

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

15. WYDANIE

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

15. WYDANIE

Stan prawny na 1 września 2017 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Dagmara Wachna

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

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

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: 978-83-8107-704-0
15. wydanie

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	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	33

Rozdział II

Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego	39
1. Wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	39
2. Zasady postępowania administracyjnego – naczelne oraz ogólne	41
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	44
4. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	58
5. Zasady ogólne postępowania podatkowego	60
6. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	65

Rozdział III

Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym	69
1. Uwagi wstępne	69
2. Odrębności prawnych regulacji postępowania administracyjnego	70
3. Polskie kodyfikacje postępowania administracyjnego ogólnego	73
4. Kodyfikacja postępowania egzekucyjnego w administracji	80
5. Ewolucja prawnej regulacji postępowania podatkowego	83

Rozdział IV

Sądownictwo administracyjne oraz postępowanie sądownoadministracyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym	86
1. Uwagi wstępne	86
2. Polskie sądownictwo administracyjne do 1939 r.	87
3. Sądy powszechne w kontroli administracji publicznej w II Rzeczypospolitej	92
4. Sądowa kontrola administracji państwowej w latach 1944–1980	93
5. Naczelny Sąd Administracyjny w kontroli administracji publicznej	96

Rozdział V

Źródła prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym	100
1. Kodeks postępowania administracyjnego jako źródło prawa proceduralnego dla administracji publicznej	100
2. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego	103
3. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym ogólnym, w sporach o własność i w postępowaniach uproszczonych	105
4. Administracyjne kary pieniężne	109
5. Europejska współpraca administracyjna	110
6. Zakres mocy obowiązującej przepisów postępowania podatkowego	111
7. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	112
8. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu sądownoadministracyjnym	113

Rozdział VI

Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje	115
1. Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	115

2. Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego 117
3. Pojęcie instytucji procesowych i ich rodzaje 120

Część druga

INSTYTUCJE PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział VII

Organ prowadzący postępowanie administracyjne	125
1. Zdolność prawna organów administracji publicznej	125
2. Kompetencja ogólna organów administracji publicznej	125
3. Kompetencja szczególna organów administracji publicznej	129
4. Rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	141
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym	151

Rozdział VIII

Strona postępowania administracyjnego	159
1. Uwagi wstępne	159
2. Pojęcie strony postępowania administracyjnego ogólnego	161
3. Pojęcie strony postępowania podatkowego	164
4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność procesowa stron postępowania	166
5. Pełnomocnictwo procesowe	170

Rozdział IX

Podmioty na prawach strony	173
1. Organizacja społeczna	174
2. Prokurator	179
3. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka	181
4. Inne podmioty	183

Rozdział X

Uczestnicy postępowania administracyjnego	185
1. Pojęcie uczestników postępowania	185
2. Rodzaje uczestników postępowania i ich uprawnienia	186

Rozdział XI

Przedmiot postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego	189
1. Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego w doktrynie	189
2. Elementy pojęcia przedmiotu postępowania administracyjnego	192
3. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	194

4. Określenie przedmiotów postępowania i procesu administracyjnego	196
--	-----

Część trzecia

CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU ZWYKŁEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XII

Czynności procesowe postępowania administracyjnego	201
1. Uwagi wstępne o czynnościach postępowania administracyjnego	201
2. Czynności procesowe wszczęcia postępowania	203
3. Czynności toku postępowania techniczno-procesowe	212
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania	226
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego	237
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego	241

Rozdział XIII

Dowody i postępowanie wyjaśniające	242
1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie	242
2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych	245
3. System środków dowodowych	248
4. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym	267
5. Rozprawa	278
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	283
7. Mediacja	283
8. Postępowanie uproszczone	288

Rozdział XIV

Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym	289
1. Uwagi wstępne dotyczące prawnych form orzekania	289
2. Zasady orzekania w sprawie indywidualnej	292
3. Zakres stosowania decyzji, postanowienia, ugody	294
4. Forma prawna i skutki aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną albo kwestię procesową	298
5. Milczące załatwienie sprawy	305
6. Współdziałanie organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej	310
7. Umorzenie postępowania w sprawie indywidualnej	312
8. Rektyfikacja decyzji i postanowień	314
9. Orzekanie o kosztach postępowania, opłaty administracyjne	317

Rozdział XV

Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych	322
1. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	322
2. Odwołanie	326
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	356
4. Zażalenie	358

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

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	363
--	------------

Rozdział XVII

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych	371
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i drodze sądowej	371
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	375
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	395
4. Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych	415

Rozdział XVIII

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

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

Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji publicznej ...	429
1. Sąd administracyjny a sąd powszechny w kontroli administracji publicznej	429
2. Sąd powszechny w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	434
3. Sąd Najwyższy w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	436

Część szósta
POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XX

Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego. Sprzeciw od decyzji	441
--	------------

Rozdział XXI

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	467
1. Sąd administracyjny	467
2. Strony postępowania sądowoadministracyjnego. Podmioty na prawach strony, uczestnicy postępowania	472
3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym	480

Rozdział XXII

Czynności procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym	482
1. Pisma procesowe	483
2. Doręczenia	486
3. Posiedzenia sądowe	491
4. Terminy	495

Rozdział XXIII

Koszty postępowania	502
1. Koszty sądowe	503
2. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego	507
3. Zwolnienie od kosztów sądowych	510
4. Prawo pomocy	511

Rozdział XXIV

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	525
4. Wymagania formalne wniesienia skargi do sądu administracyjnego	531
5. Moc skargi do sądu administracyjnego	537
6. Granice rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego	539
7. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	539
8. Postępowanie mediacyjne	542
9. Samokontrola organu wykonującego administrację publiczną	544
10. Postępowanie rozpoznawcze	545
11. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego	549

12. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	553
---	-----

Rozdział XXV

Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	572
1. Skarga kasacyjna	573
2. Wymagania skargi kasacyjnej	578
3. Postępowanie ze skargą kasacyjną	581
4. Zażalenia	586

Rozdział XXVI

Obalenie prawomocnych orzeczeń	590
1. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego	590
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	595

Rozdział XXVII

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	598
--	------------

Rozdział XXVIII

Gwarancje skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Roszczenie odszkodowawcze	604
---	------------

Rozdział XXIX

Postępowanie odrębne i postępowanie pomocnicze	609
1. Postępowanie odrębne	609
2. Postępowanie pomocnicze	609

Rozdział XXX

Postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	613
--	------------

Część siódma

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział XXXI

Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego	619
1. Pojęcie i cel postępowania egzekucyjnego	619
2. Stosunek administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań	621

Rozdział XXXII

Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz podstawy egzekucji administracyjnej	628
1. Zakres obowiązywania ustawy	628
2. Podstawy egzekucji	632

Rozdział XXXIII

Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego	642
1. Organ egzekucyjny	643
2. Wierzyciel	649
3. Zobowiązany	652
4. Osoba trzecia	654
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna	654
6. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	655

Rozdział XXXIV

Środki egzekucyjne	657
1. Środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych	658
2. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	676

Rozdział XXXV

Tok postępowania egzekucyjnego	679
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	679
2. Czynności postępowania egzekucyjnego	682
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	691
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	695
5. Zbieg egzekucji	696
6. Koszty egzekucyjne	697

Rozdział XXXVI

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	701
1. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym	701
2. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	711

Rozdział XXXVII

Postępowanie zabezpieczające	713
---	------------

Część ósma
UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE O CHARAKTERZE
ADMINISTRACYJNYM

Rozdział XXXVIII

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	721
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	721
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	724
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe	727

Rozdział XXXIX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	730
1. Uwagi wstępne	730
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	733
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	736

Literatura	745
-------------------------	------------

Skorowidz	755
------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
ePUAP	–	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
ISA	–	Inwalidzki Sąd Administracyjny
k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
Konstytucja RP	–	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); numery artykułów podane bez bliższego oznaczenia dotyczą przepisów k.p.a. (z wyjątkiem rozdziałów XXX–XXXVI)
k.p.c.	–	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
M.P.	–	Monitor Polski
NP	–	Nowe Prawo
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	–	Najwyższy Trybunał Administracyjny
OMT	–	Organizacja, Metody, Technika w Administracji Państwowej
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
o.p.	–	ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (do końca 1989 r.)
PiP	–	Państwo i Prawo

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.)
r.p.a.	–	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.; nie obowiązuje)
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SN	–	Sąd Najwyższy
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
ustawa o NSA	–	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – uchylona
ustawy samorządowe	–	ustawy: z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.); z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.); z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

Trzy komentarze do Kodeksu postępowania administracyjnego i jeden do Ordynacji podatkowej są powoływane w przypisach z zastosowaniem następujących skrótów nazw:

E. Iserzon, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970,

Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995,

B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIV, Warszawa 2016,

Ordynacja podatkowa. Komentarz 2016 – to w pełnym zapisie: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, Wrocław 2017.

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 tworzyć 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

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 służyć zarówno do przygotowania do aplikacji prawniczych, jak i dla praktyki działania organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Ta koncepcja przedstawienia instytucji procesowych pozostaje 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 wynikającą ze 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.

J. Wróblewski 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) ochronę interesów ogólnospołecznych; 2) ochronę interesów indywidual-

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.

nych; 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 urzędu prawa”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 poglądy 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) **funkcję wychowawczą**;
 - 4) **funkcję zagwarantowania praworządności**.

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-Jendroška, J. Jendroška, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 139.

! 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 podstawą ustalenia stosunku norm prawa materialnego do norm prawa procesowego. W nauce bowiem 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 instrumen-

4

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

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*, Warszawa 2006, s. 427 i n.

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; kierownik Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; współautorka m.in. tomu 9 *Prawo procesowe administracyjne w Systemie Prawa Administracyjnego*, komentarzy do Kodeksu postępowania administracyjnego i części procesowej Ordynacji podatkowej, *Metodyki pracy sędziego w sprawach administracyjnych* oraz ponad 200 innych publikacji – monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego.

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).

W podręczniku zaprezentowano koncepcje teoretycznych instytucji procesowych postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego oraz ich stosowanie w praktyce ukształtowane orzecznictwem sądów administracyjnych.

W 15. wydaniu omówiono zmiany wprowadzone przez tzw. wielką nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.04.2017 r., stosowane do postępowań rozpoczętych od 1.06.2017 r., obejmujące m.in.:

- instytucję mediacji,
- milczące załatwienie sprawy,
- zrzeczenie się odwołania,
- postępowanie uproszczone,
- europejską współpracę administracyjną,
- odchodzenie od zasady dwuinstancyjności.

W podręczniku przedstawiono również nowe zasady wprowadzone przez tzw. wielką nowelizację: zasadę ogólną uwzględnienia interesu strony przez przyjęcie, że jeżeli treść normy prawnej budzi wątpliwości, to należy je rozstrzygać na korzyść stron, zasadę ogólną obowiązku współdziałania organów administracji publicznej oraz zasadę prawomocności decyzji.

Całość wykładu dopełniają przytoczenie najnowszej linii orzecznictwa sądowego i Trybunału Konstytucyjnego, a także wykaz literatury i szczegółowy indeks rzeczowy.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9 783810 770401

ISBN 978-83-8107-704-0



9 783810 770401

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL