

# Rozdział I. Zakres stosowania art. 145 PostAdmU w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego

## § 1. Pojęcie postępowania administracyjnego

Wszystkie działania podejmowane przed podmiotami pełniącymi funkcje administracji publicznej, które zmierzają do ustalenia naruszenia prawa i wyciągnięcia z tego tytułu konsekwencji prawnych czy też ustalenia istnienia albo nieistnienia uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, stanowią zespół czynności poddanych określonej regulacji dotyczącej ich przebiegu. Odpowiada to wyodrębnionemu w języku prawniczym pojęciu „proces”, przez które rozumie się przewidziany przez prawo zespół działań zmierzających do określonego skutku<sup>1</sup>. Równocześnie ustalenie, że dany proces stanowi działanie świadome, powoduje, że można go nazywać postępowaniem<sup>2</sup>. Innymi słowy, każdy proces będący świadomym działaniem człowieka zmierzającym do realizacji określonego celu stanowi postępowanie<sup>3</sup>. Przy czym, jak wskazuje się w literaturze, choć postępowanie, w tym postępowanie administracyjne, jest zjawiskiem społecznym, które może być badane pod kątem jego poszczególnych walorów praktycznych, tj. skuteczności i ekonomii, to w państwie praworządnym postępowanie przed organami pełniącymi funkcje administracji publicznej stanowi przede wszystkim zjawisko

---

<sup>1</sup> M. Cieślak, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, Warszawa 1971, s. 8. Co znamienne, proces powyższy może dotyczyć zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa. Por. A. Chelmoński, Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna, AUWr Prawo XXXVIII, Nr 163, Wrocław 1972, s. 22.

<sup>2</sup> K. Marszał, w: Postępowanie przed organami państwa, pod red. K. Marszala, Warszawa 1982, s. 6.

<sup>3</sup> B. Graczyk, Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych, Warszawa 1953, s. 13.

prawne<sup>4</sup>. Dlatego możliwe staje się wyodrębnienie procesu prawnego rozumianego jako przewidziany przez prawo zespół działań, które zmierzają do osiągnięcia oznaczonego skutku prawnego<sup>5</sup>. Wyodrębnienie procesu prawnego w ramach prawa administracyjnego jest niezbędne z uwagi na fakt, że wszelkie działania organów administrujących w państwie w zakresie realizacji wykonywanych przez nie działań składają się na szeroko rozumiany proces administrowania<sup>6</sup>.

Z punktu widzenia omawianej problematyki – możliwości uchylecia decyzji lub postanowienia przez sąd administracyjny z uwagi na naruszenie przepisów postępowania – przedmiotem zainteresowania pozostaje jednak nie każdy proces odbywający się przed organami państwa, lecz jedynie proces odbywający się przed podmiotami pełniącymi funkcje administracji publicznej, które są uprawnione do wydawania kwalifikowanych aktów administracyjnych (decyzji i postanowień) podlegających sądowej kontroli. Stąd też punktem wyjścia podejmowanych badań musi być określenie pojęcia postępowania w prawie administracyjnym oraz wskazanie jego cech charakterystycznych. Umożliwi to w dalszej kolejności ustalenie, które przepisy stanowią przepisy postępowania, a więc takie, w stosunku do naruszeń których sąd administracyjny został wyposażony w art. 145 PostAdmU we władcze środki umożliwiające wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji lub postanowień wydanych z brakiem dochowania wymaganej przepisami prawa procedury.

Podjęcie badań nad prawidłowym określeniem terminu „postępowanie”, o jakich mowa w przywołanym przepisie, jest podyktowane nie tylko przedmiotem niniejszej pracy, ale też koniecznością zachowania jednolitości terminologicznej w jej dalszej części. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt powszechnego występowania zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęć „postępowanie administracyjne”, „procedura administracyjna” czy „proces administracyjny”. Jak bowiem zauważa *Z. Kmieciak*, samo pojęcie „postępowanie administracyjne” ma charakter pojęcia praw-

---

<sup>4</sup> Por. *K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška*, w: System prawa administracyjnego, t. 3, pod red. *T. Rabskiej i J. Łętowskiego*, Wrocław 1978, s. 140.

<sup>5</sup> *M. Cieślak*, Polska procedura karna, Warszawa 1971, s. 9–10. W przypadku administracji podział powyższy ma swoje znaczenie z uwagi na przedmiot badań. O ile bowiem problematyką form działania administracji publicznej zajmuje się przede wszystkim nauka prawa administracyjnego, o tyle badaniami na temat form działania jako skutecznych narzędzi realizacji zadań wykonywanych przez administrację zajmuje się nauka administracji. Por. *Z. Leoński*, Nauka administracji, Warszawa 2010, s. 123.

<sup>6</sup> Por. *J. Jendroška*, Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji, Przegląd Prawa i Administracji 1972, Nr 2, s. 91.

nego i prawniczego, odnoszącego się do cechującego się pewnym stopniem uporządkowania i jednorodnego zespołu (ciągu) podejmowanych czynności, natomiast pojęciem „procedura administracyjna/proces administracyjny” posługuje się zwykle doktryna do oznaczenia i opisanie konstrukcji będących wytworem prawa pozytywnego (czynności uregulowanych przez prawo)<sup>7</sup>. Dlatego choć w literaturze stosuje się zamiennie określenia „proces administracyjny” oraz „postępowanie administracyjne”, jedynie drugie stanowi termin języka prawnego<sup>8</sup>.

