

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **21**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

21

Stan prawny na 1 lipca 2024 r.

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Barbara Adamiak: I, IV pkt 1 i 2, V, VII–VIII, XI, XIII–XXXIII

Janusz Borkowski (aktualizacja B. Adamiak): II–III, IV pkt 3, VI, IX–X, XII, XVII,
XXXIV–XXXV

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., 2024

ISBN 978-83-8358-864-3

21. 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	13
---------------------	----

Przedmowa.....	17
----------------	----

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	21
1. Uwagi wstępne	21
2. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w ramach porządku prawnego.....	23
3. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w płaszczyźnie społecznie pożądanym efektów działania.....	32

Rozdział II

Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego	39
1. Zasady postępowania administracyjnego – naczelné oraz ogólne	39
2. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	42
Pierwotne zasady idei stosowania prawa	43
Pochodne zasady idei stosowania prawa.....	47
Zasady kultury administrowania.....	51
Zasady techniczno-procesowe.....	55
Zasada ogólna ochrony danych osobowych	57
Zasady ogólne dotyczące przedsiębiorców	57
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	60
4. Zasady ogólne postępowania podatkowego	62
5. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	68

Rozdział III**Źródła prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu**

sądowoadministracyjnym	73
1. Kodeks postępowania administracyjnego jako źródło prawa proceduralnego dla administracji publicznej oraz praw jednostki.....	73
2. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym ogólnym, w sporach o właściwość i w postępowaniach uproszczonych.....	76
3. Administracyjne kary pieniężne.....	84
4. Europejska współpraca administracyjna.....	85
5. Zakres mocy obowiązującej przepisów postępowania podatkowego.....	86
6. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.....	87
7. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	88

Rozdział IV**Pojęcie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego,**

rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje	91
1. Pojęcie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.....	91
2. Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.....	93
3. Pojęcie instytucji procesowych i ich rodzaje.....	97

Część druga**INSTYTUCJE PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO****Rozdział V**

Organ prowadzący postępowanie administracyjne	103
1. Zdolność prawna organów administracji publicznej.....	103
2. Kompetencja ogólna organów administracji publicznej.....	103
3. Kompetencja szczególna organów administracji publicznej.....	108
4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych.....	118
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym.....	126

Rozdział VI

Strona postępowania administracyjnego	133
1. Drugi element układu podmiotowego postępowania administracyjnego ...	133
2. Pojęcie strony postępowania administracyjnego ogólnego.....	133
3. Pojęcie strony postępowania podatkowego.....	138
4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność procesowa stron postępowania.....	141
5. Pełnomocnictwo procesowe.....	145

Rozdział VII

Podmioty na prawach strony	149
1. Uwagi wstępne	149
2. Organizacja społeczna	150
3. Prokurator	156
4. Podmioty na prawach strony powołane do obrony podstawowych wartości praw jednostki.....	158
5. Inne podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych	160

Rozdział VIII

Uczestnicy postępowania administracyjnego	163
1. Pojęcie uczestników postępowania.....	163
2. Rodzaje uczestników postępowania i ich uprawnienia	164

Rozdział IX

Przedmiot postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego	169
1. Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego w doktrynie	169
2. Elementy pojęcia przedmiotu postępowania administracyjnego	170
3. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	173
4. Określenie przedmiotów postępowania i procesu administracyjnego	175

Część trzecia**CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU ZWYKŁEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO****Rozdział X**

Czynności procesowe postępowania administracyjnego	181
1. Uwagi wstępne o czynnościach postępowania administracyjnego	181
2. Czynności procesowe wszczęcia postępowania.....	183
3. Czynności toku postępowania techniczno-procesowe.....	194
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania.....	210
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego.....	222
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego.....	227

Rozdział XI

Dowody i postępowanie wyjaśniające	229
1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie	229
2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych.....	233
3. System środków dowodowych.....	235
4. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym.....	254

5. Rozprawa.....	266
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	270
7. Mediacja.....	271
8. Postępowanie uproszczone	275

Rozdział XII

Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym.....	277
1. Uwagi wstępne dotyczące prawnych form orzekania	277
2. Zasady orzekania w sprawie indywidualnej.....	280
3. Zakres stosowania decyzji, postanowienia, ugody	282
4. Forma prawna i skutki aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną albo kwestię procesową	286
5. Milczące załatwienie sprawy	294
6. Współdziałanie organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej.....	302
7. Umorzenie postępowania w sprawie indywidualnej.....	305
8. Rektyfikacja decyzji i postanowień.....	307
9. Orzekanie o kosztach postępowania, opłaty administracyjne	310

Rozdział XIII

Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych.....	315
1. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	315
2. Odwołanie	318
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	349
4. Zażalenie	351

Część czwarta

CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU NADZWYCZAJNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XIV

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	355
--	------------

Rozdział XV

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych.....	365
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i weryfikacją na drodze sądowej.....	365
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	369
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	391
4. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych	413

Rozdział XVI

Kontrola organu administracji publicznej wykonania przez stronę decyzji administracyjnej	421
---	-----

Część piąta**POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE****Rozdział XVII**

Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego. Sprzeciw od decyzji	429
--	-----

Rozdział XVIII

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	461
1. Sąd administracyjny.....	461
2. Strony postępowania sądowoadministracyjnego. Podmioty na prawach strony, uczestnicy postępowania.....	466
3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym	475

Rozdział XIX

Czynności procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym	479
1. Uwagi wstępne	479
2. Pisma procesowe.....	481
3. Doręczenia	483
4. Posiedzenia sądowe	489
5. Terminy.....	494

Rozdział XX

Koszty postępowania	501
1. Uwagi wstępne	501
2. Koszty sądowe	502
3. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.....	506
4. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	509
5. Prawo pomocy.....	511

Rozdział XXI

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	515
1. Wszczęcie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego.....	515
2. Legitymacja do złożenia skargi	516
3. Przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego	526

4. Wymagania formalne wniesienia skargi do sądu administracyjnego.....	530
5. Moc skargi do sądu administracyjnego	534
6. Granice rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego	536
7. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	536
8. Postępowanie mediacyjne	539
9. Samokontrola organu wykonującego administrację publiczną.....	541
10. Postępowanie rozpoznawcze.....	542
11. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego	546
12. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	551
 Rozdział XXII	
Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	571
1. Uwagi wstępne	571
2. Skarga kasacyjna.....	572
3. Wymagania skargi kasacyjnej	577
4. Postępowanie ze skargą kasacyjną.....	580
5. Zażalenia.....	586
 Rozdział XXIII	
Obalenie prawomocnych orzeczeń	589
1. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego.....	589
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	595
 Rozdział XXIV	
Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia....	599
 Rozdział XXV	
Gwarancje skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Roszczenie odszkodowawcze	609
 Rozdział XXVI	
Postępowanie odrębne i postępowanie pomocnicze	615
1. Postępowanie odrębne	615
2. Postępowanie pomocnicze	615
 Rozdział XXVII	
Postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	619

Część szósta
ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział XXVIII

Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego	625
1. Pojęcie i cel postępowania egzekucyjnego	625
2. Stosunek administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań.....	628

Rozdział XXIX

Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz podstawy egzekucji administracyjnej	637
1. Zakres obowiązywania ustawy.....	637
2. Podstawy egzekucji	641

Rozdział XXX

Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego	657
1. Uwagi wstępne	657
2. Organ egzekucyjny.....	658
3. Wierzyciel	665
4. Zobowiązany	667
5. Osoba trzecia.....	670
6. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna.....	670
7. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	671

Rozdział XXXI

Tok postępowania egzekucyjnego	673
1. Zasady postępowania egzekucyjnego.....	673
2. Czynności postępowania egzekucyjnego.....	678
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego.....	689
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	694
5. Zbieg egzekucji.....	695
6. Koszty egzekucyjne	696

Rozdział XXXII

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	701
1. Uwagi wstępne	701
2. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym.....	701
3. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym.....	716

Rozdział XXXIII	
Postępowanie zabezpieczające	719
Część siódma	
UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE O CHARAKTERZE	
ADMINISTRACYJNYM	
Rozdział XXXIV	
Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń.....	729
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	729
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	732
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe.....	734
Rozdział XXXV	
Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	737
1. Uwagi wstępne	737
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	738
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	740
Literatura.....	749
Skorowidz.....	759

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 urządzenia 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.

„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 istotę stosunku

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

⁸ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *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.

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

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-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 137; J. Jodłowski, *O potrzebie...*, s. 11.

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 ogólnie regulować tryb, w jakim będzie mogło nastąpić to urzeczywistnienie¹⁸. Oprócz norm prawa materialnego ustawodawca tworzy więc również normy prawne innego rodzaju, które mają na celu umożliwienie urzeczywistnienia norm prawa materialnego. Mając

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 instytucje procesowe postępowania administracyjnego i administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego. Wskazano kierunki wykładni przepisów prawa procesowego oraz ich wpływ na stosowanie orzecznictwa sądów administracyjnych. Wykład zawiera systematyczne przedstawienie całości rozwiązań prawnych, od kształtowania praw jednostki wobec organów administracji publicznej, gwarancji ochrony na drodze sądowej, po konstrukcję prawną przymusu państwowego stosowanego na drodze administracyjnej.

W 21. wydaniu omówiono nowe rozwiązania prawne dotyczące m.in.:

- rozszerzenia prawa do obrony na drodze postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego;
- instytucji gwarancji prawa udziału osób pozbawionych wolności w czynnościach administracyjnego postępowania wyjaśniającego oraz w posiedzeniach sądu administracyjnego;
- oparcia prawa odwołania na naruszeniu interesu prawnego jednostki, obowiązku organu administracji publicznej sporządzenia uzasadnienia decyzji zawierającej argumentację uwzględniającą w całości żądania strony;
- przestaniek skuteczności czynności ponaglenia;
- szczegółowych regulacji instytucji procesowych administracyjnego postępowania egzekucyjnego;
- rozszerzenia prawa skargi do sądu administracyjnego na opinie, o których mowa w art. 119zzl Ordynacji podatkowej.

Przedstawiono ponadto zmiany w przyjętej linii orzeczeń sądów administracyjnych.

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

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowana nauk prawnych, emerytowana profesor 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 prawa 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



ISBN 978-83-8358-864-3



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)