

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **18**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

18

Stan prawny na 15 września 2020 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

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

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-546-2
18. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@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	34

Rozdział II

Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego.....	41
1. Wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	41
2. Zasady postępowania administracyjnego – naczelné oraz ogólne	44
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	47
Pierwotne zasady idei stosowania prawa	48
Pochodne zasady idei stosowania prawa.....	53
Zasady kultury administrowania.....	57
Zasady techniczno-procesowe	61
Zasada ogólna ochrony danych osobowych	63
Zasady ogólne dotyczące przedsiębiorców	64

4. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	66
5. Zasady ogólne postępowania podatkowego	68
6. Zasady postępowania sądownoadministracyjnego	74

Rozdział III

Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym

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

Rozdział IV

Sądownictwo administracyjne oraz postępowanie sądownoadministracyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym

99	99
101	101
106	106
107	107
110	110

Rozdział V

Źródła prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym.....

115	115
119	119
120	120
126	126
127	127
128	128
129	129
131	131

Rozdział VI

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

Część druga

**INSTYTUCJE PROCESOWE
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział VII

Organ prowadzący postępowanie administracyjne	143
1. Zdolność prawna organów administracji publicznej	143
2. Kompetencja ogólna organów administracji publicznej	143
3. Kompetencja szczególna organów administracji publicznej	148
4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych.....	159
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym.....	170

Rozdział VIII

Strona postępowania administracyjnego	179
1. Uwagi wstępne	179
2. Pojęcie strony postępowania administracyjnego ogólnego	181
3. Pojęcie strony postępowania podatkowego	185
4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność procesowa stron postępowania	189
5. Pełnomocnictwo procesowe	194

Rozdział IX

Podmioty na prawach strony	197
1. Organizacja społeczna	198
2. Prokurator	204
3. Podmioty na prawach strony powołane do obrony podstawowych wartości praw jednostki.....	206
4. Inne podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych	208

Rozdział X

Uczestnicy postępowania administracyjnego	211
1. Pojęcie uczestników postępowania.....	211
2. Rodzaje uczestników postępowania i ich uprawnienia.....	212

Rozdział XI

Przedmiot postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego	217
1. Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego w doktrynie	217
2. Elementy pojęcia przedmiotu postępowania administracyjnego	220
3. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	223
4. Określenie przedmiotów postępowania i procesu administracyjnego	225

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

Czynności procesowe postępowania administracyjnego	231
1. Uwagi wstępne o czynnościach postępowania administracyjnego	231
2. Czynności procesowe wszczęcia postępowania	233
3. Czynności toku postępowania techniczno-procesowe	243
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania	261
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego	272
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego	277

Rozdział XIII

Dowody i postępowanie wyjaśniające	279
1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie	279
2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych	283
3. System środków dowodowych	285
4. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym	305
5. Rozprawa	317
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	321
7. Mediacja	322
8. Postępowanie uproszczone	326

Rozdział XIV

Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym	329
1. Uwagi wstępne dotyczące prawnych form orzekania	329
2. Zasady orzekania w sprawie indywidualnej	332
3. Zakres stosowania decyzji, postanowienia, ugody	334
4. Forma prawna i skutki aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną albo kwestię procesową	338
5. Milczące załatwienie sprawy	346
6. Współdziałanie organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej	353

7. Umorzenie postępowania w sprawie indywidualnej.....	356
8. Rektyfikacja decyzji i postanowień.....	359
9. Orzekanie o kosztach postępowania, opłaty administracyjne.....	362

Rozdział XV

Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych.....	367
1. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	367
2. Odwołanie	371
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.....	401
4. Zażalenie.....	403

Część czwarta

CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU NADZWYCZAJNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XVI

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	407
--	------------

Rozdział XVII

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych.....	417
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i weryfikacją na drodze sądowej	417
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	421
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	442
4. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych	464

Rozdział XVIII

Kontrola organu administracji publicznej wykonania przez stronę decyzji administracyjnej	471
---	------------

Część piąta

KONTROLA SĄDOWA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział XIX

Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji publicznej	479
1. Sąd administracyjny a sąd powszechny w kontroli administracji publicznej.....	479

2. Sąd powszechny w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	484
3. Sąd Najwyższy w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	487

Część szósta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XX

Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego. Sprzeciw od decyzji.....	493
---	------------

Rozdział XXI

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	523
1. Sąd administracyjny.....	523
2. Strony postępowania sądowoadministracyjnego. Podmioty na prawach strony, uczestnicy postępowania	528
3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym	537

Rozdział XXII

Czynności procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	541
1. Pisma procesowe.....	543
2. Doręczenia	545
3. Posiedzenia sądowe	551
4. Terminy.....	555

Rozdział XXIII

Koszty postępowania	561
1. Koszty sądowe	562
2. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.....	566
3. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	569
4. Prawo pomocy.....	571

Rozdział XXIV

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	575
1. Wszczęcie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego.....	575
2. Legitymacja do złożenia skargi	576
3. Przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego	586
4. Wymagania formalne wniesienia skargi do sądu administracyjnego.....	590

5. Moc skargi do sądu administracyjnego	594
6. Granice rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego	595
7. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	596
8. Postępowanie mediacyjne	599
9. Samokontrola organu wykonującego administrację publiczną.....	601
10. Postępowanie rozpoznawcze	601
11. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego.....	606
12. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	610

Rozdział XXV

Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów

administracyjnych	629
1. Skarga kasacyjna.....	630
2. Wymagania skargi kasacyjnej	635
3. Postępowanie ze skargą kasacyjną.....	638
4. Zażalenia.....	644

Rozdział XXVI

Obalenie prawomocnych orzeczeń	647
1. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego	647
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	653

Rozdział XXVII

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	657
--	-----

Rozdział XXVIII

Gwarancje skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Roszczenie odszkodowawcze	665
---	-----

Rozdział XXIX

Postępowanie odrębne i postępowanie pomocnicze	671
1. Postępowanie odrębne	671
2. Postępowanie pomocnicze	671

Rozdział XXX

Postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	675
--	-----

Część siódma
ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział XXXI

Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego	681
1. Pojęcie i cel postępowania egzekucyjnego	681
2. Stosunek administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań	684

Rozdział XXXII

Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz podstawy egzekucji administracyjnej	693
1. Zakres obowiązywania ustawy	693
2. Podstawy egzekucji	697

Rozdział XXXIII

Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego	709
1. Organ egzekucyjny	710
2. Wierzyciel	717
3. Zobowiązany	719
4. Osoba trzecia	722
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	722
6. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	723

Rozdział XXXIV

Środki egzekucyjne	725
1. Środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych	726
2. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	745

Rozdział XXXV

Tok postępowania egzekucyjnego	749
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	749
2. Czynności postępowania egzekucyjnego	753
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	763
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	768
5. Zbieg egzekucji	769
6. Koszty egzekucyjne	770

Rozdział XXXVI

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	775
1. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym.....	775
2. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym.....	790

Rozdział XXXVII

Postępowanie zabezpieczające	793
---	------------

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

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń.....	803
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	803
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	806
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe.....	809

Rozdział XXXIX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	811
1. Uwagi wstępne	811
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	814
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	817

Literatura.....	827
------------------------	------------

Skorowidz.....	837
-----------------------	------------

PRZEDMOWA

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

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

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

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

Ta koncepcja przedstawienia instytucji procesowych 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

Rozdział I

FUNKCJE PRAWA O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I PRAWA O POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

1. Uwagi wstępne

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

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

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



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

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

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


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

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

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

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

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

- 2  W doktrynie postępowania administracyjnego poglądy na **funkcje postępowania administracyjnego** nie są jednolite⁶. Według niektórych autorów podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego**. Zdaniem innych podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **ochrona interesu indywidualnego, ochrona interesu społecznego**, przy czym zdania są zróżnicowane co do priorytetu ochrony tych interesów. Występują też poglądy wyróżniające cztery funkcje postępowania administracyjnego:
- 1) **funkcję organizatorską**, polegającą na usprawnieniu działalności administracji publicznej;
 - 2) **funkcję demokratyzacji**, przejawiającą się w zapewnieniu obywatelom udziału w załatwianiu konkretnych spraw;
 - 3) **funkcję wychowawczą**;


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

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

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

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

4) funkcję zagwarantowania praworządności.


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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

koncepcji klasyfikacji norm prawnych na **normy normatywne** (zwane też normami prawnymi w ścisłym znaczeniu albo substancjalnymi) i **normy konstruktywne**, czyli instrumentalne¹¹.

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

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



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

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


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

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

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

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

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

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

Normy prawa procesowego ustanowione do regulowania trybu realizacji norm prawa materialnego bez istnienia tych norm byłyby zbędne, bezprzedmiotowe¹⁷. Ustawodawca musi się liczyć z potrzebą urzeczywistniania norm prawa materialnego i dlatego też musi odgórnie regulować tryb, w jakim będzie mogło nastąpić to urzeczywistnienie¹⁸. Oprócz norm prawa materialnego ustawodawca tworzy więc również normy prawne innego rodzaju, które mają na celu umożliwienie urzeczywistnienia norm prawa materialnego. Mając to na uwadze, możemy mówić o **ściślej współzależności prawa materialnego i prawa procesowego**.

Prawo procesowe, służąc realizacji prawa materialnego, ma na celu stworzenie gwarancji prawidłowego uregulowania stosunku prawnego przez ustalenie podstawy faktycznej tego stosunku, bez której określenia nie można mówić o prawidłowym zastosowaniu normy prawa materialnego. Regulowane prawem procesowym postępowanie administracyjne i postępowanie podatkowe są bowiem zorganizowanym procesem stosowania prawa, które obejmuje następujące etapy:

- „1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia;
- 2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodów oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy;
- 3) subsumcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną;
- 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy”¹⁹.

 Ten zorganizowany **proces stosowania prawa łączy bezpośrednio stosowanie prawa materialnego i prawa procesowego**. Norma prawa materialnego wyzna-

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

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

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

¹⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

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

W najnowszym wydaniu uwzględniono regulacje dotyczące m.in.:

- zmian we właściwości sądów administracyjnych wynikających z wprowadzenia nowych środków zaskarżenia uruchamiających postępowanie w procedurze uproszczonej, kryteriów zgodności z prawem zaskarżonego działania, a także trybu rozpoznania oraz przyjętej w tym zakresie dwuinstancyjności,
- rozbudowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym mediacji dla polubownego zakończenia sporu,
- nowych technik komunikacji sądu administracyjnego ze stronami i uczestnikami postępowania sądownoadministracyjnego.

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

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autorka komentarza *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowno-administracyjnym* i współautorka tomu 9 *Prawo procesowe administracyjne w Systemie Prawa Administracyjnego*, komentarza do k.p.a., komentarza do części procesowej Ordynacji podatkowej, *Metodyki pracy sędziego w sprawach administracyjnych* i komentarza *Ordynacja podatkowa – Nowości na 2019 r.* oraz ponad 250 publikacji – monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i prawa postępowania sądownoadministracyjnego.

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

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381875462 W18P01

ISBN 978-83-187-546-2



9 788381 875462

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)