W tym miejscu należy również podkreślić, że każde postępowanie może być postrzegane w sposób abstrakcyjny, a więc jako oznaczony przebieg działań uregulowany obowiązującymi przepisami, oraz w sposób konkretny, jako indywidualnie oznaczony toczący się przed organami proces<sup>9</sup>. Obserwacja powyższa ma wpływ również na podejmowane rozważania, gdyż o ile wszelkie uwagi dotyczące przebiegu procesu należy odnieść do postępowania w znaczeniu abstrakcyjnym, o tyle stwierdzone przez sąd naruszenia zawsze będą odnosiły się do postępowania w znaczeniu konkretnym, a więc postępowania zakończonego indywidualnym i konkretnym aktem administracyjnym będącym przedmiotem skargi. Podobne stanowisko zajmuje TK, wyjaśniając, że gdy mowa o naruszeniu procedury, to chodzi o konkretną procedurę, gdyż procedury abstrakcyjne nie istnieją<sup>10</sup>.

Przechodząc do zdefiniowania pojęcia „postępowanie” w prawie administracyjnym, podnieść należy w pierwszej kolejności, że o ile pojęcie prawa administracyjnego nie doczekało się jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji<sup>11</sup>, o tyle szeroko rozumiane prawo administracyjne można już „tradycy-

---

<sup>7</sup> Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 17. Stąd też w doktrynie prawa francuskiego wyróżnia się procedurę, którą rozumie się jako wszelkie reguły i zasady natury organizacyjnej określające warunki i sposoby dochodzenia roszczeń na drodze prawnej oraz reguły określające kroki podejmowane w celu zapewnienia, że uprawnienia i obowiązki są egzekwowane. Por. S. Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, Paryż 2007, s. 519.

<sup>8</sup> Wyjaśnienia wymaga, że prazródłem terminu „postępowanie” jest łacińskie słowo *processus*, którego w znaczeniu prawnym, a więc na określenie postępowania sądowego, zaczęto używać w średniowieczu we włoskim prawie kanonicznym. Szerzej na ten temat N. Picardi, *Od „iudicium” do „processus”*, w: *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*, pod red. M. Sawczuka, Lublin 1988, s. 77 i n.

<sup>9</sup> K. Marszał, w: *Postępowanie*, s. 7.

<sup>10</sup> Wyr. TK z 16.1.2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 2.

<sup>11</sup> Por. E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 29–30. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawo administracyjne powstało w wyniku podjęcia się przez państwo obowiązku rozwiązywania pewnych spraw społecznych przez użycie przymusu, J. Starościk, *Źró-*

cyjnie podzielić z punktu widzenia regulacji na: ustrojowe, materialne oraz procesowe<sup>12</sup>. Przez pojęcie administracyjnego prawa ustrojowego rozumie się normy prawne<sup>13</sup>, za pomocą których konstruowany jest aparat administracyjny, a więc normy określające status prawny poszczególnych organów administracji publicznej oraz powiązania między nimi. Na prawo materialne składają się z kolei normy prawne określające uprawnienia i obowiązki podmiotów podległych administracji, w tym również normy określające interes prawny lub obowiązek jednostki, które następnie w wyniku postępowania przekształcają się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym<sup>14</sup>. Innymi słowy, normy prawa materialnego są trzonem podstawy prawnej, punktem odniesienia i źródłem decyzji administracyjnej<sup>15</sup>.

Prawo procesowe obejmuje normy prawne określające sformalizowane reguły wydawania aktu administracyjnego<sup>16</sup>. Cechą charakterystyczną norm prawa administracyjnego jest ich bezwzględne związanie – wyznaczają one w sposób bezwzględnie wiążący obowiązki administracji publicznej co do pod-

---

dła prawa administracyjnego, w: System prawa administracyjnego, t. 1, pod red. J. Starościaka, Wrocław 1978, s. 41.

<sup>12</sup> J. Niczyporuk, Relacja postępowania administracyjnego do prawa administracyjnego ustrojowego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA, pod red. J. Niczyporka, Lublin 2010, s. 555. Niektórzy autorzy dokonują przy tym podziału na normy merytoryczne, stanowienia oraz formalne. I tak, normy merytoryczne określają powinność zachowań nienormotwórczych, normy stanowienia określają powinność stanowienia norm, natomiast normy formalne stanowią powinność zachowań zgodnych z normą merytoryczną ustanowioną przez wyznaczony autorytet. Por. J. Wróblewski, Modele systemów norm a system prawa, Studia Prawno-Ekonomiczne 1969, t. 2, s. 23–24.

<sup>13</sup> Przy czym normami prawnymi są normy postępowania (wyrażenia, które w sposób jednoznaczny określone podmiotowi, w określonych okolicznościach, nakazują określone zachowania, względnie ich zakazują), które zostały ustanowione (lub uznane) przez kompetentne organy władzy publicznej. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 16.

<sup>14</sup> A. Chelmoński, Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, AUWr Przegląd Prawa i Administracji II, Nr 167, Wrocław 1972, s. 72. Autor ten wyróżnia trzy rodzaje norm materialnoprawnych: 1) stanowiące podstawę do władczych działań, będących źródłem stosunków prawnych *sensu stricto*; 2) określające skutki prawne działań podjętych na podstawie norm pierwszego typu; 3) stanowiące podstawę stosunku materialnoprawnego, którego źródłem są zdarzenia inne niż działania administracji. Podobnie dla Z. Leońskiego normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego, powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowania) ich adresatów, Z. Leoński, Materialne prawo administracyjne, Warszawa 1997, s. 5.

<sup>15</sup> J. Zimmermann, Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie, Warszawa 1981, s. 50–51.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2012, s. 41–42.

jęcia odpowiednich działań, determinując przy tym wszystkie istotne elementy jej działalności<sup>17</sup>. Oznacza to, że normy prawa administracyjnego – w tym również normy prawa procesowego – muszą być bezwzględnie stosowane przez organy administracji publicznej, a za niedopuszczalną uznać należy sytuację, w której byłyby one stosowane, o ile strony (organ administracji publicznej i podmiot mu podległy) nie postanowią inaczej.

Jak wyjaśnia *W. Dawidowicz*, administracyjne prawo procesowe jest tworzone przez normy prawne określające bezpośrednio tok działania organów administracyjnych, stanowiąc pewien rodzaj procedury obowiązującej organy administracji<sup>18</sup>. Składające się na prawo procesowe normy prawa procesowego służą skonkretyzowaniu treści normy materialnoprawnej w stosunku do określonego podmiotu<sup>19</sup>, kształtując tym samym wzajemne relacje prawne organu administracji publicznej i jednostki mu podległej. Normy prawa procesowego regulujące proces działania organów w formie wydawania norm indywidualnych i konkretnych stanowią przy tym normy procesowe *sensu stricto*, natomiast wszystkie inne normy, które regulują procesy stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa administracyjnego w zróżnicowanych formach prawnych, poczynając od aktów normodawczych aż po działania czysto faktyczne, stanowią normy procesowe *sensu largo*<sup>20</sup>. Tworzenie norm prawa procesowego jest niewątpliwie przejawem formalizacji prawa rozumianej jako stanowienie reguł dotyczących szeroko pojętego sposobu wykonywania administracji<sup>21</sup>. Jednak działanie polegające na tworzeniu przepisów prawa procesowego ma swoje uzasadnienie funkcjonalne. Należy w pełni zgodzić się z obserwacją *M. Waligórskiego*, że żadne cywilizowane państwo nie ogranicza się do wydawania przepisów materialnych regulujących wzajemne prawa i obowiązki poszczególnych jednostek. Państwo musi liczyć się z potrzebą ich urzeczywistnienia i zabezpieczenia, wskazywać warunki realizacji, przy czym prawo procesowe wykształciło w tej materii zamknięty i zupełny zbiór regulacji prawnych określających prawa i obowiązki jednostek na obszarze procesu. Prawo procesowe stanowi dziedzinę samodzielną, której zasięg przejawia się we wszystkich

---

<sup>17</sup> *J. Filipek*, Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego, ZNUJ DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982, s. 31–32.

<sup>18</sup> *W. Dawidowicz*, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 30.

<sup>19</sup> *J. Borkowski*, Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna, AUWr Prawo CXLIII, Nr 857, Wrocław 1985, s. 28.

<sup>20</sup> *T. Woś*, w: Postępowanie administracyjne, pod red. *T. Wosia*, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>21</sup> Na temat procesu formalizacji zob. *S. Czepita*, Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie, w: Konwencjonalne i formalne aspekty prawa, pod red. *S. Czepity*, Szczecin 2006, s. 9 i n.

dziedzinach prawa<sup>22</sup>. Nie może więc dziwić uwaga *J.S. Langroda*, że „kraj mający skodyfikowaną procedurę administracyjną nie zdecyduje się nigdy potem wrócić – z jakiegokolwiek racji – do dawnego systemu unormowań fragmentarycznych, prawdziwej «wolności procesowej» administracji publicznej”<sup>23</sup>.

Prawo materialne oraz prawo procesowe są powiązane, co skutkuje szeregiem konsekwencji, takich jak wspólność niektórych pojęć prawnych, względnie ich uzupełnianie się oraz oddziaływanie czynności prawnych dokonywanych na podstawie przepisów obu tych działów prawa<sup>24</sup>. Istniejący ścisły związek pomiędzy przepisami prawa materialnego oraz procesowego powoduje również, że w praktyce ich rozróżnienie rodzi poważne trudności. Wynika to z faktu, że niejednokrotnie sens konkretnego przepisu prawa materialnego sprowadza się do skutków procesowych<sup>25</sup>, co prowadzi do powstania wątpliwości odnośnie do możliwości zakwalifikowania go jako przepisu prawa materialnego lub procesowego<sup>26</sup>. Problematyka powyższa dotyczy również sfery postępowania w prawie administracyjnym, gdy przepisy prawa procesowego zawierają regulacje właściwe prawu materialnemu dotyczące chociażby zagadnienia przedawnienia<sup>27</sup>. Stąd niejednokrotnie w praktyce dochodzi do powsta-

---

<sup>22</sup> *M. Waligórski*, Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu, Warszawa 1947, s. 9–13.

<sup>23</sup> *J.S. Langrod*, Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1960, Nr 4, s. 399, za *J. Borkowski*, Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967, s. 5. Nie bez przyczyny *J. Jendroška* wskazuje, że prawo administracyjne, w przeciwieństwie do prawa cywilnego, żyje procedurą (*J. Jendroška*, Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji, *PiP* 2003, Nr 1, s. 19).

<sup>24</sup> Por. *I. Niżnik-Dobosz*, Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, pod red. *J. Niczyporuka*, Lublin 2010, s. 571–573.

<sup>25</sup> *W. Siedlecki*, Prawo procesowe cywilne a prawo cywilne materialne, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1969, Nr 3–4, s. 95.

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat *J. Jodłowski*, O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego, *PiP* 1973, Nr 2, s. 14 i n.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat *D. Strzelec*, *Naruszenie*, s. 21–22. Zwraca jednak uwagę fakt, że sądy administracyjne nie są konsekwentne w ocenie, czy wydanie decyzji z naruszeniem przepisów dotyczących przedawnienia stanowi naruszenie przepisów postępowania czy też naruszenie przepisów prawa materialnego. Przykładowo, w wyroku z 31.8.2010 r. (I GSK 1112/09, Baza NSA) NSA uznał, że pominięcie przez organ podatkowy okoliczności związanych z wygaśnięciem zobowiązania podatkowego na skutek przedawnienia jest naruszeniem, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy podatkowej w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU. Natomiast w wyroku NSA z 24.3.2009 r. (II FSK 739/08, Baza NSA) uznano, że zarzuty wskazujące na uchybienia

nia sytuacji, w której „nawet naruszenie typowych przepisów o charakterze proceduralnym bywa kwalifikowane jako naruszenie przepisów prawa materialnego”<sup>28</sup>. Konsekwentnie w doktrynie zauważa się, że uznanie określonego aktu normatywnego za źródło określonej części prawa administracyjnego jest zawsze pewnym uproszczeniem, które sugeruje co najwyżej dominację jednorodnych przepisów w regulacji prawnej<sup>29</sup>. W pełni zaakceptować należy jednak pogląd *J. Filipka*, że charakter prawnoprosesowy ma w zakresie procesu administracyjnego przede wszystkim tematyka dynamiki procesowej, do której należą zagadnienie technicznoprosesowe wyłaniające się w każdym procesie<sup>30</sup>. Innymi słowy, do norm prawa procesowego będzie zaliczać się te normy, które regulują przebieg samego postępowania, a więc normy, które odnoszą się do osiągnięcia rezultatu, jakim jest rozstrzygnięcie zawisłej przed organem administracji publicznej sprawy. Co znamienne, normy powyższe składają się na zorganizowany prawnie ciąg złożonych czynności proceduralnoprawnych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz strony i uczestników postępowania, który jest niezależny od przedmiotu prowadzonego postępowania<sup>31</sup>.

Normy prawa ustrojowego umożliwiają z kolei ustalenie, jakie jednostki organizacyjne zostały powołane do pełnienia funkcji administracji i jakie są ich zadania, na jakich zasadach organizacyjnych oparto ich strukturę i funkcjonowanie oraz wzajemną zależność tych struktur, jaki jest substrat osobowy aparatu administracji oraz zasad jego kontroli<sup>32</sup>. Podobnie w ocenie *Z. Kmiecika* normy ustrojowe, stanowiąc część norm prawa formalnego, wyznaczają ramy dla stosowania odpowiednich przepisów prawa materialnego<sup>33</sup>.

---

przepisom dotyczącym instytucji przedawnienia dotyczą w istocie naruszenia przepisów prawa materialnego.

<sup>28</sup> *R. Hauser, A. Skoczylas*, Wybrane zagadnienia z zakresu skarg kasacyjnych wnoszonych przez SKO, w: Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji, pod red. *K. Sieniawskiej*, Warszawa 2009, s. 125.

<sup>29</sup> *P. Bielski*, w: Zasady techniki prawodawczej, pod red. *J. Warylewskiego*, Warszawa 2003, s. 147–156.

<sup>30</sup> *J. Filipek*, Założenia strukturalne procesu administracyjnego, w: Studia z dziedziny prawa administracyjnego, pod red. *L. Bara*, Wrocław 1971, s. 206.

<sup>31</sup> Por. *K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška*, w: System, s. 145.

<sup>32</sup> *Z. Leoński*, w: *Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas*, Zarys prawa administracyjnego, Poznań 2006, s. 51.

<sup>33</sup> *Z. Kmeciak*, Głosa do wyroku NSA z dnia 13 października 2005 r., OSK 1932/04, GSP Przegląd Orzecznictwa 2007, Nr 2, s. 46–47.

Szczególny charakter norm prawa ustrojowego był przy tym podstawą do zgłaszania postulatów dotyczących wyodrębnienia prawa ustrojowego jako osobnej gałęzi prawa obejmującej stosunki wewnątrz organu administracji państwowej<sup>34</sup>. Podkreślić przy tym należy, że normy ustrojowe wywodzą się z prawa materialnego, składając się łącznie z normami prawa materialnego na merytoryczną treść rozstrzygnięcia – normy prawa materialnego upoważniają bowiem dany organ do podjęcia decyzji administracyjnej bądź innej czynności z zakresu administracji publicznej, a więc umożliwiają realizację norm materialnych<sup>35</sup>. Wyrazem relacji pomiędzy normami prawa materialnego a normami prawa ustrojowego jest chociażby ustrojowa konstrukcja zbioru spraw, do których realizacji został powołany dany organ, oraz materialnoprawna kompetencja do realizacji zadań przez ten organ w ściśle określony sposób, w celu realizacji zadań publicznych wynikających z zakresu działania organu<sup>36</sup>. Równocześnie, silny związek norm ustrojowych z normami materialnymi powoduje, że na gruncie przepisów PostAdmU odnoszących się do zasad wnoszenia skargi kasacyjnej są one traktowane łącznie jako normy prawa materialnego, co powoduje, że ewentualne naruszenie przepisów zawierających normy ustrojowe jest traktowane jako naruszenie przepisów prawa materialnego<sup>37</sup>. Pamiętać przy tym należy, że zarówno przepisy o charakterze materialnym, procesowym, jak i ustrojowym powinny tworzyć jeden spójny system prawa, w którym nie można z góry założyć, że norma materialnoprawna ma większą moc obowiązującą niż norma procesowa<sup>38</sup>.

Dokonany powyżej podział na normy materialne, ustrojowe oraz procesowe jest jednak niekompletny. W doktrynie wyróżnia się bowiem jeszcze normy kompetencyjne, a więc normy postępowania, które nakładają na określoną osobę obowiązek lub też uchylają obowiązek zachowania się będący konsekwencją ważnego wykonania przez określony podmiot posiadanej kompe-

---

<sup>34</sup> Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108 i n.

<sup>35</sup> W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 211. Zwraca przy tym uwagę fakt, że w praktyce rozróżnienie powyższe jest stosunkowo trudne, gdyż pewne przepisy ustrojowe (zwłaszcza o właściwości organów) uważa się tradycyjnie za przepisy proceduralne. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 13.

<sup>36</sup> T. Bąkowski, *O relacjach zachodzących pomiędzy administracyjnym prawem ustrojowym i postępowaniem administracyjnym na podstawie kilku przykładów*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 24.

<sup>37</sup> W. Piątek, *Podstawy*, s. 219.

<sup>38</sup> W. Piątek, w: R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 198.



tencji. Norma kompetencyjna kształtuje specyficzny stosunek prawny (stosunek podległości kompetencyjnej) między osobą A (podmiot kompetencji) i osobą B (podległą kompetencji). Elementem zakresu zastosowania normy kompetencyjnej jest dokonanie doniosłej czynności konwencjonalnej, której spodziewanym skutkiem będzie spowodowanie określonych konsekwencji prawnych<sup>39</sup>. Schemat strukturalny normy kompetencyjnej, określający zarazem regułę kompetencyjną, przedstawia się w następujący sposób: jeżeli w okolicznościach W podmiot A dokona w sposób S czynności C jako czynności konwencjonalnej C<sub>k</sub>, to podmiot B powinien w tych okolicznościach zachować się w sposób C<sub>m</sub><sup>40</sup>. Jednym z typowych rezultatów zastosowania normy kompetencyjnej jest wydanie indywidualnej i konkretnej normy postępowania, jaką jest decyzja administracyjna<sup>41</sup>. Oznacza to, że przepis zawierający normę kompetencyjną musi zawierać co najmniej oznaczenie podmiotu oraz określenie czynności konwencyjnej, która jest przedmiotem kompetencji, a więc w przypadku postępowania administracyjnego wydania decyzji lub postanowienia.

Określona powyżej konstrukcja reguły kompetencyjnej powoduje, że do prawidłowego wykonania aktu kompetencji konieczne jest zaistnienie pięciu elementów:

- 1) właściwego podmiotu;
- 2) wymogów proceduralnych;
- 3) wymogów treściowych;
- 4) efektu wykonania (nowo powstałej normy postępowania);

---

<sup>39</sup> A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa 2006, s. 103–104. Dla M. Matczaka kompetencja jest sytuacją prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną jako ten, który dokonuje określonego ciągu czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych prostych, dokonuje czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, a przez to ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny w procedurze ustanawiania, zmieniania lub uchylania norm (reguł) czy procedurze aktualizowania cudzego obowiązku. M. Matczak, Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004, s. 184.

<sup>40</sup> Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 170.

<sup>41</sup> M. Matczak, w: Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System prawa administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 408. Podkreślić przy tym należy, że w nauce prawa administracyjnego wskazuje się niekiedy, że kompetencje przysługują wyłącznie organom administracji. Por. M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1985, s. 83.

- 5) skutków rzeczywistych efektu wykonania (zachowania się określonych podmiotów, zmiany w rzeczywistości)<sup>42</sup>.

Przedstawione elementy wskazują na ścisły związek norm kompetencyjnych z normami prawa ustrojowego, prawa materialnego oraz normami prawa procesowego, co jest zresztą dostrzegane w doktrynie. Norma kompetencyjna musi bowiem zostać zrekonstruowana nie tylko przy uwzględnieniu norm ustrojowych, lecz również materialnych i proceduralnych<sup>43</sup>. I tak, element ustrojowy kompetencji przejawia się w istnieniu organu posiadającego kompetencję do dokonania czynności konwencjonalnej<sup>44</sup>. Sam brak norm kompetencyjnych powodowałby z kolei niemożność zastosowania norm prawa materialnego, gdyż przepisy te określają jedynie sferę spraw, w których organ powinien wykorzystać swoją kompetencję<sup>45</sup>. Natomiast podjęcie przez organ czynności konwencjonalnej w rezultacie skorzystania z istniejącej normy kompetencyjnej, nawet w przypadku nieskomplikowanych stanów faktycznych, wymaga co do zasady spełnienia wielu wymogów proceduralnych<sup>46</sup>.

Zwraca przy tym uwagę brak jednomyślności co do kwalifikacji norm kompetencyjnych. I tak, część autorów wiąże normy kompetencyjne z prawem ustrojowym, wskazując, że normy kompetencyjne wchodzą w skład norm ustrojowych *sensu stricto* (materialnoprawnych norm ustrojowych)<sup>47</sup>. A. Bator dostrzegając natomiast, że każda kompetencja zawiera reguły proceduralne, postuluje z kolei objęcie zakresem kompetencji również formalnoproceduralny aspekt prawa, co ma się wiązać z wymogami uproszczenia języka nauki<sup>48</sup>. Argumentem przemawiającym za koniecznością wiązania norm ustrojowych z przepisami prawa procesowego ma być okoliczność, że normy prawa ustrojowego, podobnie jak normy proceduralne, zmierzają do realizacji norm prawa

---

<sup>42</sup> M. Matczak, Nadużycie kompetencji. Zarys problemu, RPEiS 2007, Nr 1, s. 23.

<sup>43</sup> Z. Ziemiński, O zawilościach związanych z pojmowaniem kompetencji, PiP 1991, Nr 4 s. 18.

<sup>44</sup> Przy czym, w ocenie W. Wróbla, ten element jest najdonioślejszy dla kształtu normy kompetencyjnej i musi w niej zawsze występować. W. Wróbel, Naruszenie prawa materialnego jako podstawa kasacyjna. Studia i Analizy Sądu Najwyższego, t. 2, Warszawa 2008, s. 155–156.

<sup>45</sup> D. Mazurkiewicz, Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym, PiP 1988, Nr 3, s. 77. Jak bowiem zauważa M. Matczak, kompetencja nie może być wiązana z podstawą prawną wydanego rozstrzygnięcia. M. Matczak, Kompetencja, s. 66.

<sup>46</sup> M. Zieliński, Z. Ziemiński, Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania, Warszawa 1992, s. 125.

<sup>47</sup> Zalicza się do nich również normy określające zadania, które realizuje administracja państwowa, oraz normy o charakterze formalnym. M. Mieniec, Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej, AUWr Prawo CXLIII, Nr 857, Wrocław 1985, s. 215–216.

<sup>48</sup> A. Bator, Kompetencja w prawie i prawoznawstwie, AUWr Prawo CCLXXXVII, Nr 2602, Wrocław 2004, s. 105–106.

materialnego, służąc niejako ich wykonaniu<sup>49</sup>. Jednoznaczne stanowisko zajmuje *J. Filipek*, wyjaśniając, że na podstawie przepisów prawa materialnego, które wyznaczają zakres oraz treść działania organu, jego kompetencję, zadania i odpowiedzialność, określana jest właściwość organu. W ocenie tego autora właściwość działania organu nigdy nie jest określana przez przepisy postępowania<sup>50</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się natomiast, że normy kompetencyjne określają zakres formalnoprawnych upoważnień, jakie przysługują organowi administracji<sup>51</sup>. Konsekwentnie przepisy zawierające normy kompetencyjne są traktowane jako przepisy mające charakter ustrojowo- i materialnoprawny, a nie procesowoprawny, określają bowiem zadania i kompetencje organów, a nie reguły (tryby) stosowania prawa materialnego<sup>52</sup>. Mając na względzie fakt, że każde działanie organu administracji publicznej musi mieć konkretną podstawę prawną, a więc musi opierać się również na normie kompetencyjnej upoważniającej organ do podejmowania rozstrzygnięcia, należy przychylić się do opinii *W. Piątki*, że normy kompetencyjne trzeba przede wszystkim wiązać z regulacjami ustrojowymi, a przepisy je zawierające określać mianem przepisów ustrojowo-kompetencyjnych<sup>53</sup>.

Poczynione powyżej uwagi dotyczące niejednorodnego charakteru norm prawnych składających się na przepisy postępowania mają znaczenie również z punktu widzenia niniejszej pracy, gdyż powodują, że nie każde naruszenie przepisu prawa zawartego w akcie regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej będzie mogło zostać zakwalifikowane jako naruszenie przepisów postępowania. Innymi słowy, to nie nazwa aktu prawnego, w którym zawarty jest przepis, będzie decydowała o tym, czy stwierdzone naruszenie będzie stanowiło naruszenie przepisów postępowania. Jest to o tyle istotne, że nawet w typowych ustawach procesowych znaleźć można pewne przepisy ustrojowe, ustrojowo-kompetencyjne i przepisy prawa materialnego. Pamiętać bowiem należy, że przepisy prawa ustrojowego, materialnego i procesowego

---

<sup>49</sup> *M. Kania*, Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009, s. 135.

<sup>50</sup> *J. Filipek*, Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego, w: Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu, pod red. *J. Postusznego*, *Z. Czarnika*, *R. Suwały*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 93.

<sup>51</sup> Wyr. NSA z 19.3.2008 r., II GSK 427/07, Baza NSA.

<sup>52</sup> Wyr. NSA z 1.8.2013 r., II OSK 745/12, Baza NSA.

<sup>53</sup> *W. Piątek*, Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym, Warszawa 2011, s. 217.

wego nie stanowią autonomicznych zespołów przepisów prawa administracyjnego i istnieje między nimi zależność funkcjonalna, a w konsekwencji nie jest możliwe przeprowadzenie ścisłej cezury pomiędzy tymi zespołami przepisów<sup>54</sup>. Dlatego o zaliczeniu określonych przepisów szeroko rozumianego prawa administracyjnego do jego wyodrębnionych części nie przesądza ostatecznie miejsce ich zamieszczenia, ale przede wszystkim ich zawartość merytoryczna<sup>55</sup>.

W ocenie przedstawicieli doktryny o przepisie prawa materialnego można mówić w sytuacji, gdy wszystkie normy dające się z niego wyinterpretować będą miały materialny charakter, natomiast o przepisie procesowym można mówić, gdy wywiezione normy będą miały charakter procesowy<sup>56</sup>. Podobne stanowisko, wskazujące, że o określeniu charakteru prawnego danego przepisu nie przesądza nazwa aktu, w jakim jest on zawarty, lecz charakter normy prawnej w nim zawartej, odnaleźć można w orzecznictwie NSA, w którym podnosi się, że przepisami prawnomaterialnymi są przepisy regulujące bezpośrednio stosunki administracyjnoprawne (określają zachowanie podmiotów) oraz roszczenia wynikające z tych stosunków (nakładają obowiązki i przyznają prawa lub uprawnienia), natomiast przepisami procesowymi są normy instrumentalne, które określają drogę i sposób dochodzenia uprawnień wynikających z norm materialnoprawnych<sup>57</sup>. Podkreślić przy tym należy, że sama kwalifikacja danej normy jako normy prawa procesowego, materialnego lub ustrojowego zwykle wymaga odwołania się nie tylko do znaczenia większej liczby

---

<sup>54</sup> Z. Janowicz, Postępowanie administracyjne, s. 12–13.

<sup>55</sup> J. Niczyporuk, Relacja, s. 555. Takie samo stanowisko zajmuje J. Zimmermann, Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym, w: Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 63. W ocenie T. Kuty różniczenie pomiędzy normami materialnymi, formalnymi (procesowymi) oraz ustrojowymi jest możliwe w uproszczeniu poprzez odpowiedź na pytania: 1) kto działa?, 2) w jaki sposób działa?, 3) co jest przedmiotem działania? T. Kuta, Prawo administracyjne i nauka o nim, w: Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe, pod red. A. Blasia, T. Kuty, Poznań 1998, s. 18.

<sup>56</sup> W. Piątek, Podstawy skargi, s. 198–199. J. Jodłowski wskazuje, że odróżnienie przepisów prawa materialnego i procesowego jest możliwe przez odwołanie się do celu, treści oraz przedmiotu danego przepisu, zwracając równocześnie uwagę, że ostatecznie z wymienionych kryteriów jest ogólne i mało precyzyjne, gdyż powstaje problem wyznaczników determinujących przedmiot i treść przepisów. J. Jodłowski, O potrzebie, s. 14–15.

<sup>57</sup> Wyr. NSA z 8.12.2010 r., II OSK 1842/09, Baza NSA. Podobnie dla Z. Ziemińskiego kompetencje należy wiązać z prawną formą realizacji zadań określonego organu. Z. Ziemiński, Logika praktyczna, Warszawa 1993, s. 214.

przepisów prawnych niż tylko jeden – zrębowy – przepis, ale także do pewnych twierdzeń o systemie prawnym, w tym twierdzeń o regułach jego konstrukcji<sup>58</sup>.

Doktrynalne podziały poszczególnych norm składających się na prawo administracyjne nie przekładają się jednak w praktyce na ujednoczenie zasad kwalifikowania norm zawartych w poszczególnych przepisach prawa administracyjnego. W powyższym zakresie można odwołać się do regulacji określonej w art. 154 KPA, a więc przepisu umożliwiającego zmianę lub uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej. Choć w doktrynie nie budzi wątpliwości, że przepis powyższy stanowi przepis prawa materialnego<sup>59</sup>, to jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienie to nie jest traktowane jednolicie. Ograniczając się jedynie do orzeczeń NSA, wskazać można na orzeczenia podkreślające, że art. 154 KPA nie jest przepisem prawa materialnego, będąc przepisem prawa procesowego regulującego jeden tryb wzruszania decyzji ostatecznych<sup>60</sup>, lub też że jest to przepis ustawy procesowej stanowiący przepis kompetencyjny, określający „prawo” (właściwość) organu do orzekania w określonych sprawach, co powoduje, że powinien być on zaliczony do przepisów ustrojowych o charakterze materialnoprawnym<sup>61</sup>. W wyroku NSA z 11.6.2014 r.<sup>62</sup> podniesiono, że art. 154 KPA stanowi przepis prawa materialnego określający przesłanki dające podstawę do rozstrzygnięcia w przedmiocie dotyczącym uchylecia decyzji ostatecznej. Ale już w wyroku NSA z 9.11.2007 r.<sup>63</sup>, dokonując wykładni art. 154 KPA, wyjaśniono, że o ile art. 154 § 1 KPA może być traktowany jako przepis prawa materialnego, o tyle takiego charakteru nie sposób się dopatrzeć w art. 154 § 2 KPA, który normuje tylko właściwość organów i formę (decyzyjną) rozstrzygnięcia w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji. Przywołane przykłady wskazują, że tylko w jednym przepisie – art. 154 KPA – sądy administracyjne dopatrują się istnienia zarówno norm materialnych, procesowych, jak i ustrojowo-kompetencyjnych. W istocie, co zostanie rozwinięte w dalszej części pracy, analiza orzeczeń sądów administracyjnych I instancji wskazuje na tendencję do traktowania jako naruszenia przepisów postępowania wszystkich norm prawnych wyinterpretowanych z pragmatycznych ustaw procesowych. Zauważyć przy tym na-

---

<sup>58</sup> J. Mikołajewicz, Glosa do uchwały składu 5 sędziów NSA z dnia 24 września 2001 r., OPK 16/01, OSP 2002, Nr 4, poz. 50.

<sup>59</sup> W. Dawidowicz, Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989, s. 203.

<sup>60</sup> Wyr. NSA z 11.10.2005 r., I OSK 815/05, Baza NSA.

<sup>61</sup> Wyr. NSA z 26.4.2006 r., II GSK 36/06, Baza NSA.

<sup>62</sup> I OSK 2150/13, Baza NSA.

<sup>63</sup> I OSK 1531/06, Baza NSA.

leży, że trudności z prawidłowym zakwalifikowaniem normy wyinterpretowanej z danego przepisu prawnego mają doniosłe konsekwencje. Po pierwsze, wpływają one bezpośrednio na zakres ochrony praw jednostki, co ma związek z wynikającym z art. 174 PostAdmU obowiązkiem prawidłowego określenia podstaw skargi kasacyjnej. Po drugie, wpływają również na omawianą problematykę naruszenia przepisów postępowania w zakresie, w jakim sąd I instancji czyni użytek z uprawnienia przysługującego mu w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU. Możliwe jest bowiem powstanie sytuacji, w której naruszenia przepisów prawa materialnego i ustrojowego są traktowane przez sąd administracyjny jako naruszenia przepisów prawa procesowego, jak i sytuacji odwrotnej, w której naruszenia przepisów prawa procesowego są kwalifikowane jako naruszenia przepisów prawa materialnego czy też ustrojowego. Zagadnienie powyższe zostanie omówione dokładniej w dalszej części pracy, przy określeniu rodzaju norm prawnych, których naruszenia może dopuścić się organ administracji publicznej w ramach naruszenia przepisów postępowania.

Akty prawne regulujące postępowanie przed organami administracji publicznej mogą dodatkowo zawierać również przepisy regulujące sprawę z zakresu przymusowego wykonania decyzji, a więc przepisy egzekucyjne<sup>64</sup>, przepisy karne ustalające odpowiedzialność karną lub karnoskarbową z tytułu zabezpieczenia realizacji obowiązków prawa administracyjnego, przepisy dotyczące kontroli i nadzoru nad organami administracji publicznej. Postępowania regulowane przez powyższe przepisy stanowią jednak inne typy procedury prawnej w administracji, które muszą być odróżnione od postępowania administracyjnego z uwagi na cel, jakiemu służą (delimitacja wewnętrzna)<sup>65</sup>.

W podejmowanych w doktrynie badaniach podnosi się, że w szerokim ujęciu „pojęcie postępowania administracyjnego obejmuje wszystkie formy,

---

<sup>64</sup> Każda przyjęta metoda regulacji, a więc zarówno ujęcie wąskie, w którym przepisy postępowania administracyjnego zawierają jedynie regulacje dotyczące wydawania aktów administracyjnych, jak i ujęcie szerokie, w którym przepisy postępowania zawierają też normy dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego oraz egzekucyjnego, ma swoje uzasadnienie. I tak, wąskie ujęcie normatywne postępowania administracyjnego może być postrzegane jako ujęcie nie dość kompleksowe, natomiast szerokie ujęcie postępowania administracyjnego może spotkać się z zarzutem zbędnego rozciągania regulacji, gdyż zaskarżenie sądowe lub wdrożenie egzekucji administracyjnej dotyczy tylko znikomej części decyzji wydawanych w trybie postępowania administracyjnego. Por. J. Starościk, w: J. Starościk, M. Wierzbowski, Ustawodawstwo o postępowaniu administracyjnym europejskich krajów socjalistycznych, Wrocław 1974, s. 7.

<sup>65</sup> Por. W. Dawidowicz, Wstęp, s. 121; J. Borkowski, Instytucje i konstrukcje procesowe postępowań administracyjnych, Studia Prawno-Ekonomiczne 1970, Nr 5, s. 12 i n.; J. Borkowski, Postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1976, s. 17 i n.

sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy realizacji ich zadań, a pozostaje poza «treścią» samego działania»<sup>66</sup>. Jest to więc każde postępowanie, które służy przygotowaniu, podjęciu, ogłoszeniu i realizacji określonego rozstrzygnięcia administracji<sup>67</sup>. Stąd też wyodrębnić można postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim, obejmujące „całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego”, stosownie do których działają organy administracji państwowej, oraz postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu, obejmujące „kompleks przepisów prawnych regulujących działalność organów administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej”<sup>68</sup>. Tym ostatnim jest „sekwencja czynności zmierzających wprawdzie do pełnej rekonstrukcji istniejącej obiektywnie sprawy administracyjnej (przede wszystkim, choć nie tylko, jej elementów faktycznych), a następnie do wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie czy też – ujmując rzecz bardziej precyzyjnie – do nadania temu rozstrzygnięciu określonej formy”<sup>69</sup>. W literaturze można również odnaleźć stanowisko, zgodnie z którym postępowanie administracyjne reguluje pewien ciąg wzajemnie uwarunkowanych czynności proceduralnych organów administracyjnych i uczestników postępowania<sup>70</sup>. Wśród czynności procesowych można przy tym wyróżnić czynności merytoryczne postępowania, a więc czynności wpływające na jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, oraz czynności techniczno-procesowe, które występują w każdej procedurze sądowej lub pozasądowej<sup>71</sup>. Te ostatnie umożliwiają zapewnienie prawidłowego i sprawnego

---

<sup>66</sup> B. Graczyk, *Postępowanie*, s. 13.

<sup>67</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 210.

<sup>68</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

<sup>69</sup> T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 109–110.

<sup>70</sup> K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, w: *System*, s. 145. Takie samo stanowisko zajmuje F. Longchamps, podnosząc, że przepisy postępowania określają sytuację strony w postępowaniu oraz pewien „ciąg wzajemnie uwarunkowanych czynności strony i organu, dotyczący takiego samego sposobu działania, potencjalnie dla każdej sprawy i w zasadzie niezależnie od tego, o co *in merito* pójdzie”. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką*, w: *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964, s. 167. Podkreślenia przy tym wymaga, że czynności postępowania każdorazowo muszą stanowić czynności, których przebieg i kształt regulują przepisy postępowania. Por. D. Strzelec, *Naruszenie*, s. 94.

<sup>71</sup> J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 178.