

AKSJOMATY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jan Zimmermann

MONOGRAFIE

AKSJOMATY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jan Zimmermann

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Redaktor prowadzący
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Opracowanie redakcyjne
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-639-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Założenia wstępne	9
Rozdział 1	
O celu postępowania	27
Rozdział 2	
O zasadach.....	41
Rozdział 3	
O sprawie administracyjnej.....	75
Rozdział 4	
O podmiotach.....	93
Rozdział 5	
O przebiegu – budowanie decyzji administracyjnej	123
Rozdział 6	
O judycjalizacji.....	157
Rozdział 7	
O zakończeniu postępowania.....	169
Rozdział 8	
O instancyjności.....	191

Rozdział 9	
O trwałości rozstrzygnięcia i o jego nieważności.....	225
Rozdział 10	
O postępowaniu sądownoadministracyjnym.....	249
Zakończenie	279
Zestawienie podstawowych aksjomatów postępowania administracyjnego.....	283
Literatura cytowana w przypisach	289

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
- ustawa o NSA – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)
- ReNEUAL – Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, Warszawa 2015
- rNTA – rozporządzenie Prezydenta RP z 27.10.1932 r. o NTA o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.)

Publikatory

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
DGP	– Dziennik Gazeta Prawna
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
NP	– Nowe Prawo
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUG	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUW	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Inne

INP PAN	– Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
TK	– Trybunał Konstytucyjny

ZAŁOŻENIA WSTĘPNE

1. W 2013 r. ukazała się moja książka pt. *Aksjomaty prawa administracyjnego*, której założeniem było zebranie podstawowych cech prawa administracyjnego, także cech „odwiecznych”, „przyrodzonych”, leżących u podstaw tej dyscypliny, nadania im współczesnego kształtu i współczesnego komentarza. Chodziło przy tym o cechy polskiego prawa administracyjnego, ujęte przez pryzmat polskiego ustawodawstwa, choć oczywiście większość z nich ma charakter uniwersalny. Dla określenia podstawowych cech prawa administracyjnego wybrałem słowo: „aksjomaty”. Zgodnie z ujęciem słownikowym, zaczerpniętym z logiki, aksjomatem jest twierdzenie (systemu dedukcyjnego) przyjęte bez dowodu – pewnik¹. Pojęcia tego nie używałem jednak w znaczeniu dosłownym (w prawie nie ma pewników), ale przez jego użycie chciałem nobilitować te elementy i cechy prawa administracyjnego, które są decydujące dla tożsamości tej gałęzi prawa i dla jej wyodrębnienia. Wskazanie takich cech uważam za pożyteczniejsze od budowania jakiegokolwiek definicji prawa administracyjnego. Pozwala ono określić możliwie dokładnie, co można nazwać istotą tego prawa.

W książce zaprezentowanej obecnie przyjąłem taką samą zasadę, dążąc do tego, ażeby obie prace były ze sobą porównywalne i stanowiły pewną całość. Motywem takiego zamierzenia jest przede wszystkim to, że w moim najgłębszym przekonaniu, które starałem się i staram się teraz uzasadniać, prawo administracyjne jest i powinno być zawsze jednością. Z tej zasady wynika również przyjmowane przeze mnie założenie, że

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 26.

nie ma osobnej gałęzi prawa, nazwanej „postępowaniem (procedurą) administracyjnym”², tak jak nie ma odrębnej gałęzi, nazwanej „administracyjnym prawem ustrojowym” lub „administracyjnym prawem materialnym”. Są to jedynie trzy części tego samego prawa administracyjnego, które się wzajemnie przenikają i to przenikają tak mocno, że ich rozdzielanie jest w istocie niemożliwe, a jeżeli do niego dochodzi, to w sposób sztuczny i często problematyczny. W szczególności, zupełnie inaczej, niż to ma miejsce w „sądowych” gałęziach prawa, w prawie administracyjnym nierozzerwalny jest związek prawa materialnego z prawem procesowym, zawsze zależnym od prawa materialnego. Takie właśnie założenie, które będę prezentować na następnych stronach i próbować je udowodniać, powoduje, że pisząc o aksjomatach postępowania administracyjnego, nie mam na myśli innej gałęzi prawa, tylko zawsze to samo prawo, prawo administracyjne. Jest ono jednakże tym razem obserwowane od innej nieco strony – od strony procesowej. Jeżeli mój zamiar się powiedzie i Czytelnik zaakceptuje moje racje, będzie mógł połączyć obie książki, gdyż towarzyszy im ta sama myśl, a omówione w nich aksjomaty wzajemnie się uzupełniają.

Mogę więc tu powtórzyć za wstępem do poprzedniej książki, że cechą moich uwag jest to, że zdają się one dotyczyć w większości rzeczy oczywistych – takich, które zostały już nie tylko dostatecznie, ale wyczerpująco opracowane przez doktrynę i wobec których dodanie nowych elementów byłoby trudne, bezproduktywne, a czasem niemożliwe. Przedstawione aksjomaty nie stanowią więc w zasadzie nowości, choć oczywiście zauważam i notuję nowe unormowania, które mogą ewentualnie te aksjomaty modyfikować. Uważam jednak, że istotne jest ich zebranie, spojrzenie na nie kompleksowo i pokazanie, które z nich mogą stanowić źródło dyskusji i na jakiej płaszczyźnie, właśnie w kontekście innych aksjomatów. Taka ogólna dyskusja jest potrzebna dla ulepszania prawa administracyjnego, które przeżywa kryzys³, a także dlatego, że najczęściej

² Całkowicie odmiennie W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, który już przed 35 laty twierdził stanowczo, że prawo o postępowaniu administracyjnym jest nie tylko odrębną poddziedziną prawa administracyjnego, ale jest wręcz osobnym działem prawa – s. 51.

³ Por. *Kryzys prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, w szczególności: tom II: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012.

doktryna przygląda się każdemu z tych aksjomatów z osobna. Jeżeli omawia je łącznie, to raczej dla celów dydaktycznych lub komentarzowych.

Powtarzam też za wstępem do poprzedniej książki, że i teraz cechą moich uwag jest pewien zamierzony konserwatyzm ujęcia, który utrzymuję, choć w poprzedniej książce nie wszystkim się on podobał. Chcę osiągnąć skutek w postaci zaakcentowania lekceważonej czasem ciągłości nauki prawa i postępowania administracyjnego, podkreślenia wartości dotychczasowych ujęć, często, niestety, odrzucanych, większego doceniania dawnych uczonych, którzy tworzyli dzisiejszy kodeks postępowania administracyjnego, a jednocześnie zapewnienia luki i przyczynienia się do likwidacji „przeskoku” między tradycją a trendami współczesnymi. Podtrzymuję zdanie, że nowe zjawiska należy oczywiście badać, zajmować się nimi – rzecz jasna, bez nich nauka nie może iść do przodu – ale nie można ich całkowicie przeciwstawiać zjawiskom zastanym. Nie powinno się uprawiać nauki na czystym polu, na czystej kartce i wybierać oraz omawiać tylko te kierunki, które są pewnie wartościowe, ale przyszłe, a ich atrakcyjność polega tylko na tym, że są nieznanne.

2. Omawianie aksjomatów postępowania administracyjnego oparłem przede wszystkim na dorobku doktryny, który oczywiście bazuje na obowiązującym prawie. Lista cytowanych prac jest tutaj jedynie wyborem tych, które wydały mi się przydatne dla omówienia poszczególnych zagadnień i nie jest ona wyczerpująca. Są to więc albo prace charakterystyczne dla danego aksjomatu – klasyczne albo bardzo nowe – takie, na podstawie których można wskazać, czy dana, tradycyjna cecha postępowania administracyjnego zachowuje dzisiaj swoją żywotność i czy można nadal nazywać ją aksjomatem. Elementy obowiązującego prawa będą w moich uwagach przedstawiane, a także interpretowane oraz komentowane, tylko w takim wymiarze, który będzie niezbędny dla pokazania pryncypiów. Z założenia natomiast nie wykorzystuję w tej pracy orzecznictwa sądowego. Zdaję sobie sprawę z tego, że może to wywołać zdziwienie albo krytykę, gdyż przecież analizowanie elementów postępowania administracyjnego wydaje się niemożliwe bez powoływa-

Niestety, od czasu opublikowania tej książki kryzys ten, jak zresztą kryzys całego prawa i praworządności w Polsce, znacznie się pogłębił z uwagi na znane fakty polityczne.

nia się na orzecznictwo. To przecież właśnie orzecznictwo przyczynia się przecież walnie do takich a nie innych zachowań procesowych organów administracji publicznej⁴. Jest to oczywiście ważna i znacząca prawda. Jednak wychodzę z założenia, że skoro mam mówić o aksjomatach (pryncypiach, podstawowych cechach, dogmatach, pewnikach) postępowania administracyjnego, to orzecznictwo sądowe nie ma na nie wpływu. Odgrywa ono ogromną rolę, rolę nie do przecenienia w samym bieżącym stosowaniu różnych rozwiązań procesowych i w interpretacji poszczególnych unormowań, a z pewnością także w formułowaniu postulatów *de lege ferenda* i postulatów wobec samego orzecznictwa, jednak akurat nie oddziałuje ono na „wyższe i bardziej teoretyczne piętro”, na którym mam się poruszać. Wydaje się, że nawet ugruntowane orzecznictwo czy nawet tzw. prawo sędziowskie leży jednak poniżej pryncypiów, które wyznaczają kształt postępowania administracyjnego. Pomiędzy tym orzecznictwem a pryncypiami (aksjomatami) leży wszak „piętro ustawodawcze”. Gdy ustawodawstwo odchodzi od zasad, orzecznictwo powinno poprzez jego interpretację do tych zasad powracać. Ta jego – zawsze, a szczególnie obecnie – bezcenna rola nie oznacza jednak, że może ono owe zasady samo ferować i że może samo ustalać cechy omawianej dziedziny prawa.

3. Praca została oparta na obowiązującym ustawodawstwie. Jednak omawianie konkretnych rozwiązań normatywnych nie stanowi w niej celu samego dla siebie, a zostały one potraktowane jako ilustracja prezentowanych zagadnień ogólnych i nie mają charakteru wyczerpującego. Z tego powodu nie ustalam – jak to się zwykle czyni – daty, do jakiej odnosi się stan prawny omówiony w tej książce. Na taką moją decyzję ma również wpływ to, że dosłownie w ostatniej chwili przed drukiem tej książki uchwalono obszerną nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. W każdym rozdziale ustosunkowuję się więc do wprowadzonych zmian, ale są one zupełnie świeże, a niektóre mogą się okazać aksjomatami postępowania administracyjnego dopiero w przyszłości,

⁴ Por. *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016.

⁵ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935.

jeżeli zostaną zaakceptowane przez doktrynę i orzecznictwo i wpiszą się praktycznie w działania organów administracji publicznej. Dotyczy to również projektu „Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej”, umieszczonego pod nazwą „ReNUAL”. Projekt ten, w wypadku wprowadzenia go w życie, może obowiązywać nie tylko organy Unii Europejskiej, ale także organy administracyjne państw członkowskich, pod warunkiem że prawo właściwe dla danego sektora UE uczyni jego przepisy obowiązującymi.

4. Wyjaśniwszy wyżej przyjęte przeze mnie znaczenie słowa: „aksjomaty”, powinienem teraz przedstawić moje rozumienie drugiej części tytułu tej książki, czyli słów: „postępowanie administracyjne”. Tytuł niniejszej pracy może być bowiem odczytywany wieloznacznie z uwagi na bardzo różne, możliwe podejścia do tego określenia⁶. Można bowiem ten termin rozumieć funkcjonalnie i dynamicznie jako ciąg czynności dokonywanych przez organy administracji publicznej, które zmierzają do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego. Mógłby to być ciąg działań zmierzających do wydania decyzji (postępowanie jurysdykcyjne) albo – znacznie szerzej – ciąg czynności zmierzających do osiągnięcia jakiegokolwiek skutku prawnego w obrębie prawa administracyjnego (skutku egzekucyjnego, kontrolnego, nadzorczego, karno-administracyjnego, planistycznego, skutku w postaci aktu generalnego, umowy administracyjnej i in.). W tym ujęciu postępowanie „toczy się”, „trwa”, „przebiega” i faktycznie „się dzieje” po to, aby osiągnąć określony przez prawo cel. Mamy jednak mówić o prawie, toteż w zupełnie innym ujęciu – normatywnym, a zarazem statycznym – postępowaniem administracyjnym jest część prawa administracyjnego – zespół norm procesowych, wchodzących w jego obręb albo też gałąź prawa (dyscyplina prawnicza) zajmująca się normami procesowymi w prawie administracyjnym, pod warunkiem że ktoś akceptuje pełne wyodrębnienie takiej gałęzi. Mogłaby to być wreszcie bardziej lub mniej wyodrębniona dziedzina nauki, a tak-

⁶ Różne sposoby definiowania i ujmowania zakresu terminu: „postępowanie administracyjne” podaje B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 1 i n. W wymiarze światowym por. na ten temat: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 17 i n.

że dydaktyki, należąca do nauk prawnych i przedmiotów prawniczych. Sposoby podejścia do tego przedmiotu są zatem tak różne, że nie da się ich realizować jednocześnie. Wybór każdej z tych możliwości jest konieczny, a jest możliwy albo wtedy, gdy zamierza się poddać analizie całość tematyki albo wtedy, gdy wybiera się do omówienia jakiś jej szerszy lub węższy fragment.

Moim pierwotnym zamiarem jest pokazanie aksjomatów tego, co nazywamy postępowaniem administracyjnym i to w sposób możliwie symetryczny do koncepcji i układu poprzedniej książki o aksjomatach prawa administracyjnego. I dlatego dostrzegam tu teraz podstawowy problem. Ta zapowiedziana i sędzę, że w jakimś zakresie konieczna symetria, nakazywałaby traktować zawarte w tytule określenie: „postępowanie administracyjne” jako oddzielną gałąź prawa i mówić o tej gałęzi. Wtedy symetria byłaby w pełni zachowana: w dwóch pracach badałbym aksjomaty dwóch gałęzi prawa – spokrewnionych oczywiście ze sobą, porównuję je, co pozwoliłoby ustalić, czy ich aksjomaty mogą być wspólne lub komplementarne. Jak już wcześniej zaznaczyłem, przyjmuję jednak, że postępowanie administracyjne nie jest oddzielną dyscypliną prawniczą ani osobną dziedziną prawa. Przy takim założeniu nie mogę dokonywać równoległych i symetrycznych porównań z aksjomatami prawa administracyjnego, gdyż porównywałbym wtedy aksjomaty części z aksjomatami całości. Chodzi mi natomiast o wejście „do środka”, w istotę postępowania administracyjnego, zarówno normatywną, jak i teoretyczną i szukanie jego doniosłych cech (aksjomatów) w samych normach procesowych, jak i w normach należących do innych segmentów prawa administracyjnego. To „wejście do środka” powinno więc być jednocześnie i automatycznie „wejściem do środka” całego prawa administracyjnego. Muszę zatem ustalić jakieś pole rozważań i pewne dalsze założenia wstępne w kwestii pojmowania postępowania administracyjnego.

Kłopotliwą okolicznością wstępną jest wielkie zróżnicowanie postępowania administracyjnych. Jest to oczywiście cecha odróżniająca postępowanie administracyjne od sądowych i ona sama w sobie też może być traktowana jako aksjomat. Jednak uwagi na ten temat byłyby znacznie bardziej spójne i klarowne, gdybyśmy mieli do czynienia z jednolitym

przedmiotem analizy. Już zróżnicowanie samego prawa administracyjnego powodowało kłopoty w wyborze tych jego cech, które byłyby uniwersalne i obejmowałyby całość dyscypliny. Udało się takie znaleźć. W wypadku postępowań zadanie to jest trudniejsze. Zagadnienie zróżnicowania postępowań i mówienie o systemie postępowań administracyjnych dostarcza przede wszystkim miejsca dla wniosków czysto formalnych, związanych z ustawodawstwem procesowym. Mówi się wtedy nie o jednym kodeksie, ale o wielu ustawach, w których umieszczone są odstępstwa procesowe⁷. Można jednak na to zagadnienie spojrzeć także od strony materialnej: wielość i różnorodność spraw administracyjnych wymusza wielość regulacji procesowych. O wszystkim jednak decyduje zawsze prawo materialne. To więc, co nazywamy zbiorczo „postępowaniem administracyjnym”, to baza materialna plus obudowa formalna. Nie można więc myśleć o postępowaniu administracyjnym tylko jako o obudowie formalnej, bez tego materialnego wnętrza.

Dla pokazania zróżnicowania postępowań administracyjnych i wyboru odpowiedniej drogi rozważań, kluczowe wydaje się pojęcie jurysdykcji. Słowo to jest zazwyczaj stosowane w odniesieniu do działalności sądów powszechnych. One bowiem sprawują „jurysdykcję”, czyli orzekają o prawach i obowiązkach jednostek. Ponieważ jednak o prawach i obowiązkach jednostek orzekają również organy administracji publicznej, słowo to zostało przeniesione do prawa administracyjnego, a w istocie do postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji, nazwanego postępowaniem jurysdykcyjnym⁸. W tym kontekście określenie to zostało powszechnie przyjęte, choć są pewne opory, żeby działalność decyzyjną administracji nazwać właśnie jurysdykcją. Oczywiście obiegowo i tradycyjnie przez „postępowanie administracyjne” rozumie się właśnie postępowanie jurysdykcyjne, uregulowane przede wszystkim w kodeksie postępowania administracyjnego. I tu powstaje kolejny problem wyboru. Dla jego rozwiązania konieczne jest podkreślenie, że wszelkie postępowania niejurysdykcyjne, ale mieszczące się

⁷ Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii...*, s. 76 i n.

⁸ Nazwę tę zaproponował M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.

w ramach administracji publicznej albo wywodzą się wprost z postępowania jurysdykcyjnego albo nieostro do niego odsyłają, wprowadzając tymi odesłaniami zamęt legislacyjny⁹. Rzadziej bywa tak, że formułują one swoje własne reguły mniej lub bardziej udane i mniej lub bardziej potrzebne w konkretnej dziedzinie, jakiej dotyczą. Wtedy jednak są one unormowane na zasadzie wyjątku – często bardzo wąskiego – i na tej podstawie trudno jest mówić o wykształceniu się tam odrębnych aksjomatów. Nie znajdziemy przecież takich aksjomatów w procedurze budowania planu zagospodarowania przestrzennego albo w procedurze nadzorczej, realizowanej wobec działalności samorządu terytorialnego. Tak więc aksjomaty, czyli to, co jest istotą postępowania administracyjnego, znajduje się w postępowaniu jurysdykcyjnym i w jego teorii. Takie aksjomaty mogą i powinny być przenoszone w obręb innych postępowań i tam wykorzystywane, ale uważam, że nie mogą być tam zastępowane przez inne konstrukcje. Być może prowadzi to do wniosku, że należy wyposażać postępowania pozajurysdykcyjne w cechy postępowania jurysdykcyjnego po to, żeby ograniczyć wielkie zróżnicowanie postępowań, szkodliwe dla całego systemu. Należałoby to jednak robić uważnie, z nastawieniem na konkretny cel danego unormowania, a nie w sposób dowolny. Jest to jednak odrębne zagadnienie, które odbiega od tematu tej pracy.

W rezultacie, jeśli moim zamiarem jest pełne przedstawienie podstawowych cech – aksjomatów postępowania administracyjnego, muszę się ograniczyć do postępowania jurysdykcyjnego¹⁰, zwracając jednak

⁹ Warto tu zwrócić uwagę na regulacje „ustaw samorządowych”, które normując postępowanie nadzorcze prowadzone przez wojewodę wobec działalności samorządu terytorialnego, odsyłają do przepisów k.p.a., choć bliższe przyjrzenie się temu odesłaniu udowodnia, ale są one na tyle różne i odrębne, że należy dla nich przeznaczać osobne opracowania. Wybór takiego pola rozważań nie jest jednak spowodowany faktem kodyfikacji jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

¹⁰ Podobnie traktuje pojęcie postępowania administracyjnego Z. Kmiecik, *Zarys teorii...*, s. 28. Takie ograniczenie może się wydawać zbyt wąskim polem badawczym. Jednak zarówno Z. Kmiecik, jak i ja wychodzimy z założenia, że rzetelne i pełne przedstawienie cech postępowania administracyjnego jest możliwe tylko w ramach postępowania (postępowań) jurysdykcyjnych. Innych postępowań administracyjnych nie należy dyskredytować, ale są one na tyle różne i odrębne, że należy dla nich przeznaczać osobne opracowania. Wybór takiego pola rozważań nie jest jednak spowodowany faktem kodyfikacji jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

uwagę na to, że i ono samo jest również wysoce zróżnicowane, toteż poszczególne cechy, które uznamy za wspólne, mogą być modyfikowane w konkretnych rozwiązaniach prawnych.

5. Znajdując się już myślą w obrębie postępowania jurysdykcyjnego, zakładam, że niektóre, nawet istotne i praktycznie ważne kwestie z nim związane nie są szczególnie znaczące w tych rozważaniach i mają z ich punktu widzenia znaczenie drugorzędne, nie należąc do jego istoty. Należą tu zwłaszcza zagadnienia kodyfikacji i dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Można zauważyć, że bardzo wiele miejsca poświęca się w literaturze kwestii kodyfikacji rozumianej jako kompletny zbiór norm procesowych¹¹. Jest to częsty kierunek omawiania tego postępowania, który polega na przykład na porównywaniu kodeksów różnych państw. Pokazując istotę postępowania administracyjnego, powinniśmy jednak abstrahować od konkretnej regulacji czy od konkretnych problemów kodyfikacyjnych, które są wtórne. Tego rodzaju badania i takie rozważania skierują naszą uwagę w niewłaściwą stronę. Dlatego, jak sądzę, nie ma tu potrzeby poruszania zagadnień kodyfikacyjnych, choć współczesne zamiary wprowadzenia gruntownych zmian w kodeksie postępowania administracyjnego lub nawet planów napisania kodeksu od nowa, powinny i tu zostać skomentowane, gdyż mogą wpłynąć na traktowanie cech podstawowych postępowania administracyjnego. Na marginesie warto tu powiedzieć, że grzechem reformatora byłoby zacyzanie wszystkiego od początku albo ignorowanie dotychczasowego dorobku w reformowanej dziedzinie. Tak jak nauka, tak i legislacja jest procesem ciągłym, w którym każdy etap wynika z poprzedniego i do niego nawiązuje. Nawet więc, jeżeli zgodzimy się, że istniejący kodeks postępowania administracyjnego nie dostaje do potrzeb nowego społeczeństwa ani aspiracji współczesnej administracji publicznej, to podważanie jego instytucji jest zabiegiem chybionym. Każda zmiana musi bazować na poprzednim dorobku. Odnosząc się ogólnie do pre-

¹¹ Kwestia zabiegów kodyfikacyjnych obserwowanych w różnych, nieraz egzotycznych krajach, skąd inąd bardzo interesująca praktycznie, nie jest też z całą pewnością elementem teorii postępowania administracyjnego. Odmiennie uważa Z. Kmieciak, który poświęca tym zagadnieniom bardzo wiele miejsca w swoim *Zarysie*, umieszczając te rozważania właśnie w ramach teorii, *Zarys teorii...*, s. 34 i n.

zentowanych pomysłów¹², zgłaszam jeszcze jedno zastrzeżenie. Otóż niewątpliwie celna jest analiza obecnej sytuacji, która dowodzi może z pewną przesadą, że „kodeks zaczął być spychany na margines” i że woluntaryzm ustawodawcy jest tak wielki, iż mnoży on postępowania szczególnie¹³. Te zjawiska nie zależą jednak od samego kodeksu i powinny być naprawiane innymi drogami. Nie potwierdzam natomiast tego, że rzekomo wzmożła się kazuistyka rozwiązań kodeksowych oraz stopień ich formalizacji, a tym samym nastąpił wzrost kosztów postępowania administracyjnego¹⁴. Te akurat elementy nie są specjalnie zauważalne i nie mogą wpływać na istotne zmiany w kodeksie. Podzielim też w tym kontekście zdanie A. Wróbla, że głębokie zmiany kodeksu „byłyby usprawiedliwione, gdyby obecna regulacja nie odpowiadała przepisom konstytucji” i że „w k.p.a. można za to doszukać się takich unormowań, które służą realizacji wielu zasad konstytucyjnych, w tym dwuinstancyjności postępowania stanowiącej dla obywatela pewną gwarancję ustrojową”¹⁵. Zapatrywanie to zostało ostro skrytykowane przez Z. Kmiecika¹⁶, jednak trudno się zgodzić z jego argumentacją. Pisze on m.in., że: „Jedno jest pewne – uznanie jakichś rozwiązań za konstytucyjne lub przynajmniej niesprzeczne z pryncypiami ustrojowymi nie przesądza jeszcze o ich merytorycznej poprawności, rozpatrywanej np. z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego lub organizacyjnego. Rozdźwięk między tymi wartościami musi uwzględniać każdy, kto podejmuje próbę postawienia jakiegokolwiek prognozy legislacyjnej”¹⁷. Rzeczywiście: to „jedno jest pewne”. Jednakże nie można przy pomocy takiego argumentu podważać tezy A. Wróbla, że zasadnicza zmiana k.p.a. nie jest uzasadniona, gdyż dotychczasowy kodeks odpowiada standardom konstytucyjnym i nawet je rozwija. Nie można dla celów naprawiania elementów ekonomicznych, społecznych lub organizacyjnych zmieniać wszystkiego, tej całości, która właśnie odpowiada

¹² Por. Z. Kmiecik, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016/1, s. 3 i n.

¹³ Z. Kmiecik, *Dylematy reformy...*, s. 3–4.

¹⁴ Z. Kmiecik, *Dylematy reformy...*, s. 3–4.

¹⁵ A. Wróbel, *Głęboka modernizacja kodeksu jest nieuzasadniona*, DGP 2015/160, s. 85, cyt. za Z. Kmiecik, *Dylematy reformy...*, s. 8.

¹⁶ Z. Kmiecik, *Dylematy reformy...*, s. 8.

¹⁷ Z. Kmiecik, *Dylematy reformy...*, s. 9.

obowiązującej konstytucji. Nie można tego robić zwłaszcza obecnie, gdy obowiązujące standardy konstytucyjne są podważane. Cele te są partykularne i należy je realizować w sposób partykularny, nie ruszając wartościowej całości, odpowiadającej Konstytucji. To właśnie – jak sądzę – ma na myśli A. Wróbel i w pełni z nim się zgadzam.

Dla analizy istoty i aksjomatów postępowania administracyjnego nie jest też potrzebna szczegółowa analiza aktualnych rozwiązań legislacyjnych, poza ich rudymentami, tj. poza tymi konstrukcjami prawnymi, które przesądzają o generalnym kształcie postępowania, choć w niektórych punktach może ona stanowić dobrą ilustrację prezentowanych problemów. W szczególności nie wpływają na tę istotę ani potrzebne, ani wadliwe rozwiązania legislacyjne, które dekodyfikują postępowanie. Są to zagadnienia prawnie i praktycznie bardzo ważne i interesujące. Nasilenie dekodyfikacji powoduje coraz częstsze wyjątki i odstępowanie od reguł wspólnych (aksjomatów), ale na same te aksjomaty nie ma ono wpływu¹⁸.

6. Wbrew mojemu wcześniejszemu założeniu, standardowe i ogólnie przyjęte spojrzenie na postępowanie (prawo procesowe) jurysdykcyjne odgranicza je jednak od prawa materialnego. Zauważa się wprawdzie silne związki między administracyjnym prawem materialnym a administracyjnym prawem procesowym, określa się te związki jako specyficzne i ścisłe, ale zwykle pozostaje się przy zapatrywaniu, że są to dwie oddzielne poddziedziny. W dalszej części tej pracy chcę takie podejście odwrócić, trzymając się założenia, że „postępowanie administracyjne” (prawo administracyjne procesowe) nie tylko nie stanowi odrębnej gałęzi prawa, ale nawet nie jest oddzielną, autonomiczną częścią prawa administracyjnego. Prawo administracyjne traktuję jako całość, jako jedność, oczywiście zawierającą różne normy, ale niedającą się trwale i skutecznie podzielić za pomocą rozróżniania tych kategorii norm.

¹⁸ Zagadnienie dekodyfikacji, bardzo bulwersujące praktycznie, również nie stanowi elementu teorii postępowania administracyjnego. Odmienne Z. Kmiecik, *Zarys teorii...*, s. 69 i n. Autor ten jednak dostrzega i interesująco omawia rozróżnienie między materialnym i formalnym aspektem dekodyfikacji, s. 71. Przynajmniej więc tą drogą uwzględnia i zauważa w jakiś sposób wątek materialny.

Relacja: prawo materialne – prawo procesowe (postępowanie) w ramach prawa administracyjnego wymaga już teraz pewnego wejścia w głąb. Oczywiście – znów obiegowo, poruszając się utartymi drogami, twierdzimy, że podział ten nie jest wprawdzie zupełny, ale jest wyraźny. Te wszystkie drogi rzeczywiście nie pozwalają na ich przełamanie, a próby ich podważenia uchodzą za niedorzeczne i prowadzące w ślepych kierunku. Nawet uczeni, którzy bardzo głęboko wchodzą w teorię postępowania administracyjnego trzymają się przecież zasady, że w przypadku postępowania chodzi o zbiór norm, których celem jest ochrona jednostki przed administracją, ewentualnie usprawnienie procesu administrowania i in., a więc zbiór zawsze tylko instrumentalny, a więc odrębny wobec prawa materialnego. Tymczasem uprawnienie powiązane z obowiązkiem rozstrzygnięcia spraw administracyjnych zostało zawarte w prawie administracyjnym materialnym w postaci norm kompetencyjnych¹⁹. Ponadto zawsze właśnie normy materialne decydują o tym, jak mają być zastosowane. Choćby z tego powodu można mówić o tym, że procedura administracyjna jest ściśle powiązana z normami prawa materialnego²⁰. Dlatego pokazane wyżej zapatrywanie jest słuszne do czasu, gdy za „postępowanie administracyjne” uznaje się tylko normy czysto procesowe. Jeżeli jednak za normy postępowania administracyjnego rozumie się wszystkie normy wynikające z kodeksów postępowania, czy z ustaw uzupełniających te kodeksy, to można mieć w tej kwestii wątpliwości. Warto tu przypomnieć zdanie często wypowiedziane przed laty przez J. Homplewicza²¹, że w kodeksie postępowania administracyjnego „najciekawsze jest to, co jest materialnoprawne”. W tym lapidarnym zdaniu tkwi istota problemu. Normy czysto procesowe są zawarte w samym kodeksie, chociaż nazwanym kodeksem postępowania, obok norm prawa materialnego²². Jednych od drugich nie da się oderwać nie dlatego, że znajdują się w jednym akcie prawnym, ale dlatego, że w pra-

¹⁹ P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 5.

²⁰ Por. R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.

²¹ Zapiski własne autora.

²² Por. I. Niżnik-Dobosz, *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego*

wie administracyjnym są one ściśle ze sobą połączone. Taka konstatacja pojawia się zresztą w literaturze przedmiotu, gdzie np. twierdzi się, że „administracyjne postępowanie jurysdykcyjne, jakkolwiek pod względem niektórych „urządzeń technicznych” przypomina proces sądowy, w swych zasadniczych rysach determinowane jest przez specyfikę prawa materialnego, którego realizacji ma służyć²³. Do wyjątkowych i w moim przekonaniu nietrafnych należy pogląd, że „istnienie postępowania opiera się jedynie na regulacji proceduralnej i nie jest warunkowane istnieniem normy prawa materialnego”²⁴. Zwraca się również uwagę na to, że „w rozwiniętym modelu postępowania administracyjnego widać różnicę między pierwotną, materialną konstrukcją rozstrzygnięcia a wtórnym, dokonanym przez przepisy proceduralne przystosowaniem go do obrotu prawnego w postaci decyzji”²⁵. Wtórność „czystego” postępowania administracyjnego nie oznacza więc jego oderwania od „pierwotnego” prawa materialnego, ale odwrotnie: oznacza pełen z nim związek, a samo zakończenie postępowania w postaci decyzji jest co do zasady materialnoprawne²⁶. To, co tutaj powiedziano, prowadzi do kilku istotnych wniosków: 1) że, mówiąc o „postępowaniu administracyjnym” jako o zbiorze norm, nie możemy mówić tylko o normach czysto procesowych, ale o pewnej dwoistej całości, 2) że, studiując „postępowanie administracyjne”, musimy badać całe prawo administracyjne, 3) że, ulepszając to postępowanie, postulując zwiększenie jego elastyczności, sprawności i szybkości, proponując jego uproszczenia, nie możemy nagle zapominać o wpisanej do niego warstwie materialnoprawnej, 4) że kwestia kodyfikacji i odstępstw od tej kodyfikacji okazuje się nie być najważniejszą, i in.

[w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 561 i n.

²³ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 109. Autor powołuje tu wcześniejsze, podobne stwierdzenia T. Bigo, J. Filipka, W. Dawidowicza i B. Adamiak, J. Borkowskiego. Przyp. 298–302.

²⁴ M. Szubiakowski [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1996, s. 71.

²⁵ W. Dawidowicz, *Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązki decyzyj w tej sprawie*, PiP 1993/11–12.

²⁶ Wyjątek stanowią tzw. decyzje „procesowe”, np. decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego (art. 105 k.p.a.). Zauważymy jednak dalej, że i one kryją w sobie pewien element materialny. Por. niżej, s. 182–184.

Prowadzi to jednak również do wniosku zasadniczego z punktu widzenia tytułu niniejszej pracy: że aksjomatów postępowania administracyjnego nie można poszukiwać tylko w samym postępowaniu, procedurze, procesie, trybach itd. – tylko, że tkwią one również, a może i przede wszystkim w prawie materialnym. Idąc dalej i celowo przerysowując analizowane zagadnienie, można wręcz powiedzieć, że pierwszym, wiodącym i podstawowym aksjomatem postępowania administracyjnego, w odróżnieniu od postępowań przed sądami powszechnymi, jest jego „materialny” charakter. Oczywiście zdają sobie sprawę z pewnego paradoksu, jaki tu proponuję, łącząc w jedno rzeczy właściwie niepołączalne: materię i procedurę. Jednak zamierzam ten paradoks nawet pogłębić, twierdząc wprost, pozornie niedorzecznie, że **postępowanie administracyjne jest materialnoprawne**. Robię to specjalnie – chcę pokazać, że postępowanie administracyjne składa się z dwóch warstw: materialnej i procesowej i to pierwsza z tych warstw przesądza o istocie większości z jego aksjomatów. Oczywiście w sferze czysto procesowej też można znaleźć wiele cech postępowania administracyjnego, które są dla niego wiodące – są więc jego aksjomatami. O nich też więc będzie mowa. Jednak owa **dwuwarstwowość** jest tutaj najważniejsza i stanowi ona o podstawowej specyfice postępowania administracyjnego. W tej właśnie dwuwarstwowości i w zwracaniu uwagi na warstwę materialną widzę podstawowe elementy teorii postępowania administracyjnego²⁷. Samo postępowanie jest oczywiście instrumentem, ale nie tylko instrumentem ochrony obywatela, nie tylko instrumentem poprawy sprawności administrowania, ale jednocześnie, jeśli nie przede wszystkim, instrumentem, przy pomocy którego ogromna część prawa administracyjnego materialnego w ogóle może funkcjonować. Jest więc instrumentem uruchamiania prawa materialnego i jako taki właśnie instrument tkwi ono w prawie materialnym. W prawie administracyjnym normy procesowe służą wprost autorytatywnej konkretyzacji prawa materialnego, mogą być użyte tylko wtedy, gdy prawo materialne na

²⁷ Twierdzą tak wbrew zapatrywaniu Z. Kmiecika, który teorię tę ujmuje wyłącznie w aspektach procesowych, analizując postępowanie administracyjne bez jego odniesienia do prawa materialnego, Autor ten nie wchodzi w ogóle właśnie w „teorię”. Jak już napisałem w przyp. 11 i w przyp. 18, różnimy się więc z nim co do rozumienia określenia: „teoria postępowania administracyjnego”. Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii...*

to pozwala – a dodatkowo: gdy pozwala, to wymaga obowiązkowego ich stosowania.

7. Powyższe stwierdzenia – jestem świadom tego, że skrajne i niewątpliwie przerysowane – warto zestawić ze zjawiskiem „proceduralizacji” prawa administracyjnego, zauważonym i komentowanym przez J. Niczyporuka²⁸. Zauważa on najpierw, że administracyjne prawo proceduralne „próbuje się jeszcze raz dookreślić w szerokim kontekście prawa administracyjnego materialnego”, jednak „ostatnie zmiany zachodzące w prawie administracyjnym materialnym wskazują na potrzebę rewizji zastanych tutaj poglądów”²⁹. Autor wskazuje na dominujący paradygmat myślenia o prawie administracyjnym, polegający na przeciwstawianiu sobie prawa materialnego i prawa proceduralnego, przy czym określenie prawa administracyjnego proceduralnego następuje zawsze w relacji do prawa administracyjnego materialnego, a nie odwrotnie. Z tego powodu wskazuje się zwykle na prymat prawa materialnego wobec prawa proceduralnego albo na instrumentalizację prawa proceduralnego wobec prawa materialnego. Ten sposób myślenia powinien być, zdaniem J. Niczyporuka, poddany krytycznej analizie³⁰. Podnosi on dalej, że „proceduralizacja prawa administracyjnego powinna być rozumiana jako narzędzie poznania tego prawa, powinna zostać przeanalizowana z perspektywy odejścia od modelu subsumcyjnego na rzecz modelu argumentacyjnego albo od decyzji mającej walor rozstrzygnięcia na rzecz decyzji znamionującej rozwiązanie”. To ostatnie „przejawia się w tym, że podjęcie decyzji nie opiera się na subsumcji, ale na takim jej poszukiwaniu, które mogłoby liczyć na możliwie szeroką akceptację w świetle społecznie uznanych wartości lub byłoby optymalne ze względu na prognozowane jej skutki”³¹. W konkluzjach swojego opracowania J. Niczyporuk zauważa, że „proceduralizacja prawa administracyjnego zmienia dotychczasowy paradygmat myślenia prawniczego o prawie administracyjnym. Od tej

²⁸ J. Niczyporuk, *Proceduralizacja prawa administracyjnego* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 551 i n.

²⁹ J. Niczyporuk, *Proceduralizacja...* [w:] *Teoria instytucji...*, red. J. Niczyporuk, s. 552.

³⁰ J. Niczyporuk, *Proceduralizacja...* [w:] *Teoria instytucji...*, red. J. Niczyporuk, s. 552–553.

³¹ J. Niczyporuk, *Proceduralizacja...* [w:] *Teoria instytucji...*, red. J. Niczyporuk, s. 554.

pory nie wypada już bowiem jednoznacznie przeciwstawić w prawie administracyjnym jego dwóch odmiennych aspektów – «materialnych» i «proceduralnych». W jakimś stopniu uzupełnia to również koncepcję formalnego państwa prawnego³². Ten obszerny cytat uważam za potrzebny, dla jeszcze jednego ujęcia mojego zamiaru i celu niniejszej pracy. Otóż w pewnym sensie całkowicie zgadzam się z Autorem. Zgadzam się z nim, że oddzielanie od siebie administracyjnego prawa materialnego i administracyjnego prawa procesowego nie jest zabiegiem słusznym i prowadzi do różnego rodzaju niebezpieczeństw. Jednak nasze punkty wyjścia, a zatem i konkluzje są już całkowicie odmienne. J. Niczyporuk uważa bowiem – jak można wyczytać między wierszami jego artykułu – że to oddzielenie nie jest wskazane ze względu na rodzącą się przewagę lub nawet dominację prawa formalnego – procesowego. Do tego prawa należałoby więc dostosować czy wręcz „przykleić” myślenie o prawie materialnym. Sądzę jednak całkowicie odwrotnie: to prawo materialne „rządzi” prawem procesowym i wszelkie instytucje procesowe wynikają z jego potrzeb. Dlatego nie należy oddzielać od siebie obu segmentów regulacji administracyjnoprawnej. Zdaję sobie sprawę ze skrajności mojego punktu widzenia. Jednak zapatrywanie J. Niczyporuka uważam również za skrajne.

