

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **17**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

17

Stan prawny na 1 sierpnia 2019 r.

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Otówek

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Masłowska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Barbara Adamiak: I, VI pkt 1 i 2, VII, IX–X, XIII, XV–XVIII, XX–XXXVII

Janusz Borkowski (aktualizacja B. Adamiak): II–V, VI pkt 3, VIII,
XI–XII, XIV, XIX, XXXVIII, XXXIX

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 Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-912-8

17. 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	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	38
1. Wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	38
2. Zasady postępowania administracyjnego – naczelné oraz ogólne	41
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	44
4. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	62
5. Zasady ogólne postępowania podatkowego	64
6. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	70

Rozdział III

Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym	74
1. Uwagi wstępne	74
2. Odrębności prawnych regulacji postępowania administracyjnego	75
3. Polskie kodyfikacje postępowania administracyjnego ogólnego	78
4. Kodyfikacja postępowania egzekucyjnego w administracji	85
5. Ewolucja prawnej regulacji postępowania podatkowego	88

Rozdział IV

Sądowictwo administracyjne oraz postępowanie sądownoadministracyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym	92
1. Uwagi wstępne	92
2. Polskie sądownictwo administracyjne do 1939 r.	93
3. Sądy powszechne w kontroli administracji publicznej w II Rzeczypospolitej	98
4. Sądowa kontrola administracji państwowej w latach 1944–1980	99
5. Naczelny Sąd Administracyjny w kontroli administracji publicznej	102

Rozdział V

Źródła prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym	107
1. Kodeks postępowania administracyjnego jako źródło prawa proceduralnego dla administracji publicznej	107
2. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego	111
3. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym ogólnym, w sporach o własność i w postępowaniach uproszczonych	112
4. Administracyjne kary pieniężne	117
5. Europejska współpraca administracyjna	119
6. Zakres mocy obowiązującej przepisów postępowania podatkowego	120
7. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	121
8. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu sądownoadministracyjnym	123

Rozdział VI

Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje	125
1. Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	125
2. Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	127
3. Pojęcie instytucji procesowych i ich rodzaje	131

Część druga

INSTYTUCJE PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział VII

Organ prowadzący postępowanie administracyjne	135
1. Zdolność prawna organów administracji publicznej	135
2. Kompetencja ogólna organów administracji publicznej	135
3. Kompetencja szczególna organów administracji publicznej	139
4. Rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	151
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym	162

Rozdział VIII

Strona postępowania administracyjnego	169
1. Uwagi wstępne	169
2. Pojęcie strony postępowania administracyjnego ogólnego	171
3. Pojęcie strony postępowania podatkowego	175
4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność procesowa stron postępowania	180
5. Pełnomocnictwo procesowe	184

Rozdział IX

Podmioty na prawach strony	188
1. Organizacja społeczna	189
2. Prokurator	195
3. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka	197
4. Inne podmioty	199

Rozdział X

Uczestnicy postępowania administracyjnego	201
1. Pojęcie uczestników postępowania	201
2. Rodzaje uczestników postępowania i ich uprawnienia	202

Rozdział XI

Przedmiot postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego	206
1. Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego w doktrynie	206
2. Elementy pojęcia przedmiotu postępowania administracyjnego	209
3. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	212
4. Określenie przedmiotów postępowania i procesu administracyjnego	214

Część trzecia
CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU ZWYKŁEGO POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XII

Czynności procesowe postępowania administracyjnego	219
1. Uwagi wstępne o czynnościach postępowania administracyjnego	219
2. Czynności procesowe wszczęcia postępowania	221
3. Czynności toku postępowania techniczno-procesowe	231
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania	248
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego	260
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego	264

Rozdział XIII

Dowody i postępowanie wyjaśniające	266
1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie	266
2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych	269
3. System środków dowodowych	272
4. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym	292
5. Rozprawa	304
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	308
7. Mediacja	309
8. Postępowanie uproszczone	313

Rozdział XIV

Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym	315
1. Uwagi wstępne dotyczące prawnych form orzekania	315
2. Zasady orzekania w sprawie indywidualnej	318
3. Zakres stosowania decyzji, postanowienia, ugody	320
4. Forma prawna i skutki aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną albo kwestię procesową	324
5. Milczące załatwienie sprawy	332
6. Współdziałanie organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej	339
7. Umorzenie postępowania w sprawie indywidualnej	342
8. Rektyfikacja decyzji i postanowień	344
9. Orzekanie o kosztach postępowania, opłaty administracyjne	347

Rozdział XV

Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych	352
1. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	352

2. Odwołanie	356
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	387
4. Zażalenie	389

Część czwarta

CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU NADZWYCZAJNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XVI

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	393
--	------------

Rozdział XVII

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych	402
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i weryfikacją na drodze sądowej	402
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	406
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	428
4. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych	449

Rozdział XVIII

Kontrola organu administracji publicznej wykonania przez stronę decyzji administracyjnej	456
---	------------

Część piąta

KONTROLA SĄDOWA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział XIX

Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji publicznej	465
1. Sąd administracyjny a sąd powszechny w kontroli administracji publicznej	465
2. Sąd powszechny w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	470
3. Sąd Najwyższy w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	473

Część szósta
POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XX

Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego. Sprzeciw od decyzji	479
--	------------

Rozdział XXI

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	508
1. Sąd administracyjny	508
2. Strony postępowania sądowoadministracyjnego. Podmioty na prawach strony, uczestnicy postępowania	513
3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym	522

Rozdział XXII

Czynności procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym	525
1. Pisma procesowe	527
2. Doręczenia	529
3. Posiedzenia sądowe	534
4. Terminy	539

Rozdział XXIII

Koszty postępowania	545
1. Koszty sądowe	546
2. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego	550
3. Zwolnienie od kosztów sądowych	553
4. Prawo pomocy	555

Rozdział XXIV

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	559
1. Wszczęcie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego	559
2. Legitymacja do złożenia skargi	560
3. Przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego	570
4. Wymagania formalne wniesienia skargi do sądu administracyjnego	574
5. Moc skargi do sądu administracyjnego	578
6. Granice rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego	580
7. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	581
8. Postępowanie mediacyjne	584
9. Samokontrola organu wykonującego administrację publiczną	586
10. Postępowanie rozpoznawcze	587

11. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego 591
 12. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego 595

Rozdział XXV

- Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych** 615
1. Skarga kasacyjna 616
 2. Wymagania skargi kasacyjnej 621
 3. Postępowanie ze skargą kasacyjną 624
 4. Zażalenia 630

Rozdział XXVI

- Obalenie prawomocnych orzeczeń** 633
1. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego 633
 2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego 639

Rozdział XXVII

- Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia** 642

Rozdział XXVIII

- Gwarancje skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Roszczenie odszkodowawcze** 649

Rozdział XXIX

- Postępowanie odrębne i postępowanie pomocnicze** 655
1. Postępowanie odrębne 655
 2. Postępowanie pomocnicze 655

Rozdział XXX

- Postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej** 659

Część siódma

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział XXXI

- Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego** 665
1. Pojęcie i cel postępowania egzekucyjnego 665
 2. Stosunek administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań 668

Rozdział XXXII

Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz podstawy egzekucji administracyjnej	676
1. Zakres obowiązywania ustawy	676
2. Podstawy egzekucji	680

Rozdział XXXIII

Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego	690
1. Organ egzekucyjny	691
2. Wierzyciel	698
3. Zobowiązany	700
4. Osoba trzecia	702
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	703
6. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	704

Rozdział XXXIV

Środki egzekucyjne	706
1. Środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych	707
2. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	725

Rozdział XXXV

Tok postępowania egzekucyjnego	728
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	728
2. Czynności postępowania egzekucyjnego	732
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	741
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	745
5. Zbieg egzekucji	746
6. Koszty egzekucyjne	748

Rozdział XXXVI

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	752
1. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym	752
2. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	762

Rozdział XXXVII

Postępowanie zabezpieczające	764
---	------------

Część ósma
UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE O CHARAKTERZE
ADMINISTRACYJNYM

Rozdział XXXVIII

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	773
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	773
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	776
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe	779

Rozdział XXXIX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	782
1. Uwagi wstępne	782
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	785
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	788

Literatura	797
-------------------------	------------

Skorowidz	807
------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ISA	–	Inwalidzki Sąd Administracyjny
k.c.	–	z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	–	z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.); numery artykułów podane bez bliższego oznaczenia dotyczą przepisów k.p.a. (z wyjątkiem rozdziałów XXX–XXXVI)
k.p.c.	–	z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 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 2019 r. poz. 900 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.	–	z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)

p.u.s.a.	–	z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.)
r.p.a.	–	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.	–	z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
u.s.g.	–	z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
u.s.p.	–	z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
u.s.w.	–	z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
ustawa o NSA	–	z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sędzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – uchylona
ustawy samorządowe	–	ustawy: z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506); z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511); z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
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. Starościak, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, 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*, Warszawa 2017

Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017 – to w pełnym zapisie: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, P. Borszowski, 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 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 urzędu”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

4

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

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

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

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

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego; kierownik Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autorka komentarza *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym* (3 wydania) i współautorka tomu 9 *Prawo procesowe administracyjne w Systemie Prawa Administracyjnego* (4 wydania), komentarza do KPA (16 wydań), komentarza do części procesowej *Ordynacji podatkowej* (15 wydań), *Metodyki pracy sędziego w sprawach administracyjnych* (3 wydania) i komentarza *Ordynacja podatkowa – Nowości na 2019 r.* oraz ponad 200 publikacji – monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i prawa postępowania sadowoadministracyjnego.

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 instytucji procesowych postępowania administracyjnego i postępowania sadowoadministracyjnego oraz ich stosowanie w praktyce ukształtowane orzecznictwem sądów administracyjnych. Uwzględniono nowe rozwiązania prawne, przedstawiono zmiany w przyjętej linii orzeczeń sądów administracyjnych, nowe sposoby gwarancji dobrowolnego wykonania obowiązków.

W 17. wydaniu omówiono m.in. zmiany wprowadzone ustawami:

- o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony danych osobowych i w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych),
- Prawo przedsiębiorców,
- o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców,
- o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

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

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381609128 W17P01

ISBN 978-83-8160-912-8



9 788381 609128

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL