sądy powszechne w kontroli administracji publicznej w II Rzeczypospolitej ...	106
4. Sądowa kontrola administracji państwowej w latach 1944–1980	107
5. Naczelny Sąd Administracyjny w kontroli administracji publicznej.....	110

Rozdział V**Źródła prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym**

1. Kodeks postępowania administracyjnego jako źródło prawa proceduralnego dla administracji publicznej	115
2. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego	119
3. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym ogólnym, w sporach o własność i w postępowaniach uproszczonych.....	121
4. Administracyjne kary pieniężne	126
5. Europejska współpraca administracyjna.....	128
6. Zakres mocy obowiązującej przepisów postępowania podatkowego.....	128
7. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	130
8. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu sądownoadministracyjnym	131

Rozdział VI**Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje**

1. Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	133
2. Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	135
3. Pojęcie instytucji procesowych i ich rodzaje	139

Część druga

INSTYTUCJE PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział VII

Organ prowadzący postępowanie administracyjne	145
1. Zdolność prawna organów administracji publicznej	145
2. Kompetencja ogólna organów administracji publicznej	145
3. Kompetencja szczególna organów administracji publicznej	150
4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	162
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym	173

Rozdział VIII

Strona postępowania administracyjnego	181
1. Uwagi wstępne	181
2. Pojęcie strony postępowania administracyjnego ogólnego	183
3. Pojęcie strony postępowania podatkowego	187
4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność procesowa stron postępowania	191
5. Pełnomocnictwo procesowe	196

Rozdział IX

Podmioty na prawach strony	201
1. Uwagi wstępne	201
2. Organizacja społeczna	202
3. Prokurator	208
4. Podmioty na prawach strony powołane do obrony podstawowych wartości praw jednostki	210
5. Inne podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych	212

Rozdział X

Uczestnicy postępowania administracyjnego	215
1. Pojęcie uczestników postępowania	215
2. Rodzaje uczestników postępowania i ich uprawnienia	216

Rozdział XI

Przedmiot postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego	221
1. Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego w doktrynie	221
2. Elementy pojęcia przedmiotu postępowania administracyjnego	224
3. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	227
4. Określenie przedmiotów postępowania i procesu administracyjnego	229

Część trzecia
CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU ZWYKŁEGO POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XII

Czynności procesowe postępowania administracyjnego	235
1. Uwagi wstępne o czynnościach postępowania administracyjnego	235
2. Czynności procesowe wszczęcia postępowania	237
3. Czynności toku postępowania techniczno-procesowe	248
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania	265
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego	278
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego	283

Rozdział XIII

Dowody i postępowanie wyjaśniające	285
1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie	285
2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych	289
3. System środków dowodowych	291
4. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym	312
5. Rozprawa	323
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	328
7. Mediacja	328
8. Postępowanie uproszczone	333

Rozdział XIV

Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym	335
1. Uwagi wstępne dotyczące prawnych form orzekania	335
2. Zasady orzekania w sprawie indywidualnej	338
3. Zakres stosowania decyzji, postanowienia, ugody	340
4. Forma prawna i skutki aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną albo kwestię procesową	344
5. Milczące załatwienie sprawy	352
6. Współdziałanie organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej	360
7. Umorzenie postępowania w sprawie indywidualnej	363
8. Rektyfikacja decyzji i postanowień	365
9. Orzekanie o kosztach postępowania, opłaty administracyjne	368

Rozdział XV

Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych	373
1. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	373
2. Odwołanie	377
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	407
4. Zażalenie	409

Część czwarta**CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU NADZWYCZAJNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO****Rozdział XVI**

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	413
--	------------

Rozdział XVII

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych	423
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i weryfikacją na drodze sądowej	423
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	427
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	449
4. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych	474

Rozdział XVIII

Kontrola organu administracji publicznej wykonania przez stronę decyzji administracyjnej	481
---	------------

Część piąta**KONTROLA SĄDOWA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Rozdział XIX**

Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji publicznej	489
1. Sąd administracyjny a sąd powszechny w kontroli administracji publicznej	489
2. Sąd powszechny w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	494
3. Sąd Najwyższy w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	497

Część szósta
POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XX

Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego. Sprzeciw od decyzji	503
--	------------

Rozdział XXI

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	533
1. Sąd administracyjny.....	533
2. Strony postępowania sądowoadministracyjnego. Podmioty na prawach strony, uczestnicy postępowania	538
3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym	548

Rozdział XXII

Czynności procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	551
1. Uwagi wstępne	551
2. Pisma procesowe.....	553
3. Doręczenia	555
4. Posiedzenia sądowe	561
5. Terminy.....	566

Rozdział XXIII

Koszty postępowania	573
1. Uwagi wstępne	573
2. Koszty sądowe.....	574
3. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego	578
4. Zwolnienie od kosztów sądowych	581
5. Prawo pomocy	583

Rozdział XXIV

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	587
1. Wszczęcie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego	587
2. Legitymacja do złożenia skargi	588
3. Przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego	598
4. Wymagania formalne wniesienia skargi do sądu administracyjnego	602
5. Moc skargi do sądu administracyjnego	606
6. Granice rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego	607

7. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	608
8. Postępowanie mediacyjne	611
9. Samokontrola organu wykonującego administrację publiczną	613
10. Postępowanie rozpoznawcze	614
11. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego	618
12. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	623
Rozdział XXV	
Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	643
1. Uwagi wstępne	643
2. Skarga kasacyjna	644
3. Wymagania skargi kasacyjnej	649
4. Postępowanie ze skargą kasacyjną	652
5. Zażalenia	657
Rozdział XXVI	
Obalenie prawomocnych orzeczeń	661
1. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego	661
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	667
Rozdział XXVII	
Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	671
Rozdział XXVIII	
Gwarancje skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Roszczenie odszkodowawcze	681
Rozdział XXIX	
Postępowanie odrębne i postępowanie pomocnicze	687
1. Postępowanie odrębne	687
2. Postępowanie pomocnicze	687
Rozdział XXX	
Postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	691

Część siódma
ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział XXXI

Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego	697
1. Pojęcie i cel postępowania egzekucyjnego	697
2. Stosunek administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań	700

Rozdział XXXII

Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz podstawy egzekucji administracyjnej	709
1. Zakres obowiązywania ustawy	709
2. Podstawy egzekucji	713

Rozdział XXXIII

Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego	725
1. Uwagi wstępne	725
2. Organ egzekucyjny	726
3. Wierzyciel	733
4. Zobowiązany	735
5. Osoba trzecia	738
6. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	739
7. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	740

Rozdział XXXIV

Środki egzekucyjne	741
1. Uwagi wstępne	741
2. Środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych	742
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	763

Rozdział XXXV

Tok postępowania egzekucyjnego	767
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	767
2. Czynności postępowania egzekucyjnego	771
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	781
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	786
5. Zbieg egzekucji	787
6. Koszty egzekucyjne	788

Rozdział XXXVI

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	793
1. Uwagi wstępne	793
2. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym	793
3. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	808

Rozdział XXXVII

Postępowanie zabezpieczające	811
---	------------

Część ósma**UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE O CHARAKTERZE
ADMINISTRACYJNYM****Rozdział XXXVIII**

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	821
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	821
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	824
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe	827

Rozdział XXXIX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	829
1. Uwagi wstępne	829
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	832
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	835

Literatura	845
-------------------------	------------

Skorowidz	855
------------------------	------------

PRZEDMOWA

Podstawowym założeniem przyjętym przez Autorów podręcznika było połączenie koncepcji teoretycznych instytucji procesowych postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego, przedstawienie kształtu prawnego nadanego im w polskim systemie prawa oraz ich stosowania wynikającego z praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

Połączenie to miało stworzyć materiał do studiowania instytucji procesowych, a zatem nie tyle poznania, ile nabycia umiejętności interpretacji przepisów prawa administracyjnego i ich stosowania. Prowadzone rozważania mają wykształcić umiejętności poznania i stosowania przepisów prawa w ich złożoności, która wyklucza stosowanie przepisów prawa regulujących instytucje procesowe w oderwaniu od całego systemu wartości przyjętych w prawie unijnym i Konstytucji RP.

Przedstawione koncepcje instytucji procesowych uznają propozycje zmian wynikające z uwzględnienia takich wartości jak ochrona samodzielności samorządu terytorialnego, która wymaga krytycznej oceny przez zderzenie z ochroną jednostki przed władztwem administracyjnym. Umiejętność krytycznej oceny przez studentów obowiązujących rozwiązań i propozycji ich zmian daje w przyszłości zdolność do wykładni przepisów prawa. Pozwala poznać zamierzenia ustawodawcy z punktu widzenia praw jednostki.

Założenie przedstawienia instytucji procesowych w takim ujęciu ma zarówno służyć przygotowaniu do aplikacji prawniczych, jak i być przydatne dla praktyki działania organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Ta koncepcja przedstawienia instytucji procesowych została zachowana również w tym wydaniu mimo śmierci Profesora Janusza Borkowskiego. Instytucje procesowe przedstawione w części opracowanej przez Profesora są w pełni zachowane w ujęciu Jego autorstwa. Przeprowadzono aktualizację będącą następstwem zmiany przepisów prawa z uwzględnieniem koncepcji wynikających z potrzeby nowego spojrzenia na wykładnię przepisów prawa.

Barbara Adamiak

Część pierwsza
ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

FUNKCJE PRAWA O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I PRAWA O POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

1. Uwagi wstępne

Pojęcie funkcji nie jest jednoznaczne. W teorii prawa termin „**funkcja prawa**” ujmowany jest trojako¹. J. Wróblewski wyróżnia następujące ujęcia funkcji prawa:

- 1) **funkcje podstawowe**, do których zalicza funkcje prawa rozumiane jako „następstwa działania prawa rozpatrywane z punktu widzenia realizacji funkcji państwa określonych ze względu na jego stosunek do klas społecznych i społeczeństwa jako całości”;
- 2) **funkcje pochodne**, rozumiane jako podstawowe kierunki działania prawa, służące realizacji funkcji podstawowych;
- 3) **funkcje techniczne**, rozumiane jako środki, za pomocą których są realizowane funkcje podstawowe i funkcje pochodne.

Autor ten podkreśla, że przyjęty trójpodział funkcji służy teoretycznoprawnej refleksji nad prawem, „jest to typologia na wysokim szczeblu abstrakcji, która nie może zaspokajać potrzeb badawczych analizy funkcji poszczególnych instytucji prawnych, wymagającej odpowiedniej konkretyzacji”².



Na niższym szczeblu abstrakcji wyróżnia się **trzy funkcje prawa: ochronną, organizacyjną, wychowawczą**.

Funkcja ochronna polega na zagwarantowaniu przestrzegania prawa przez zastosowanie środków przymusu. Przejawia się ona również w ochronie określonych wartości przez:

¹ J. Wróblewski [w:] J. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 81 i 271.


² J. Wróblewski [w:] J. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 271.

- 1) ochronę interesów ogólnospołecznych;
- 2) ochronę interesów indywidualnych;
- 3) zapewnienie dodatkowych uprawnień „stronie słabszej” i nałożenie na określone organy obowiązku zabezpieczenia tych uprawnień.

Funkcja organizacyjna polega, w szerokim ujęciu, na „[...] tworzeniu pewnych form życia zbiorowego i określeniu ich struktury, na zarządzaniu i organizacji różnych dziedzin życia społecznego, przez co przyczynia się do zapewnienia ładu i porządku w społeczeństwie [...]. Funkcja organizacyjna polega również na zapewnieniu właściwego i sprawnego, a więc skutecznego działania różnych instytucji oraz jednostek (osób fizycznych) w zakresie wykonywanych przez nie zadań”³.

Funkcja wychowawcza „[...] polega na kształceniu pozytywnych postaw wobec prawa – i to zarówno wobec prawa traktowanego jako wartość samoistna, sama w sobie (ład społeczny, legalność, praworządność i związana z tym pewność prawa i przewidywalność wyników jego stosowania), jak i wobec poszczególnych norm prawnych, wyznaczających określone postępowanie i stanowiących wyraz preferencji i ochrony takich wartości, jak wolność, równość, godność osobista, trwałość rodziny, zdrowie i inne”⁴.

W dogmatyce prawa procesowego funkcje prawa procesowego bada się głównie na niższym szczeblu abstrakcji. Pojęcia funkcji używa się najczęściej „na oznaczenie typowych i zamierzonych – a więc odpowiadających wyznaczonemu celowi – efektów działania określonego urzędnika prawnego”⁵.

- 2  W doktrynie postępowania administracyjnego poglądy na **funkcje postępowania administracyjnego** nie są jednolite⁶. Według niektórych autorów podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego**. Zdaniem innych podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **ochrona interesu indywidualnego, ochrona interesu społecznego**, przy czym zdania są zróżnicowane co do priorytetu ochrony tych interesów.

Występują też poglądy wyróżniające cztery funkcje postępowania administracyjnego:

- 1) **funkcję organizatorską**, polegającą na usprawnieniu działalności administracji publicznej;
- 2) **funkcję demokratyzacji**, przejawiającą się w zapewnieniu obywatelom udziału w załatwianiu konkretnych spraw;

³ M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie* [w:] *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982, s. 15–19.

⁴ M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne funkcje prawa...*, s. 15–19.

⁵ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 13.

⁶ Poglądy te przedstawiają K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław 1978, s. 139.

- 3) funkcję wychowawczą;
- 4) funkcję zagwarantowania praworządności.

! Reprezentowane jest również stanowisko, według którego **należy odróżnić zadania od funkcji postępowania**, bo „podstawowym zadaniem postępowania administracyjnego jest realizacja porządku prawnego, wyrażonego w przepisach administracyjnego prawa materialnego, przy wydawaniu konkretnych rozstrzygnięć organów administracyjnych”⁷, a równocześnie postępowanie to wypełnia dwie funkcje. 3

„Pierwsza z nich to **funkcja ochrony interesów**, i to zarówno indywidualnych, jak też społecznych [...]. Istotą tej funkcji postępowania administracyjnego jest więc właściwe zsynchronizowanie interesu indywidualnego z interesem społecznym, a w wyniku tego ustalenie w decyzji słusznego interesu w konkretnej sprawie administracyjnej.

Druga podstawowa funkcja postępowania administracyjnego – **zabezpieczenie jednolitego i sprawnego działania organów administracyjnych** – ma istotny wpływ na styl pracy tych organów, zgodnie z zasadą gospodarności i szybkości postępowania. Celem postępowania administracyjnego pod tym względem jest stworzenie proceduralnych gwarancji nie tylko praworządności, ale także skuteczności działania organów administracyjnych”⁸.

Zagadnienie funkcji prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym można rozważać na dwóch płaszczyznach, a mianowicie – funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym na płaszczyźnie obowiązującego porządku prawnego oraz na płaszczyźnie społecznych skutków działania⁹.

2. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym w ramach porządku prawnego

! Pogląd uznający „konieczność odróżnienia wielkich linii, podstawowych założeń od innych norm prawnych, mających znaczenie tylko służebne” jest od dawna podstawą wielu teorii prawnych¹⁰. Jest on również punktem wyjścia dla ustalenia stosunku norm prawa materialnego do norm prawa procesowego. W nauce bowiem 4

⁷ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 139.

⁸ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 140.

⁹ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 13 i n.

¹⁰ S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 r.?*, PiP 1948/1, s. 14. Zob. W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje [w:] Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 427 i n.

istotę stosunku norm prawa materialnego do norm prawa procesowego opiera się na koncepcji klasyfikacji norm prawnych na **normy normatywne** (zwane też normami prawnymi w ścisłym znaczeniu albo substancjalnymi) i **normy konstruktywne**, czyli instrumentalne¹¹.

„Normy prawne w ścisłym znaczeniu regulują bezpośrednio stosunki życia społecznego, określają zachowanie jednostek wobec siebie i państwa, nakładają prawa i obowiązki. Normy instrumentalne regulują stosowanie tych pierwszych norm, jak również zapewniają przestrzeganie zasad, na jakich oparty jest porządek prawny. Do norm instrumentalnych należą zarówno reguły, które wprowadzają w życie normy w ścisłym znaczeniu i oznaczają zakres ich działania, np. normy, które urządzają funkcje ustawodawcze, jak i normy, które organizują środki służące do zapewnienia stosowania norm, jak normy wykonawcze i procesowe”¹².

Dodajmy jeszcze, że „[...] normy prawa procesowego mają charakter norm instrumentalnych. Służą one urzeczywistnieniu norm prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu”¹³, jakimi są, w zakresie nas interesującym, normy materialnego prawa administracyjnego. Z powyższego ujęcia wynika, że **normy prawa procesowego pełnią funkcję służebną wobec norm prawa materialnego**¹⁴.



Takie określenie funkcji norm prawa procesowego wydaje się kontrowersyjne. W nauce reprezentowane jest stanowisko, według którego „[...] nasuwa się wątpliwość, czy można mówić o służebnej roli jednego działu prawa wobec drugiego. Taki stosunek zachodzi między normami różnej rangi tego samego działu prawa (przepisy wykonawcze wobec przepisów ustawy). Służebna rola prawa proceduralnego wobec prawa materialnego oznaczałaby nieuzasadnione zróżnicowanie rangi tych dwóch działów prawa i przyznanie jednemu z nich rangi wyższej. Możemy natomiast mówić o służebnej roli postępowania administracyjnego jako kompleksowej instytucji prawnej wobec bazy społecznej i gospodarczej, stanowiącej przedmiot prawa materialnego”¹⁵. Takie pojmowanie funkcji służebnych norm prawa procesowego jest oczywiście nieuzasadnione. W naszym systemie prawnym zagadnienia o charakterze zarówno materialnym, jak i procesowym są regulowane w ustawie. Pod względem rangi w systemie źródeł

¹¹ J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973/2, s. 11.

¹² W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki*, PiP 1947/7–8, s. 47; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 21.

¹³ W. Siedlecki, *Istota procesu...*, s. 47.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 31; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 13; J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Wrocław 1971, s. 206.

¹⁵ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 137; J. Jodłowski, *O potrzebie...*, s. 11.

prawa nie można mówić o zróżnicowaniu, a więc o istnieniu między nimi stosunku nadrzędności i podporządkowania.

Zaliczenie norm prawa procesowego do norm instrumentalnych powoduje w konsekwencji przyjęcie stanowiska odnośnie do funkcji służebnej prawa procesowego w porządku prawnym, a to nasuwa pytanie – jak powinno się rozumieć funkcję służebną prawa procesowego?

! **Procesem** nazywamy prawnie uregulowany ciąg czynności procesowych zmierzających do ochrony porządku prawnego zarówno przez konkretyzację norm prawnych, jak i przez ich urzeczywistnienie, a **prawem procesowym** nazywamy całość norm prawnych regulujących zasady i przebieg tego procesu¹⁶. Prawo procesowe jest więc narzędziem albo instrumentem, za którego pomocą wprowadza się w życie normy prawa materialnego. Prawo procesowe jest zatem ściśle uzależnione od prawa materialnego.

Normy prawa procesowego ustanowione do regulowania trybu realizacji norm prawa materialnego bez istnienia tych norm byłyby zbędne, bezprzedmiotowe¹⁷. Wskazuje na to konstrukcja sankcji nieważności decyzji, która ma zastosowanie, gdy z normy prawa

materialnego wynikają braki przedmiotowe i podmiotowe do dokonania autorytatywnej konkretyzacji uprawnień (obowiązków) jednostki w trybie regulowanym prawem procesowym. Na tym założeniu zarówno w art. 156 § 1 k.p.a. i art. 247 § 1 o.p. wyznaczone są przesłanki nieważności. Prowadzenie w trybie regulowanym prawem procesowym autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przesądza o ciężkim jej naruszeniu, które czyni decyzję nieważną, a postępowanie od chwili wszczęcia bezprzedmiotowym. Do tego stopnia naruszenia norm prawa materialnego dającego podstawę do stosowania sankcji należy: po pierwsze, gdy nie daje ona podstaw do nawiązania stosunku materialnoprawnego w formie decyzji administracyjnej; po drugie, nie daje podstaw do nawiązania stosunku przez organ administracji publicznej (który nie ma zdolności prawnej w danego rodzaju sprawach) lub wobec jednostki, która nie ma interesu (obowiązku) prawnego do wejścia w relację materialnoprawną; po trzecie, nadano stosunkowi administracyjnoprawnemu treść wbrew oczywistemu brzmieniu tej normy prawa materialnego. Obwarowanie trwałością ukształtowanego stosunku administracyjnoprawnego uzasadnia stosowania sankcji nieważności w razie ponownego dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawie administracyjnej. Ustawodawca musi się liczyć z potrzebą urzeczywistniania norm prawa materialnego i dlatego też musi odgórnie regulować tryb, w jakim będzie mogło nastąpić to urzeczywistnienie¹⁸. Oprócz norm

¹⁶ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcje i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 13.

¹⁷ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 27.

¹⁸ M. Waligórski, *Polskie prawo...*, s. 8–9; J. Borkowski, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego w Polsce*, SP-E 1983/XXX, s. 39 i n.; M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 27.

W podręczniku zaprezentowano koncepcje teoretycznych instytucji procesowych postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego oraz ich stosowanie w praktyce ukształtowane orzecznictwem sądów administracyjnych. Wykład zawiera systematyczne przedstawienie całości rozwiązań prawnych, od kształtowania praw jednostki wobec organów administracji publicznej, gwarancje ochrony na drodze sądowej, po konstrukcję prawną przymusu państwowego stosowanego na drodze administracyjnej. Przedstawia pełen obraz regulacji prawnej działań administracji publicznej.

W 20. wydaniu uwzględniono regulacje wynikające z ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyznaczonych granic trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Nowelizacja ta wprowadziła nowe przesłanki przedawnienia w dwóch zakresach:

- zamykającym dopuszczalność prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności po upływie 30 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji;
- przyjmującym jednolite ograniczenie stosowania sankcji nieważności decyzji dotkniętej ciężką, kwalifikowaną wadliwością z upływem 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, dając pełne prawo ochrony praw nabytych.

Ponadto omówiono zmiany w przyjętej linii orzeczeń sądów administracyjnych.

Książka jest polecana jako podręcznik podstawowy na kierunkach studiów: prawo, administracja.

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, emerytowany nauczyciel akademicki Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autorka ponad 250 publikacji – monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego.

Janusz Borkowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, był profesorem zwyczajnym Uniwersytetu Łódzkiego, długoletnim kierownikiem Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji, a także sędzią Sądu Najwyższego oraz sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor około 250 publikacji z prawa i postępowania administracyjnego: monografii, komentarzy, podręczników, studiów, artykułów i glos.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382865462 W20P01

ISBN 978-83-8286-546-2



9 788382 865462

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)