8. Na koniec rozważań wstępnych dołączam kilka uwag, do napisania których zainspirowała mnie B. Adamiak³³. Przystępując do lektury jej artykułu, zastanawiałem się nad znaczeniem słowa: „dopuszczalność”, gdyż pojawiło się *a priori* pytanie, czy jakiegokolwiek postępowanie, w tym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, może być w ogóle „dopuszczalne” lub – co z tego wynika – również „niedopuszczalne”. *Prima facie* wydaje się przecież, że o kryterium dopuszczalności nie może tu być mowy: postępowanie (prawo procesowe, prawo formalne) istnieje przecież tak samo, jak prawo materialne, a istnieć musi, gdyż bez niego prawo materialne nie mogłoby być zastosowane. Jednakże właśnie słowo: „dopuszczalność” kieruje myśl na pewną zasadniczą, a nawet „pierworodną” różnicę między postępowaniem administracyjnym

³² J. Niczyporuk, *Proceduralizacja... [w:] Teoria instytucji...*, red. J. Niczyporuk, s. 558.

³³ *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5, s. 9 i n.

a postępowaniami sądowymi³⁴, która powinna być wyeksponowana na początku rozważań o aksjomatach postępowania administracyjnego. Otóż w tzw. dyscyplinach sądowych istnieje jednoznaczna relacja między prawem materialnym a prawem procesowym, która – w dużym oczywiście uproszczeniu – przedstawia się następująco. W obrębie prawa karnego nie może być mowy o skonkretyzowaniu i zastosowaniu normy prawa materialnego bez użycia normy procesowej. Nie można ustalić winy i wymierzyć kary bez procesu sądowego (w różnych jego formach), a więc stosunek materialnoprawny musi być uzupełniony stosunkiem procesowym, a stosunek procesowy jest niezbędnym instrumentem realizacji prawa materialnego. Nie może tu więc być mowy o „dopuszczalności” postępowania. W obrębie prawa cywilnego, co do zasady, sytuacja jest całkowicie odwrotna. Prawo cywilne materialne funkcjonuje i może funkcjonować bez użycia norm procesowych, które są brane pod uwagę dopiero wtedy, gdy któraś ze stron stosunku materialnoprawnego będzie sobie tego życzyć. Stosunek procesowy nie jest zatem niezbędnym instrumentem realizacji prawa materialnego. Tutaj również nie można mówić o „dopuszczalności” postępowania cywilnego, gdyż jego istnienie jest uwarunkowane wniesieniem pozwu (wniosku), który może skierować do sądu każdy podmiot mający zdolność do czynności prawnych. Na tym tle sytuacja w prawie administracyjnym przedstawia się całkowicie odmiennie, gdyż sama struktura działań jest tutaj inna. Administracyjne prawo materialne wskazuje bowiem różnorakie formy działania administracji publicznej, które służą jej do realizacji i stosowania tego prawa. Dla niektórych z tych form prawo materialne przewiduje przeprowadzenie sformalizowanego postępowania, zwłaszcza tam, gdzie chodzi o szczególnie mocną ochronę obywatela, czyli adresata przyszłego aktu konkretyzującego normę. W prawie administracyjnym mamy więc do czynienia ze stanem, w którym tylko część norm prawa materialnego (co prawda większa ich część) może być zastosowana przy obowiązku przeprowadzenia postępowania i tylko dla tej części stosunek procesowy jest niezbędnym instrumentem ich realizacji. Tutaj więc właśnie występuje problem „dopuszczalności” postępowania, a dopuszczalność tę wyznacza zawsze prawo materialne w postaci dopuszczalności przedmiotowej (prawo to wyznacza zakres

³⁴ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 185.

spraw administracyjnych, które mają zostać załatwione w postępowaniu administracyjnym) i podmiotowej³⁵ (prawo to, zazwyczaj poprzez formułę interesu prawnego wyznacza zakres podmiotów, które mogą być stronami w postępowaniu i wobec których zapadnie jego efekt w postaci decyzji administracyjnej). Użyta przez B. Adamiak nazwa: „dopuszczalność” doskonale określa tę właśnie cechę jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Opisana tu oczywista i może nawet banalna prawda pozwala uzupełnić powyższe założenie całej książki: całe postępowanie administracyjne, realny byt konkretnego postępowania administracyjnego zależy od prawa materialnego. Prawda ta może też nieco złagodzić wrażenie absurdu, jakie być może powstało u Czytelnika, gdy napisałem, że postępowanie administracyjne jest materialnoprawne.

Wszystko to pozwala zbudować pewien istotny postulat wobec ustawodawcy administracyjnego. Otóż jest wysoce pożądane, ażeby tworząc normy administracyjnego prawa materialnego, czynić to „podprocesowo”, zdając sobie sprawę z tego, że znajdą one swoje zastosowanie po przeprowadzeniu postępowania jurysdykcyjnego. Należy je formułować na tyle jasno i prosto, żeby poszukiwanie stanu faktycznego, o jaki w nich chodzi, nie było zbyt skomplikowane i nie utrudniało czynności dowodowych. Należy je formułować tak, by nie istniała potrzeba ich wywodzenia ze zbyt wielu różnych przepisów prawa (często przepisów różnej rangi), co z kolei uprości poszukiwanie i ustalanie stanu prawnego sprawy administracyjnej. Z drugiej strony jest również pożądane, aby tworzenie norm prawa administracyjnego procesowego było, niezależnie od ich innych celów, jakie mają spełniać – „podmaterialne”, wiedząc, że mają one służyć przede wszystkim zastosowaniu norm prawa materialnego. Sądzę, że kształtowanie u ustawodawcy świadomość tych dwóch okoliczności może być dobrą receptą przeciw zbyt niemu sformalizowaniu postępowania administracyjnego bądź przeciw zbyt niemu jego odformalizowaniu.

³⁵ B. Adamiak, *Refleksje...*, s. 15 i n.

Rozdział 1

O CELU POSTĘPOWANIA

1. W zakresie objętym tytułem tego rozdziału zastanawia najpierw pytanie, czy cel postępowania może być jego aksjomatem. Wydaje się bowiem, że każde postępowanie, każdy zespół norm procesowych ma do spełnienia podobny, jeżeli nawet nie tożsamy cel. Żeby odpowiedzieć, warto najpierw zestawić pojęcie celu postępowania z pojęciem jego funkcji, które jest nawet częściej omawiane w literaturze. Funkcja postępowania jest to ogólniejsza kategoria pojęciowa, kategoria na tyle ogólna, że jej używanie nie napotyka na żadne przeszkody w jakimkolwiek postępowaniu i z jakiegokolwiek punktu widzenia. Wydaje się bowiem, że każde postępowanie, w tym postępowanie administracyjne spełnia zarówno funkcję ochronną, jak i funkcję organizacyjną oraz wychowawczą¹. W zakresie funkcji postępowania administracyjnego trudno jest zatem wskazać na jakieś jego oryginalne, specyficzne cechy. Inaczej jest w wypadku celów, jakie to postępowanie ma do spełnienia. Kategoria celu oznacza bowiem już konkretny związek danego postępowania z daną dziedziną prawa. Dlatego na tej płaszczyźnie ujawniają się odrębności, które – jak zobaczymy – są w prawie administracyjnym bardzo istotne.

Z określeniem bardzo różnorodnych celów postępowania administracyjnego jest powiązana wspomniana wyżej dwuwarstwowość tego po-

¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 13 i n. Autorka wskazuje tu na wieloznaczność pojęcia funkcji postępowania i na różne sposoby katalogowania funkcji.

stępowania. Cele te można formułować teoretycznie, ale to ustawodawca przesądza o ich rzeczywistym znaczeniu i o proporcjach między nimi a praktyką administracji. Odbiór zachowań administracyjnych przez społeczeństwo pokazuje z kolei jakość ich realizacji. Jedne z tych celów lokują się w obrębie norm czysto procesowych, inne w ramach norm materialnych, przy czym jest bardzo pożądane, aby analizować te cele jako w stosunku do siebie komplementarne. Ich konkutowanie ze sobą byłoby niebezpieczne dla osiągnięcia każdego z nich, a sprzeczność między nimi wykluczałaby zupełnie sens istnienia postępowania administracyjnego. Należy więc zachować między nimi odpowiednią proporcję i balans. Dopiero ich należyte wyważenie przez ustawodawcę da w efekcie ich należyłą realizację.

2. Nowoczesne prawo administracyjne powstało i istnieje nie dla samej administracji, ale przede wszystkim po to, aby gwarantować odpowiedni standard stosunków między administracją a sferą zewnętrzną, zwłaszcza z obywatelem. Z punktu widzenia tego podmiotu, czyli na płaszczyźnie specjalnie istotnej dla prawa administracyjnego, najbardziej doniosłym celem postępowania administracyjnego, celem wiodącym od samego początku jego istnienia jest więc **ochrona jednostki**, podmiotu, do którego jest skierowany akt przyznający uprawnienie lub nakładający obowiązek, będący końcowym rezultatem tego postępowania. Normy postępowania zapobiegają temu, ażeby ten akt był dowolny i – co najważniejsze – dają one do ręki jego adresatowi, a także w pewnym zakresie także innym jednostkom zewnętrznym wobec administracji publicznej instrumenty, przy pomocy których mogą oni ten akt kwestionować. Normy postępowania dają mu gwarancje procesowe, w tym gwarancje respektowania jako standardu minimalnego prawa do wysłuchania w sytuacji, w jakiej administracja publiczna, dysponując władztwem, działa jednostronnie. Tu nie chodzi o to, aby dany podmiot „wygrał” jakiś spór z drugim podmiotem, żeby pokazał swoją rację albo żeby się obronił przed indywidualną karą. Chodzi o zapobieżenie i obronę przed zbyt swobodnym używaniem władztwa administracyjnego przez organy administracyjne. Chodzi o nadanie temu władztwu, które jest naturalnym przymiotem administracji publicznej, kierunków transparentnych, jasno zarysowanych i możliwych do ewentualnego zakwestionowania

w oparciu o jasne kryteria. Chodzi o zabezpieczenie jednostki przed ewentualną samowolą organów administracji².

Celu, o jakim tu mowa, nikt nie kwestionuje. Przeciwnie, jest on postrzegany jako cel zasadniczy. Dla jego realizacji regulacja prawna powinna być specjalnie staranna i zwłaszcza brać pod uwagę uwarunkowania konstytucyjne, wyposażające jednostkę w prawa i wolności obywatelskie. Jednak pożądane spełnienie omawianego tu celu bywa praktycznie zagrożone z kilku kierunków, w tym z dwóch kierunków przeciwstawnych sobie, jeżeli regulacja procesowa nie jest należycie przemyślana lub gdy jest ona traktowana jedynie instrumentalnie.

Po pierwsze, może się tu pojawić nadmierne odformalizowanie postępowania lub jego daleko idące upraszczanie. Pokusa taka zawsze istnieje. Dawanie przewagi drogom „na skrót” dla rzekomo większej ekonomiki postępowania, dla przyspieszania procesów decyzyjnych czy dla osiągnięcia celów ekonomicznych, finansowych, doraźnych celów politycznych itp. może godzić w prawa obywatelskie i tym samym utrudniać lub ograniczać ochronę jednostki. Przykładów takich rozwiązań dostarcza, niestety, bieżące prawo pozytywne, zwłaszcza w postaci tzw. specustaw, których wydawanie jest często przewrotnie tłumaczone właśnie ochroną obywatela. Są to akty rangi ustawowej, które dla osiągnięcia doraźnego celu gospodarczego, fiskalnego, organizacyjnego czy nawet politycznego omijają niektóre podstawowe zasady prawa administracyjnego, a nawet zasady państwa prawa, i wprowadzają najczęściej skróconą procedurę i nadmiernie uproszczony schemat działania organów administracyjnych ze szkodą dla praw obywatela. Rażącem przykładem takiego ustawodawstwa są regulacje zawarte w ustawie z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³ oraz w jej kolejnych nowelizacjach. Wprowadzanie takich ustaw budzi podwójne wątpliwości konstytucyjne. Jedna wynika stąd, że ich przepisy godzą w niektóre prawa obywatelskie. Druga

² P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 5.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1496.

Jan Zimmermann – profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; specjalista z dziedziny prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Jest autorem ok. 150 publikacji naukowych i dydaktycznych, w tym m.in.: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie* (1981), *Administracyjny tok instancji* (1986), *Polska jurysdykcja administracyjna* (1996), *Aksjomaty prawa administracyjnego* (2013), *Prawo administracyjne* (ost. wyd. 2016).

Książka została pomyślana jako druga część monografii – dotyczącej aksjomatów prawa administracyjnego wydanej w 2013 r. – wskazując, iż w obrębie prawa administracyjnego część ogólna tego prawa i prawo materialne, są szczególnie mocno związane z postępowaniem administracyjnym, stanowiąc z nim jedną, nierozzerwalną całość. Autor wyodrębnił podstawowe cechy (aksjomaty) postępowania administracyjnego, czyniąc to równoległe do aksjomatów samego prawa administracyjnego i dowodząc, że przenikają się one wzajemnie. W pracy postawiono i uzasadniono także tezę mówiącą, że podstawowe aksjomaty postępowania administracyjnego mają treść materialną i że postępowania tego nie można omawiać tylko „procesowo”, wzorem postępowań sądowych.

Monografia dotyka aktualnego stanu prawnego oraz nowości związanych z ostatnimi nowelizacjami kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiąc swoisty, krytyczny komentarz do najważniejszych punktów tych nowelizacji.

Książka jest skierowana do przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, do sędziów sądów administracyjnych, urzędników, praktyków administracji publicznej, a także do studentów.



9 788381 076395 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8107-639-5



9 788381 076395

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL