

Rozdział I. Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego

Spis treści

	Nb
§ 1. Koncepcja postępowania administracyjnego	1
§ 2. Miejsce regulacji prawa procesowego administracyjnego w systemie prawa administracyjnego	15
§ 3. Znaczenie prawne miejsca regulacji dla charakteru prawnego normy prawa administracyjnego	24

Literatura: *A. Chelmoński*, Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna, AUWr. Prawo 1972, Nr 163; *W. Dawidowicz*, Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1962; *B. Graczyk*, Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych, Warszawa 1953; *J. Jodłowski, Z. Resich*, Postępowanie cywilne, Warszawa 1979; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1947; *J. Starościak*, Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, Warszawa 1968; *M. Waligórski*, Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcje i struktura procesu, Warszawa 1947.

§ 1. Koncepcja postępowania administracyjnego

W doktrynie prawa administracyjnego nie ma jednolitego stanowiska co do koncepcji postępowania administracyjnego¹. Wyróżnia się postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim i w znaczeniu wąskim. Takie ujmowanie koncepcji postępowania administracyjnego wiąże zarówno dawna, jak i współczesna doktryna prawa administracyjnego z cechą właściwą dla administracji publicznej wielości form działania. Tak zdaniem *B. Graczyka*: „(...) szerokie pojęcie postępowania administracyjnego obejmuje wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje poza »treścią« samego działania”². Z tego szerokiego pojęcia postępowania administracyjnego *B. Graczyk* wydziela „przepisy regulujące postępowanie organów administracji państwowej przy załatwianiu konkretnych spraw w oparciu o prawo administracyjne, a więc dotyczącej tylko strony ich działalności, która obejmuje sposób wydawania aktów administracyjnych. Eliminujemy zatem tryb wydawania przez administrację aktów normatyw-

¹ *K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška*, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w: System Prawa Administracyjnego, t. III, s. 131.

² *B. Graczyk*, Postępowanie administracyjne, s. 13.

nych, jak też i przepisy regulujące postępowanie poszczególnych organów państwowych w ich wzajemnych stosunkach pomiędzy sobą, wynikających z realizacji poruczonych im zadań. W ten sposób grupa norm prawnych regulujących tryb postępowania organów administracji państwowej przy załatwianiu konkretnych spraw zawierać będzie przepisy o postępowaniu administracyjnym w ścisłym znaczeniu”³.

- 2 *W. Dawidowicz* rozgranicza pojęcie postępowania administracyjnego w szerokim i ścisłym tego słowa znaczeniu⁴. Jego zdaniem: „całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji państwowej, można określić jako postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu”⁵. Według niego „postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu to kompleks przepisów prawnych regulujących działalność organów administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej”⁶.
- 3 Zdaniem *J. Starościka*: „samo określenie »postępowanie administracyjne« różnie może być rozumiane. Najczęściej może tu chodzić o regulację wszelkiego działania administracyjnego, związanego z powstaniem lub istnieniem stosunku administracyjno-prawnego. Nawiązywanie jednak tych stosunków następować może w oparciu o różne podstawy prawne lub różne układy faktyczne. Mogą tu w grę wchodzić stosunki wywoływane wydanymi aktami normatywnymi, stosunki wynikające z nadzoru i podporządkowania służbowego organów administrujących różnych stopni, normy regulujące tok rozstrzygania sporów między organem administracyjnym a stroną o legalność decyzji administracyjnych i wreszcie mogą tu w grę wchodzić tylko stosunki wynikające z wydania decyzji administracyjnej”⁷. *J. Starościk* opowiada się za wąskim ujęciem określenia postępowania administracyjnego⁸. Wąsko również to pojęcie ujmuje *S. Kasznica*: „przepisy postępowania administracyjnego – prawo administracyjne formalne – normuje zachowanie władz administracyjnych, wskazuje drogę, którą one mają postępować, zmierzając do wydania aktu administracyjnego, a zarazem określają wpływ, jaki na ukształtowanie aktu mogą mieć osoby, których one dotyczą”⁹. We współczesnej doktrynie punktem wyjścia do wypracowania koncepcji postępowania administracyjnego jest również wielość form działania. Tak zdaniem *M. Wierzbowskiego*: „postępowanie administracyjne jest dziedziną prawa regulującą tryb działania organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków niepodporządkowanych im służbowo, konkretnych podmiotów. Rozstrzyganie przez organy administracji publicznej o prawach i obowiązkach innych konkretnych podmiotów odbywa się w formie aktu administracyjnego. (...) Podkreślenie w definicji postępowania administracyjnego faktu, iż dotyczy ono tylko sfery wydawania aktów administracyjnych, jest istotne. Organy administracji działają bowiem w różnych formach prawnych. (...) Postępowanie admini-

³ *Ibidem*.

⁴ *W. Dawidowicz*, Ogólne postępowanie, s. 9.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *J. Starościk*, Wprowadzenie, s. 232.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *S. Kasznica*, Polskie prawo, s. 121.

stracyjne dotyczy trybu działania organów administracyjnych tylko przy wydawaniu zewnętrznych aktów administracyjnych, a nie podejmowania działań w innych formach¹⁰.

Wypracowanie współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego wymaga uwzględnienia kierunków regulacji materialnego prawa administracyjnego. W administracyjnym prawie ustrojowym i administracyjnym prawie materialnym przyjmuje się wielość form działania prawnego organów administracji publicznej, form realizowanych w zorganizowanym zespole działań. Daje to podstawę do wyróżnienia pojęcia postępowania administracyjnego w szerokim i wąskim znaczeniu. Każda bowiem świadoma działalność jest zorganizowana według określonego układu czynności następujących kolejno, aż do końcowego efektu dokonania, w zależności od regulacji prawnej czynności prawnych lub czynności faktycznych. Tak stanowienie prawa, jak i stosowanie prawa odbywa się w toku ciągu zorganizowanego działania¹¹. Zorganizowany ciąg działań to ciąg podejmowania czynności prawnych i faktycznych, z których każda ma określone miejsce i skutek w tym działaniu. Zorganizowany ciąg działań odpowiada pojęciu „proces”, rozumianemu jako ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl. Próbę nadania zorganizowanemu ciągowi działań charakteru postępowania administracyjnego poddanego regulacji procesowej podjęła grupa profesorów, praktyków i sędziów ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law), obejmując zakresem od wydawania przepisów przez organy administracji wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych, zawieszanie umów publicznych, zarządzanie informacjami, wzajemną pomoc. Takie szerokie ujęcie pod wspólnym określeniem „model kodeksu postępowania administracyjnego” nie znalazło odbicia w przygotowanym projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Normując zakres stosowania, przyjęto zasadę autonomii procesowej administracji państw członkowskich, a w aspekcie przedmiotowym wyłączono stosowanie do czynności administracji Unii w toku: a) procedur ustawodawczych, b) postępowania sądowego, c) procedur zmierzających do przyjęcia aktów nieustawodawczych bezpośrednio opartych na traktatach, aktów delegowanych lub wykonawczych. Zaproponowano definicję postępowania administracyjnego, przyjmując, że: „postępowanie administracyjne» oznacza proces, w którym administracja Unii przygotowuje, przyjmuje, wdraża i egzekwuje akty administracyjne¹². Oznacza to przyjęcie klasycznego modelu postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu, a związane z tym, że odrębność przedmiotowa różnych form działania administracji wyłącza przyjęcie jednolitej regulacji prawa procesowego. To, że cechą działania bez względu na przedmiot jest zorganizowany ciąg, nie przesądza o przyjęciu postępowania w szerokim ujęciu.

Podstawą wypracowania współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego nie może być zatem wyłącznie aspekt formalny – aspekt zorganizowanego ciągu działania. Podstawy tej należy szukać w regulacji materialnoprawnej treści działania organów administracji publicznej. Z regulacji materialnoprawnej należy wyodrębnić te, które regulują treść działania organów administracji publicznej w zakresie ukształtowania

¹⁰ M. Wierzbowski, w: *Wierzbowski*, Postępowanie administracyjne, 2008, s. 1 i 2.

¹¹ A. Chelmoński, *Ciąg działań*, s. 22.

¹² Zob. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1081253PL.pdf, dostęp 8.6.2017 r.

sytuacji prawnej jednostki. Dotyczy to zatem tej regulacji materialnego prawa administracyjnego, która stanowi podstawę dokonania przez organ administracji publicznej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa określającej uprawnienia lub obowiązki jednostki. Odpowiada to klasycznej koncepcji postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu. **Przez pojęcie postępowania administracyjnego należy zatem rozumieć regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej.** Propozowane uregulowanie w kodeksie według ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935), nakładania lub wymierzania kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu, nie zmienia koncepcji wąskiego ujęcia postępowania administracyjnego. Stanowią one bowiem rodzaj sprawy indywidualnej.

- 6 Odrzucając koncepcję postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu, opierającą się na wielości form działania administracji publicznej, a przyjmując koncepcję postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu, a zatem związanego z trybem autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego określającej uprawnienia lub obowiązki jednostki, nie można nie uwzględnić współczesnych rozwiązań materialnego prawa administracyjnego. Wymaga rozważenia, czy klasyczna koncepcja postępowania administracyjnego odpowiada współczesnym rozwiązaniom w materialnym prawie administracyjnym. **Klasyczna koncepcja materialnego prawa administracyjnego** opiera się na założeniu dokonania autorytatywnej konkretyzacji w zakresie sytuacji prawnej jednostki, normy prawa przez właściwy organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej z zastrzeżeniem dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy. W ZmKPA2017 zawarta jest **regulacja normująca wprost milczące załatwienie sprawy**. Wprowadzona instytucja milczącego załatwienia sprawy nie ma jednolitej konstrukcji, obejmuje bowiem: po pierwsze, klasyczny układ postępowania administracyjnego; po drugie, układ oparty na nabyciu uprawnienia lub obowiązku w wyniku czynności materialnoprawnej jednostki, której skuteczność prawna jest zawieszona w czasie, przez wyznaczenie ustawowego, materialnego terminu dokonania przez organ administracji publicznej jej kontroli zgodności z przepisami prawa, z właściwością do podważenia jej skuteczności prawnej przez zgłoszenie, w drodze decyzji, sprzeciwu.

Pierwszy, klasyczny układ związany jest z gwarancją obrony przed bezczynnością organu administracji publicznej. Zgodnie z brzmieniem dodanego przez ZmKPA2017 art. 122a § 2 KPA: „Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”. Klasyczny układ związany jest z czynnością procesową strony złożenia podania zawierającego żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją administracyjną. Żądanie strony jest podstawą wszczęcia postępowania w przedmiocie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w ustawowym terminie przez wydanie decyzji administracyjnej. Bezczynność w ustawowym terminie, z zastrzeżeniem, że przepis szczególny tak stanowi (art. 122a

§ 1 KPA), oznacza milczące załatwienie sprawy w całości uwzględniającej żądanie, co może zarówno oznaczać nabycie uprawnienia, jak i zwolnienie z ciążącego obowiązku.

Drugi układ różni się zasadniczo tym, że czynność materialnoprawna jednostki kształtuje jej uprawnienia, ale skuteczność tej czynności jest odroczone w czasie, w którym organ administracji publicznej może tę czynność oprotestować przez wniesienie sprzeciwu. Czynność materialnoprawna jednostki kształtuje jej uprawnienia, a zatem nie jest to żądanie wszczęcia postępowania w sprawie. W ustawie poprzez przyjętą regulację, że chodzi tu o uwzględnienie żądania niewniesienia sprzeciwu w drodze decyzji, zatarto istotną różnicę pomiędzy milczącym zakończeniem postępowania a milczącą zgodą, obejmując je wspólnym pojęciem milczącego załatwienia sprawy. Oznacza to odejście od regulacji przyjętej w materialnym prawie administracyjnym, które przewiduje ukształtowanie uprawnień jednostki w wyniku podjętej czynności materialnoprawnej, bez wszczęcia postępowania w sprawie. Podważa to kierunek wprowadzanych zmian w materialnym prawie administracyjnym, odchodzącym od władztwa administracyjnego na rzecz dopuszczalności kształtowania uprawnień, jak i obowiązków w drodze czynności materialnoprawnej jednostki. Nie jest to korzystna zmiana, zwłaszcza uwzględniając poddanie milczącego załatwienia sprawy reżimowi odpowiedniego stosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (art. 122g KPA).

Przyjęta klasyczna, w przeważającej mierze, w polskim systemie materialnego prawa administracyjnego, koncepcja kształtowania uprawnień, jak i obowiązków jednostki w wyniku procesu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez organ administracji publicznej wyznacza miejsce jednostki w procesie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez ograniczenie przyznania inicjatywy w podjęciu procesu konkretyzacji oraz w toku tego procesu. Od tej klasycznej koncepcji odchodzi współczesne prawo administracyjne, które sytuacji prawnej jednostki nie opiera wyłącznie na założeniu autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego przez właściwy organ administracji publicznej, przyznając jednostce zdolność prawną do podejmowania materialnoprawnych czynności kształtujących uprawnienia lub obowiązki. Władztwo organu administracji publicznej zostaje ograniczone do kontroli zgodności z przepisami prawa czynności jednostki. Rozwiązania prawne w zakresie następstw prawnych kontroli czynności materialnej jednostki nie są jednolite. Przyjęte jest rozwiązanie, że kontrola zgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki, w wypadku ustalenia jej wadliwości, otwiera postępowanie administracyjne, prowadzone zgodnie z regułami prawa procesowego, które kończy się decyzją administracyjną. Przyjęte jest też rozwiązanie, że kontrola zgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki może, w zależności od jej wyniku, zakończyć się:

- 1) milczeniem prawnym organu administracji publicznej;
- 2) podjęciem decyzji administracyjnej;
- 3) podjęciem czynności materialnotechnicznej.

Rozwiązanie prawne, w którym czynność jednostki kształtuje treść obowiązku, jest przyjęte w prawie podatkowym. Taką czynnością jest czynność złożenia zeznania przez podatnika. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³: „Podatnicy są obowiązani składać urzędom skarbowym zezna-

7

¹³ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.

nie, według ustalonego wzoru, o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym, z zastrzeżeniem ust. 1aa, 7 i 8¹⁴. Szczególną regulację kontroli czynności jednostki przyjmuje ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁴. Według art. 21 § 3 OrdPU: „Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciężącego na nim obowiązku, (...) nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wskazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego”. Jak podkreśla *R. Mastalski*: „kontrola podatkowa (...) stanowi podstawowy element konstrukcji postępowania podatkowego, gdy przekształcenie obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe następuje w drodze samoobliczenia lub też obliczenia podatku przez płatnika. (...) Ustalenie zobowiązania podatkowego przez podatnika lub płatnika ma charakter warunkowego rozstrzygnięcia sprawy podatkowej. Wynik kontroli samoobliczenia i obliczenia podatku przesądza, czy i w jakim zakresie rozstrzygnięcie to zostanie utrzymane”¹⁵. Szczególne znaczenie, poprzedzające kontrolę podatkową, mają czynności sprawdzające¹⁶. W wyniku czynności sprawdzających stwierdzone uchybienia, które nie mogą stanowić podstawy do korekty deklaracji, prowadzą do wszczęcia postępowania podatkowego w celu dokonania wymiaru zobowiązania podatkowego w wyższej niż wskazana w deklaracji wysokości. W takim przypadku jednostka ma zapewnioną pełnię praw procesowych w toku prowadzonego postępowania podatkowego. W razie niepodjęcia postępowania podatkowego czynności jednostki kształtuje obowiązek, którego trwałość gwarantuje przedawnienie zobowiązania podatkowego (art. 70 OrdPU) i przedawnienie prawa do wymiaru zobowiązania podatkowego (art. 68 OrdPU).

- 8 Inne rozwiązanie przyjmuje ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane¹⁷, stanowiąc w art. 30 ust. 5, że do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu. Dokonanie zgłoszenia wymaga od organu architektoniczno-budowlanego ustalenia zgodności czynności z przepisami prawa. Nie oznacza to jednak wszczęcia postępowania administracyjnego. Dokonanie ustaleń nie następuje zatem w toku wszczętego postępowania administracyjnego, z zachowaniem reguł tam obowiązujących. W wyniku dokonania ustaleń zgodności z przepisami prawa organ w razie oceny pozytywnej nie podejmuje żadnej czynności, a zatem nie tylko decyzji, lecz nawet czynności materialnotechnicznej. Jeżeli wynik ustaleń jest negatywny, organ w drodze decyzji wnosi sprzeciw, z tym że kompetencja do wniesienia sprzeciwu ograniczona jest terminem materialnoprawnym – 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi. **Milczenie prawne właściwego organu w terminie ustawowym oznacza skuteczność prawną czynności zgłoszenia.** Wynik kontroli czynności materialnoprawnej może zatem przybierać postać milczenia prawnego, które oznacza przyznanie skuteczności czynności jednostki ocenionej jako zgodna z przepisami prawa. Taka konstrukcja władztwa administracyjnego wyłącza zarzut beczynności organu. Upływ ustawowe-

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

¹⁵ *R. Mastalski*, w: *Adamiak, Borkowski, Mastalski, Zubrzycki*, Komentarz, 2014, s. 16 i 17.

¹⁶ *Ibidem*, s. 17.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332.

go terminu realizacji kompetencji oznacza milczenie prawne, co wyłącza stosowanie przepisów prawa procesowego o zachowaniu terminu dla czynności procesowych strony (art. 57 § 5 KPA) oraz środków obrony przed bezczynnością i przewlekle prowadzonym postępowaniem (art. 37 KPA). Ocena negatywna czynności jednostki wymaga doręczenia decyzji o wniesieniu sprzeciwu w ustawowym terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi. Milczenie prawne gwarantuje względną trwałość czynności jednostki, względną z uwagi na przyznanie właściwości do kontroli czy czynność jednostki mieści się w porządku prawnym innego organu od tego, który dokonuje pierwotnej oceny czynności prawnej. Takie rozwiązanie jest przyjęte w art. 50 PrBud, w którym przyznano właściwość organom nadzoru budowlanego do wstrzymania postanowieniem prowadzonych robót budowlanych wykonywanych na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 tej ustawy. Ta względna trwałość czynności jednostki uzasadnia pozostawienie jej wyboru drogi postępowania administracyjnego zakończonej decyzją o pozwoleniu na budowę, czy ukształtowania uprawnienia czynnością zgłoszenia (art. 30 ust. 1a PrBud).

Rozwiązaniem, w którym podjęta przez organ kontrola czynności jednostki następuje w formie czynności materialnoteczniczej, jest czynność zameldowania lub wymeldowania, czynność wpisu do rejestru. Czynności materialnoprawne jednostki, następstwem których jest dokonanie czynności materialnoteczniczych przez właściwy organ, wymagają dokonania ustalenia zgodności z przepisami prawa. Nie oznacza to jednak wszczęcia postępowania administracyjnego. Ale gdy organ dokonuje oceny niezgodności czynności jednostki z przepisami prawa, wszczynają postępowanie administracyjne. Wyraźnie stanowi o tym art. 31 ustawy z 24.9.2010 r. o ewidencji ludności¹⁸: „Jeżeli dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości, o zameldowaniu lub wymeldowaniu rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej” (ust. 1). „Wątpliwości co do stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby pod deklarowanym adresem rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej” (ust. 2). Przykładem nabycia uprawnienia w wyniku czynności materialnoteczniczej jest regulacja przyjęta w art. 64 ust. 1 SwobDziałGospU: „Jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną w rozumieniu niniejszej ustawy, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej, z zastrzeżeniem art. 75”. Zgodnie z art. 67 SwobDziałGospU: „Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony” (ust. 1). „Jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie, o którym mowa w ust. 1, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność. Nie dotyczy to przypadku, gdy organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania. W takiej sytuacji termin, o którym mowa w zdaniu pierwszym, biegnie odpowiednio od dnia wpływu uzupełnienia wniosku o wpis” (ust. 2). Złożenie

9

¹⁸T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 657.

wniosku oraz oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności wywołuje skutek nabycia prawa do wykonywania danego rodzaju działalności regulowanej przez czynność materialnotecniczną wpisu do działalności regulowanej. W razie ustalenia wystąpienia określonych przepisami prawa przesłanek wyłączających dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej, organ wydaje decyzję o odmowie wpisu do rejestru.

- 10** Te współczesne rozwiązania prawne mogą prowadzić do wypracowania koncepcji postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu, ale niepowiązanym – jak tradycyjnie – z wielością form działania administracji publicznej, ale z czynnościami materialnoprawnymi jednostki i kontrolą tych czynności przez organ administracji publicznej. Takie ujęcie jest przyjmowane w doktrynie prawa podatkowego, w którym podkreśla się, że: „specyfika prawa podatkowego powoduje, iż można w nim wyróżnić postępowanie podatkowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, rozpoczynające się od wszczęcia postępowania, a kończące się decyzją podatkową – a więc odpowiadające w swym generalnym kształcie ogólnemu postępowaniu administracyjnemu – oraz postępowanie w szerokim rozumieniu. To ostatnie postępowanie ma szczególne znaczenie, gdy procedura podatkowa (...) oparta jest głównie na technice samoobliczenia podatkowego, kiedy to podatnicy mają obowiązek obliczenia obciążających ich podatków i wpłacenia ich organowi podatkowemu, oraz na technice obliczenia podatku przez płatnika (...). Działania podatników oraz płatników zmierzające do przekształcenia obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe oraz dobrowolnej jego realizacji są ustalone przez prawo, które nadaje im określoną kolejność i przypisuje odpowiednią formę. Tworzy to w efekcie »postępowanie« zmierzające do realizacji celów leżących u podstaw konstrukcji poszczególnych ustaw podatkowych. W postępowaniu tym klasyczna rola administracji ma miejsce w fazie kontroli podatkowej”¹⁹. Można tę koncepcję szerokiego rozumienia postępowania administracyjnego odnieść też do rozwiązań przyjętych w materialnym prawie administracyjnym, w którym czynność prawna jednostki kształtuje jej sytuację prawną, a rola organu administracji publicznej sprowadza się do kontroli jej zgodności z prawem. Nie jest to natomiast postępowanie administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu, bo to czynność materialnoprawna jednostki określa jej sytuację prawną, a tylko w razie ustalenia przez organ administracji publicznej naruszenia prawa organ wydaje decyzję. Nie jest to zatem postępowanie, którego przedmiotem jest dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa administracyjnego. Wynik oceny niezgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki powoduje uruchomienie postępowania administracyjnego prowadzonego na ogólnych zasadach.
- 11** Współczesne materialne prawo administracyjne w zakresie kształtowania uprawnień jednostki wprowadza też inne formy. Przykładem jest rozwiązanie przyjęte w ustawie z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁰. Definiując postępowanie o zawarcie umowy koncesji w art. 2 pkt 9 tej ustawy, przyjęto, że przez to pojęcie należy rozumieć „postępowanie wszczynane w drodze publicznego ogłoszenia o koncesji, wstępnego ogłoszenia informacyjnego albo przekazania zaproszenia do ubiegania się o zawarcie umowy koncesji w celu dokonania wyboru wykonawcy, z którym

¹⁹ R. Mastalski, w: *Adamiak, Borkowski, Mastalski, Zubrzycki*, Komentarz, 2014, s. 14–15.

²⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.

zostanie zawarta umowa koncesji”. W ustawie określono standardy postępowania, stanowiąc: „Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o zawarcie umowy koncesji w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności” (art. 12 ust. 1)²¹. Pomimo wprowadzenia pojęcia postępowania, nie jest to postępowanie administracyjne, jego przedmiotem nie jest dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego w zakresie uprawnienia lub obowiązku jednostki.

Przy rozważaniu współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego należy uwzględnić, że w prawie administracyjnym zarówno ustrojowym, jak i materialnym przyjmuje się odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Tak stanowi art. 91 ust. 5 SamGminU: „przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”. Rozwiązanie takie przyjmuje też art. 79 ust. 5 SamPowiatU i art. 82 ust. 6 SamWojU. Do tego postępowania, które ma odrębny przedmiot od postępowania regulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, organ nadzoru ma jedynie odpowiednio stosować przepisy kodeksu, co oznacza, że pewien zakres tych przepisów będzie miał zastosowanie wprost, określony zakres – odpowiednio, z uwzględnieniem specyfiki postępowania nadzorczego, określony zakres zaś nie będzie miał zastosowania. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie uzasadnia nadania postępowaniu nadzorczemu waloru postępowania administracyjnego. Odrębny przedmiot postępowania nadzorczego powoduje, że nie można nadać mu charakteru postępowania administracyjnego, przedmiotem są bowiem kontrola zgodności z prawem uchwał lub zarządzeń organów samorządu terytorialnego i zastosowanie środków nadzoru, które nie rozstrzygają sprawy, a jedynie powodują utratę mocy uchwały lub zarządzenia. Inaczej należy ocenić odesłania w przepisach materialnego prawa administracyjnego. W wypadku gdy przepis materialnego prawa administracyjnego przyjmuje rozstrzygnięcie o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki w formie decyzji, postępowanie w sprawie jest postępowaniem administracyjnym. Nie ma przy tym znaczenia, czy stanowi odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. O stosowaniu w tego rodzaju sprawach przepisów kodeksu przesądza art. 1 pkt 1 i 2 KPA. Ograniczenie może wynikać jedynie z wprowadzenia szczegółowej regulacji postępowania. Takie rozwiązanie przyjmuje np. ustawa z 12.2.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego²²: „w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do postępowania w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...)” (art. 19 ust. 2).

Współczesne rozwiązania w prawie administracyjnym nie uzasadniają odejścia od klasycznej koncepcji postępowania administracyjnego, postępowania, które reguluje ciąg czynności prawnych organu administracji publicznej i innych podmiotów tego postępowania w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej. Nie może mieć znaczenia dla odejścia od tej koncepcji regulacja materialnoprawna ograniczająca władztwo organu administracji publicznej na rzecz

²¹ Przyjmuje ona takie standardy postępowania o zawarcie umowy koncesji, jakie zostały przyjęte w art. 7 ust. 1 ZamPublU oraz środki ochrony przyjęte w tej ustawie.

²² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1122.

czynności materialnoprawnej jednostki. Ocena niezgodności z prawem tej czynności powoduje przejście na drogę postępowania administracyjnego, na której organ administracji publicznej dokonuje autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego w formie decyzji administracyjnej. Odstąpienie od władztwa organu administracji publicznej jest możliwe pod warunkiem podjęcia czynności materialnej zgodnie z przepisami prawa. Tryb podjęcia czynności materialnej przez jednostkę można umownie określić postępowaniem administracyjnym w szerokim tego słowa znaczeniu. Takim też pojęciem można objąć czynności organu administracji publicznej kontroli zgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki. Nie dochodzi tu do wszczęcia postępowania administracyjnego, zakończenia w razie zgodności z prawem czynności jednostki decyzją o umorzeniu postępowania. Milczenie prawne organu oznacza skuteczność prawną czynności jednostki.

- 14 Nie można natomiast opowiedzieć się za koncepcją prawną postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu, opierającą się wyłącznie na wielości form działania administracji publicznej. **Należy opowiedzieć się za jednolitością koncepcji postępowania administracyjnego, cywilnego i karnego co do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych na drodze regulowanej prawem procesowym.** Odejście od tej teorii przez przyjęcie koncepcji postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu prowadziłoby do odchodzenia od konstrukcji procesowych przejmowanych z postępowania sądowego do postępowania administracyjnego. Pojęcie postępowania administracyjnego powinno być odnoszone wyłącznie do postępowania o jednolitym przedmiocie – autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego dotyczącej uprawnienia lub obowiązku administracyjnego. Wykonywanie administracji publicznej w innych formach działania nie może być poddane jednolitej formalizacji w zakresie ciągu czynności prawnej z zagwarantowaniem czynnego udziału jednostki. W trybie działania w innych formach można jedynie stosować odpowiednio instytucje procesowe, np. dla praworządnego i obiektywnego działania instytucję wyłączenia.

§ 2. Miejsce regulacji prawa procesowego administracyjnego w systemie prawa administracyjnego

- 15 W doktrynie prawa administracyjnego tradycyjnie przyjmuje się podział na prawo ustrojowe, prawo materialne i prawo procesowe. Podział ten wyprowadzony z przedmiotu regulacji przepisów prawa administracyjnego nie powoduje jednak pełnej odrębności prawa ustrojowego, prawa materialnego czy prawa procesowego. Przepisy prawa tworzą system wzajemnie powiązany, z tym że związki pomiędzy przepisami prawa zaliczanymi do przepisów prawa ustrojowego, materialnego, procesowego są różne, na co ma wpływ przedmiot regulacji.
- 16 Relacja pomiędzy prawem ustrojowym a prawem procesowym może być rozważana w trzech aspektach.
- 17 Po pierwsze może być ona rozważana w aspekcie **wpływu przepisów prawa ustrojowego na regulację przepisów prawa procesowego.** Wpływ ten występuje wprost w zakresie unormowania kompetencji ogólnej organów powołanych do orzekania w po-

stępowaniu administracyjnym. Przyjęcie określonego systemu podmiotów powołanych do wykonywania administracji publicznej powoduje, że w przepisach prawa procesowego przyjmuje się otwartą kompetencję ogólną podmiotów powołanych do orzekania w postępowaniu administracyjnym. Ten ścisły związek można prześledzić przez wskazanie na zmiany regulacji w przepisach prawa procesowego powiązane z reformą ustrojową administracji publicznej. Tak np. reaktywowanie samorządu terytorialnego z przyjęciem konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej wymagało wprowadzenia zmiany w przepisach prawa procesowego przez rozszerzenie zakresu obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa na postępowanie przed organami samorządu terytorialnego. Związek ten można wykazać przy rozważaniu właściwości organów administracji publicznej do weryfikacji decyzji wydanych przez organy administracji publicznej, które w wyniku reformy ustrojowej zostały zniesione. Dopiero przez analizę przepisów ustrojowych w związku z przepisami prawa materialnego można wyprowadzić właściwość do orzekania w danego rodzaju sprawach. Ten związek prawa ustrojowego i prawa procesowego występuje w każdym postępowaniu. Przyjęty model ustrojowy organów państwa ma wpływ na kompetencję do prowadzenia postępowania. O ile w postępowaniach sądowych jest modelem stabilnym powierzenia sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłe sądy, o tyle w postępowaniu administracyjnym ulega on w zasadzie ciągłym zmianom, wraz ze zmianami ustroju administracji publicznej. Tak reforma administracji skarbowej wprowadzona ustawą z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²³ zmieniła układ kompetencji organów podatkowych przyjęty w art. 130 OrdPU, mając też wpływ na instytucje procesowe. Przyjęcie w tym aspekcie wpływu prawa ustrojowego na prawo procesowe nie może być kwestionowane.

Drugi aspekt to **wpływ koncepcji ustrojowych na instytucje procesowe w regulacji prawa procesowego**. Dopuszczalność wpływu prawa ustrojowego na instytucje procesowe kształtujące prawo procesowe jednostki, w relacji z organem administracji publicznej, budzi zasadnicze wątpliwości. Nasuwa się przez to pytanie: czy można różnicować prawa procesowe jednostki w zależności od przyznania kompetencji organom administracji publicznej należącym do danego systemu ustrojowego (administracji rządowej, administracji samorządowej), czy w zależności od usytuowania właściwości instancyjnej do rozpoznawania i rozstrzygania danego rodzaju spraw? Wpływ koncepcji ustrojowych na instytucje procesowe praw jednostki był rozważany przy reaktywowaniu samorządu terytorialnego. Wyposażenie w konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność samorządu terytorialnego może budzić wątpliwości co do ukształtowania zasady dwuinstancyjności postępowania bądź przez wyłączenie dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami samorządu terytorialnego, bądź przez ograniczenie kompetencji organu odwoławczego czy wprowadzenie konstrukcji szczególnego organu odwoławczego. Odrzucając wyłączenie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami samorządu terytorialnego, przyjęto koncepcję szczególnego organu odwoławczego: samorządowego kolegium odwoławczego, a w postępowaniu podatkowym ponadto ograniczenie kompetencji samorządowego kolegium odwoławczego²⁴, gdy przepisy

18

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1947 ze zm.

²⁴ Takie ograniczenie kompetencji rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym przyjmował uchylony art. 138 § 3 KPA. Stanowił on: „w sprawach należących do właściwości organów jed-

prawa pozostawiają sposób rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu podatkowego I instancji²⁵. W tym drugim aspekcie wpływu koncepcji ustrojowych na instancje procesowe w regulacji procesowej pozostaje podstawowe dla koncepcji instytucji procesowych zagadnienie łączenia ról procesowych organu orzekającego i strony postępowania. Takie łączenie ról występuje w zakresie wspólnot samorządowych, którym przepisy prawa przyznają kompetencje do władczego działania przy realizacji przypisanych zadań, a równocześnie z regulacji materialnoprawnej wyprowadzany jest interes prawny. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przeważa pogląd wyłączający dopuszczalność łączenia ról procesowych. Rozważana była regulacja, która przyjmowała przyznanie statusu strony wspólnotom samorządowym. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadziłoby do połączenia roli organu orzekającego i przedstawiciela ustawowego wspólnoty samorządowej, a w konsekwencji do przyznania prawa do zaskarżalności rozstrzygnięć na drodze administracyjnej i drodze sądowej. Proponowane rozwiązanie nie zostało wprowadzone do KPA.

19 Ograniczenie praw procesowych w zakresie pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności wynika z budowy systemu ustrojowego organów administracji publicznej. Dotyczy to postępowania w sprawach do rozpoznania i rozstrzygnięcia, w których właściwy jest minister. Tradycyjnie jednoinstancyjność postępowania przed tym organem była uzasadniona względami strukturalnymi, z tym że na ministrze kończy się tok instancji administracyjnych i brak jest organu, któremu można byłoby powierzyć kompetencję do rozpatrywania odwołań. Ograniczenie pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności wprowadzają przepisy w zakresie właściwości do rozpoznawania i rozstrzygania spraw w postępowaniu administracyjnym przez samorządowe kolegia odwoławcze. W tym przypadku uzasadnieniem ograniczenia pełnego toku instancji jest dążenie do ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Ograniczenie pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności wynika z wyłączenia prawa odwołania do organu wyższego stopnia przez wprowadzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który jest oparty na konstrukcji niedewolutywnej. Ograniczone znaczenie zasady dwuinstancyjności, która nie jest oparta na dewolucji kompetencji na organ wyższego stopnia, znajduje wyraz w ZmKPA2017 przez pozostawienie ocenie strony wykorzystania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub przejście na zaskarżenie do sądu administracyjnego bez wykorzystania obrony na drodze administracyjnej (zmieniającej brzmienie art. 52 § 3 PostAdmU).

20 Wprowadzanie szczególnych rozwiązań w zakresie praw procesowych, zróżnicowanych pod względem uprawnień procesowych jednostki, wymaga dużej rozważliwości. Nie jest bowiem zasadne różnicowanie praw procesowych w zależności od właściwości organu powołanego do orzekania. Właściwe jest wprowadzanie rozwiązań, które znosiłyby

nostek samorządu terytorialnego organ odwoławczy uprawniony jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu samorządowego. W pozostałych przypadkach organ odwoławczy, uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji²⁵.

²⁵ Według art. 233 § 3 OrdPU: „samorządowe kolegium odwoławcze uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji”.

różnicowanie praw procesowych z przyczyn rozwiązań ustrojowych (np. przez przesuwanie kompetencji na organy niższych instancji).

Trzeci aspekt to **przyjęcie w przepisach prawa ustrojowego ograniczenia wpływu relacji ustrojowych powiązań pomiędzy organami administracji publicznej** na rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw administracyjnych przez wyłączenie stosowania środków organizacyjnej zależności do rozstrzygnięć co do istoty spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnych²⁶. Takie ograniczenie relacji ustrojowych wprowadzają przepisy ustaw ustrojowych przez wyłączenie stosowania środków nadzoru do weryfikacji decyzji administracyjnych²⁷. To wprowadzone w przepisach prawa ustrojowego wyłączenie wpływu powiązań ustrojowych pomiędzy organami administracji publicznej daje podstawę do wypracowania zasady niezależności w postępowaniu administracyjnym. Organom administracji publicznej nie jest przyznana niezawisłość w załatwianiu spraw w formie decyzji administracyjnej. W procesie stosowania materialnego prawa administracyjnego organy orzekające są niezależne od organów, z którymi pozostają w relacjach ustrojowych przez powiązanie organizacyjne (w układzie ustrojowym od organów administracji rządowej) lub nadzór (w układzie ustrojowym – organów jednostek samorządu terytorialnego).

21

Rozważając relacje procesowego prawa administracyjnego z materialnym prawem administracyjnym, trzeba przyznać, że w porównaniu z relacją z prawem ustrojowym związek z prawem materialnym jest zakresowo szerszy. Przyjmując pojęcie postępowania administracyjnego jako zorganizowanego ciągu czynności właściwych organów administracji publicznej i innych podmiotów tego postępowania, podejmowanych w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, wskazuje się, że postępowanie powiązane jest z prawem materialnym przez uregulowanie prawne trybu postępowania prowadzonego w celu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego. Jeżeli normy prawa procesowego regulują tryb postępowania prowadzonego w celu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, to należy podkreślić podwójną zależność prawa procesowego od prawa materialnego. Przyjęcie materialnoprawnej regulacji wymagającej autorytatywnej konkretyzacji uzasadnia istnienie trybu procesowego. Brak regulacji materialnoprawnej podważa byt postępowania administracyjnego przez brak przedmiotu tego postępowania. Ta ścisła współzależność bytu postępowania administracyjnego z regulacją materialnoprawną powoduje, że prawo procesowe, normując tryb autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, musi być dostosowane do tego prawa. Instytucje procesowe postępowania administracyjnego służą realizacji prawa materialnego. To powiązanie bytu wymaga dostosowania instytucji procesowych do realizacji norm prawa materialnego i jest podstawą do wyprowadzenia stanowiska o służebnej funkcji prawa

22

²⁶ Takie rozwiązanie przyjmuje art. 34a ust. 2 Rada Ministrów U, stanowiąc: „wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej”. Według art. 25 ust. 2 AdmRządWojewU: „polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (...)”.

²⁷ Takie rozwiązanie przyjmują ustawy samorządowe. Według art. 102 SamGminU: „przepisów rozdziału niniejszego nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związki lub samorządowe kolegia odwoławcze. Kontrolę instancyjną w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny (...) określają przepisy odrębne”. Takie też rozwiązanie przyjęte jest w art. 89 SamPowiatU i w art. 88 SamWojU.

procesowego wobec prawa materialnego. Nie oznacza to drugorzędności norm prawa procesowego, a właśnie ścisłe powiązanie z prawem materialnym, które uzależnia byt i kształt instytucji procesowych od regulacji materialnoprawnej, ale też daje podstawę do wyprowadzenia zależności prawa materialnego od prawa procesowego. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca musi liczyć się z potrzebą urzeczywistnienia norm prawa materialnego i dlatego też musi odgórnie regulować tryb, w jakim będzie mogło nastąpić owo urzeczywistnienie²⁸. Dlatego też oprócz norm prawa materialnego ustawodawca tworzy również normy prawne innego rodzaju, które mają na celu urzeczywistnienie norm prawa materialnego. Mając to na uwadze, można mówić o ścisłej współzależności prawa materialnego z prawem procesowym²⁹. Norma prawa materialnego wyznacza hipotetyczny stan faktyczny danego rodzaju materialnej sprawy administracyjnej, a norma prawa procesowego ustanawia reguły ustalenia stanu faktycznego materialnej sprawy administracyjnej. Nieustalenie stanu faktycznego danej sprawy administracyjnej bądź jego wadliwe ustalenie zamyka możliwość prawną prawidłowej subsumcji, a w konsekwencji wyprowadzenia zgodnych z normą prawa materialnego następstw prawnych, a zatem zgodnego z normą prawa materialnego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Ta ścisła współzależność prawa materialnego z prawem postępowania jest szczególnie istotna dla realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, której jedną z podstawowych wartości jest zapewnienie jednostce obrony interesu prawnego na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa.

- 23 Miejsce regulacji prawa procesowego administracyjnego w systemie prawa administracyjnego rodzi konieczność uwzględnienia ścisłego powiązania z ustrojowym i materialnym prawem administracyjnym. Podejmowanie prób tworzenia regulacji prawa procesowego w oderwaniu od rozwiązań ustrojowych i od rozwiązań materialnoprawnych nie może służyć ani ochronie praw jednostki, ani usprawnieniu administracji publicznej. Rozbudowany system ustrojowy administracji publicznej ma zasadnicze następstwa dla dojścia do drogi postępowania administracyjnego. Złożoność tego systemu powoduje, że zachodzi konieczność podejmowania sporów o właściwość, sporów kompetencyjnych, co odsuwa w czasie zarówno ochronę interesu jednostki, jak i realizację zadań przez organy administracji publicznej. Kryzys regulacji materialnoprawnej ma zasadnicze konsekwencje dla jakości ochrony jednostki oraz realizacji zadań przez organy administracji publicznej. Prawo procesowe ze swej natury stanowi formalizację ciągu czynności, która nie jest jednak celem samoistnym, a służy ochronie praw jednostki i praworządności działania administracji publicznej. Tworząc gwarancje prewencyjne, zapewnia zgodne z prawem działanie, co ma zasadnicze znaczenie przy ocenie kosztów społecznych wadliwego działania administracji publicznej. To, że regulacja procesowa nie zamyka się w tworzeniu gwarancji prewencyjnych, ale również gwarancji represyjnych (systemów weryfikacji opartych na stosowaniu sankcji nieważności i sankcji wzruszalności), jest wynikiem nie regulacji prawa procesowego, ale złożoności regulacji ustrojowej i materialnoprawnej. Tworzenie koncepcji procesowych bez umiejscowienia regulacji procesowej w systemie prawa administracyjnego obowiązującego w polskim porządku prawnym nie może odpowiadać standardom konstytucyjnym, np. standardom dochodzenia naruszonych praw jednostki, wynikającym z konstytucyjnej zasady spra-

²⁸ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne*, s. 13.

²⁹ B. Adamiak, w: *Adamiak, Borkowski*, *Postępowanie*, 2014, s. 20 i 21 i podana tam literatura.

wiedliwości społecznej. Uzasadnia to koncepcję autonomii regulacji procesowego prawa zarówno w wewnętrznym, jak i w zewnętrznym porządku prawnym.

§ 3. Znaczenie prawne miejsca regulacji dla charakteru prawnego normy prawa administracyjnego

Wyodrębniony w doktrynie podział na administracyjne prawo ustrojowe, prawo materialne i prawo procesowe znajduje podstawy w systemie prawnym prawa administracyjnego, w którym można wyróżnić ustawy ustrojowe, ustawy materialnoprawne i ustawy procesowe. 24

Ustawy ustrojowe regulujące strukturę ustrojową organów i zakres ich zadań zawierają w swej regulacji normy, które regulują tryb działania. Dotyczy to jednak działania, które nie odpowiada przyjętej koncepcji postępowania administracyjnego. W regulacji tej można spotkać odesłania bądź do odpowiedniego stosowania określonych klasycznych instytucji procesowych, bądź do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W ustawach ustrojowych nie zamieszcza się regulacji postępowania administracyjnego. Z tego względu w ustawach ustrojowych nie występują przepisy prawa procesowego administracyjnego. W prawie procesowym administracyjnym nie występują normy ustrojowe. Należy jednak podkreślić, że normy prawa procesowego bez norm ustrojowych byłyby regulacją, której zastosowanie nie byłoby możliwe. Tak jest w przypadku powiązania przepisów o właściwości rzeczowej z normami prawa ustrojowego, które w związku z regulacją zawartą w przepisach materialnego prawa administracyjnego dają podstawę do ustalenia organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Artykuł 20 KPA i art. 16 OrdPU, bez związku z przepisami prawa ustrojowego i przepisami prawa materialnego, zawierałyby regulację „pustą”. 25

Ścisła współzależność w zakresie regulacji materialnego prawa administracyjnego i procesowego prawa administracyjnego powoduje, że nie można przyjąć reguły, iż o charakterze normy prawnej decyduje miejsce jej zamieszczenia. W doktrynie podkreśla się, że jako „kryteria rozgraniczające normy materialne i normy procesowe przyjąć trzeba nie (...) lokatę przepisu, ale funkcję danej normy, a tę determinuje skutek, jaki norma ta ma wywołać. Jeżeli norma wywołuje skutek w sferze postępowania, uznać ją należy za normę procesową, jeżeli natomiast wywołuje go bezpośrednio w sferze stosunków społecznych, których dotyczy, jest normą materialnoprawną. O tym zaś, jaki skutek wywołuje dana norma, decyduje jej dyspozycja, wskazująca, jakie konsekwencje prawne wynikają z określonej hipotezy w razie jej skonkretyzowania się w określonym wypadku. W ostatecznym więc rezultacie dyspozycja normy prawnej decyduje o jej charakterze”³⁰. **O zakwalifikowaniu normy prawa do normy prawa procesowego czy do normy prawa materialnego przesądza nie miejsce zamieszczenia normy, ale skutek prawny, jaki ta norma ma wywołać.** Do zakwalifikowania do norm procesowych nie wystarczy zatem zamieszczenie normy prawnej w Kodeksie postępowania 26

³⁰ J. Jodłowski, w: J. Jodłowski, Z. Resich, Postępowanie cywilne, s. 15 i 16.

nia administracyjnego czy w ustawie – Ordynacja podatkowa, ale skutek prawny, jaki norma prawna wywołuje dla sytuacji materialnoprawnej jednostki w relacji z organem administracji publicznej. W ustawach procesowych na podstawie przyjętego kryterium można wyróżnić normy procesowe i normy materialne. Do norm procesowych należy zaliczyć te, które wywołują skutek tylko dla toku czynności procesowych postępowania administracyjnego (podatkowego). Do takich norm ściśle procesowych należy zaliczyć np. normy regulujące instytucję wyłączenia (pracownika, organu administracji publicznej, członka organu kolegialnego), normy regulujące wszczęcie postępowania (np. normy regulujące wymagania podania, tryb usuwania wad podania), normy regulujące tryb rozpoznania sprawy (np. normy regulujące zasady postępowania dowodowego, system dowodów, formy postępowania wyjaśniającego), klasyczne instytucje procesowe, jak np. instytucję przywrócenia terminu, zawieszenia postępowania. W ustawach procesowych występują normy prawa materialnego, które kształtują sytuację prawną jednostki. Do takich norm należy zaliczyć normy prawne regulujące przyznanie jednostce statusu strony w postępowaniu administracyjnym (podatkowym), normy regulujące właściwość organów administracji publicznej. Normy te wyznaczają, w jakich przypadkach jednostka z organem administracji publicznej może pozostawać w relacji materialnoprawnej, przez dokonanie przez organ autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnienia lub obowiązku jednostki. Do takich norm należy zaliczyć normy regulujące umorzenie postępowania administracyjnego, wyznaczające przedmiot postępowania, a w następstwie granice dokonania przez organ administracji publicznej autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Do norm prawa materialnego należy zaliczyć normy regulujące sankcję nieważności decyzji administracyjnej. Normy te regulują bowiem nieważność autorytatywnej konkretyzacji normy prawa administracyjnego, co powoduje następstwa prawne w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki. Do regulacji materialnej należy zaliczyć regulację nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu. Wprowadza tę regulację do KPA ZmKPA2017, przez dodanie Działu IVa „Administracyjne kary pieniężne”. Jest to klasyczna materialna regulacja. Argumentem do zamieszczenia może być wyłącznie brak kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, jak również fiasko dążenia od wielu lat do uchwalenia ustawy o zasadach ogólnych prawa administracyjnego. Waga i znaczenie KPA w ochronie praw jednostki przez tworzenie gwarancji prawidłowego działania administracji publicznej uzasadniają zamieszczenie w tej kodyfikacji materialnej regulacji w przedmiocie kar administracyjnych, wypełniając lukę regulacji ogólnej wobec regulacji w ustawach materialnych prawa administracyjnego.

- 27 Zamieszczone w regulacji prawa procesowego normy prawa materialnego pozostają jednak w ścisłym związku z regulacją prawa materialnego administracyjnego. W oderwaniu od tej regulacji materialnoprawnej stają się regulacją „pustą”. Tak art. 28 KPA czy art. 133 OrdPU nie są regulacjami samoistnymi. O tym bowiem, czy jednostka ma interes prawny lub obowiązek prawny w sprawie, w której toczy się postępowanie lub w której żąda wszczęcia postępowania, przesądzają przepisy prawa administracyjnego materialnego. O tym, czy organ administracji publicznej jest właściwy do dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, przesądzają przepisy tego prawa. W jakich przypadkach dokonana autorytatywna konkretyzacja normy prawa materialnego jest dotknięta sankcją nieważności, stanowi art. 156 § 1 KPA,

§ 3. Znaczenie prawne miejsca regulacji dla charakteru prawnego normy...

a w postępowaniu podatkowym art. 247 § 1 OrdPU, ale bez związku z normami materialnego prawa administracyjnego ich zastosowanie jest niedopuszczalne. Zarzucając np. nieważność autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez skierowanie decyzji do osoby, która nie jest stroną w sprawie, nie jest możliwe bez wyprowadzenia z normy materialnego prawa administracyjnego, że osoba ta nie ma interesu prawnego lub obowiązku. Nie stanowi samoistnej podstawy zastosowania sankcji nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa bez wykazania naruszenia normy materialnego prawa, której kwalifikowane naruszenie się zarzuca.

W takim zakresie, w jakim w regulacji procesowej zamieszczono regulację materialnoprawną, pozostaje ona w ścisłym związku z przepisami prawa materialnego zawartymi w regulacji ustaw materialnoprawnych.

28

Nasuwa się pytanie, jaki charakter ma regulacja w ustawach procesowych zastosowania sankcji wzruszalności decyzji administracyjnej. Zastosowanie sankcji wzruszalności decyzji administracyjnej powoduje przerwanie skutku materialnoprawnego ukształtowanego decyzją administracyjną. Przepisy prawne określające konsekwencje prawne danych naruszeń prawa procesowego czy prawa materialnego dla uchylenia decyzji administracyjnej można by, z uwagi na przerwanie skutku prawnego w zakresie regulacji uprawnienia lub obowiązku jednostki, zakwalifikować do regulacji materialnoprawnej. Tak np. art. 151 § 1 pkt 2 KPA, regulujący właściwość organu do uchylenia w trybie wznowienia postępowania administracyjnego decyzji administracyjnej i dokonania zmienionej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, jest regulacją materialnoprawną. Artykuł 151 § 1 pkt 1 KPA, regulujący podstawę odmowy uchylenia decyzji administracyjnej w trybie postępowania w sprawie wznowienia, jest natomiast regulacją procesową, nie wywołuje bowiem skutku materialnoprawnego przez zmianę treści autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Przesądza jedynie, że prowadzone postępowanie zakończone decyzją ostateczną nie było dotknięte kwalifikowaną wadą procesową wyliczoną w art. 145 § 1 KPA.

29

Normy materialnoprawne zamieszczone są nie tylko w ustawach procesowych. W ustawach materialnych zamieszczone są również normy procesowe, np. regulujące formę postępowania wyjaśniającego³¹, dopuszczalność ustalenia stanu faktycznego na podstawie wskazanych środków dowodowych. Normy procesowe zawarte w ustawach materialnoprawnych uzupełniają regulację procesowego prawa administracyjnego, zazwyczaj zastrzegając reguły co do form postępowania wyjaśniającego, systemu dowodów przez ograniczenia dowodowe.

30

³¹ Np. art. 118 ust. 1 GospNierU przyjmuje obligatoryjną formę rozprawy w postępowaniu wyłączeniowym. Artykuł 130 ust. 2 GospNierU przyjmuje w systemie dowodów przy ustaleniu wysokości odszkodowania za wyłączonej nieruchomości uzyskanie opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości.