

Wprowadzenie

Do podstawowych zagadnień wewnętrznej systematyki prawa administracyjnego należy jego trójpodział na prawo materialne, procesowe (proceduralne) i ustrojowe¹. Podział ten ma doniosłe znaczenie poznawcze i dydaktyczne, ale także praktyczne, ze względu na jego implikacje dla procesu stosowania prawa. Bywa on jednak nieostry, trudności sprawia także jednoznaczne określenie relacji między poszczególnymi działami². Tym niemniej, w ocenie części przedstawicieli doktryny przyjęty podział stanowi podstawę do określenia funkcji prawa procesowego³. W tym zakresie przeważa pogląd o służebnej funkcji prawa procesowego. Znaczna część przedstawicieli doktryny przypisuje prawu procesowemu charakter drugorzędny, ponieważ stanowi ono jedynie instrument służący realizacji prawa materialnego⁴. Pogląd ten nie jest i nie był niekwestionowany. Już wśród przedstawicieli nauki czasu PRL jedni autorzy widzieli cel postępowania w zabezpieczeniu realizacji prawa administracyjnego materialnego, inni natomiast twierdzili, że naczelnym zadaniem postępowania administracyjnego jest ochrona interesu indywidualnego⁵. Także współcześnie wielu autorów przypisuje postępowaniu administracyjnemu różne funkcje, takie jak gwarancja poprawności rozstrzygnięcia, ochrona praw strony itp.⁶

Poglądy przypisujące prawu procesowemu większe niż dotychczas znaczenie opierają się najczęściej na założeniu, że zastosowanie prawa procesowego stanowi warunek zastosowania prawa materialnego oraz że prawo materialne ma obecnie ograniczoną zdolność do skutecznego regulowania życia społecznego. Również bieżąca praktyka organów administracji wskazuje na to, że wraz ze zmieniającą się rzeczywistością zmieniają się rola administracji publicznej i metody administrowania. Zauważa się w literaturze, że powodami tych zmian są dynamika zmian społecznych, postęp techniczny, a także rosnący wpływ ponadpaństwowych porządków prawnych⁷. Konsekwentnie, tradycyjną koncepcję regulowania działań administracji publicznej za pomocą przepisów materialnoprawnych powoli wypierają koncepcje nowe, opierające się w większym stopniu na regulacjach o charakterze proceduralnym. Dochodzi do przesuwania

¹ Z. Duniewska, w: SPA, t. 1, 2010, s. 128.

² Tamże, s. 129.

³ B. Adamiak, w: SPA, t. 9, 2010, s. 10 i n.

⁴ R. Hauser, Rola, s. 23. Przegląd stanowisk w tym zakresie zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie, s. 11 i n.

⁵ K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), System, s. 139.

⁶ Zob. w tym zakresie literaturę cytowaną w rozdz. II § 2.

⁷ M. Błachucki, System, s. 18.

nia ciężaru regulacji z norm wyznaczających bezpośrednio sytuacje prawne adresatów na normy wyznaczające jedynie sposoby wydawania rozstrzygnięć i rozwiązywania sporów⁸. Rzadsze są sytuacje, w których w procesie konkretyzacji prawa organy administracji publicznej dedukują akty administracyjne wprost z ustaw, a decyzja administracyjna stanowi „przedłużenie prawa materialnego”⁹. U podstaw tych koncepcji leży założenie o samoistnym znaczeniu procedury administracyjnej dla realizacji prawa i generowania legalnych, ale także legitymowanych i racjonalnych aktów administracyjnych. E. Knosala zauważył, że po 1980 r. (roku wprowadzenia sądownictwa administracyjnego) dogmatyka uzyskała szereg nowych obszarów badawczych, jak np. ugruntowanie „myślenia proceduralnego”¹⁰. W tym kontekście autor wskazał właśnie, że normy prawa administracyjnego oparte na zasadzie władczości jedynie w ograniczonym stopniu spełniają funkcję regulatywną (sterującą), a normy prawne operujące nakazami i zakazami stają się coraz mniej skuteczne. W konsekwencji coraz częściej administracja kooperuje z podmiotami administrowanymi w celu znalezienia racjonalnego (lecz również legalnego oraz akceptowalnego) rozstrzygnięcia, mimo że ma ono z założenia charakter władczy.

W literaturze zauważa się potrzebę bieżącego dostosowywania teorii prawa administracyjnego do rzeczywistości normatywnej¹¹. Wskazuje się na niepełną regulację działań administracji, zdezaktualizowaną metodę regulacji tych działań oraz brak nowoczesnych procedur administracyjnych odpowiadających nowym modelom realizacji zadań publicznych¹². Zachodzi także konieczność uzupełnienia instrumentarium badawczego. Obok już zdefiniowanych form działania administracji, pojęć prawnych i instytucji, w polu zainteresowania nauki pojawiają się nowe zjawiska (np. zdolność implementacyjna i innowacje), pojęcia interdyscyplinarne (np. skuteczność i informacja) oraz nowe strategie regulacyjne, w tym ekonomizacja, prywatyzacja i proceduralizacja¹³.

Temat proceduralizacji prawa nie jest doktrynie zupełnie obcy, niemniej nie znalazł w niej także szerokiego oddźwięku. Rozważania nad nią prowadzili m.in. J. Niczyporuk¹⁴, M. Bernatt¹⁵ oraz T.T. Koncewicz¹⁶. Opracowania te mają jednak raczej charakter akcesoryjny wobec innych problemów badawczych opracowywanych przez powyższych autorów. Warto jednak odnieść się do dorobku naukowego teorii prawa, w tym przede wszystkim przedstawicieli ośrodka wrocławskiego, takich jak J. Helios¹⁷, W. Je-

⁸ Tamże.

⁹ J. Zimmermann, Polska, s. 7.

¹⁰ E. Knosala, Współczesna, s. 309.

¹¹ P. Przybysz, Tradycyjne, s. 48.

¹² J. Barnes, Reform, s. 19.

¹³ E. Knosala, Współczesna, s. 311; zob. także H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja, s. 292 i n.

¹⁴ J. Niczyporuk, Proceduralizacja, *passim*.

¹⁵ M. Bernatt, Sprawiedliwość, *passim*.

¹⁶ T.T. Koncewicz, Poszukując, s. 63 i n.

¹⁷ J. Helios, Prawo, *passim*.

dlecka¹⁸ i P. Kaczmarek¹⁹. Nie sposób także pominąć rozważań L. Morawskiego²⁰. Brakuje jednak pogłębionych opracowań w polskiej teorii prawa administracyjnego, mimo zaznaczenia w literaturze potrzeby badań na tym polu²¹. Zjawisko proceduralizacji prawa administracyjnego było natomiast szeroko dyskutowane w doktrynie niemieckiej. Zwolennicy tej koncepcji wywodzą się w szczególności z przedstawicieli tzw. nowej nauki prawa administracyjnego (*Neue Verwaltungswissenschaft*)²². Badania tych autorów okazują się inspirujące, ale przede wszystkim pomocne w rozważaniach prowadzonych w niniejszej pracy.

W obliczu całości badań prowadzonych nad prawem administracyjnym ilość badań nad jego proceduralizacją trzeba jednak określić jako skromną. To w tej luce niniejsza rozprawa znajduje swoje miejsce, a przeprowadzenie pogłębionych rozważań w tym zakresie jest ponad wszelką wątpliwość uzasadnione. Klasyczne ujęcie relacji prawa procesowego administracyjnego z prawem administracyjnym materialnym wymaga współcześnie uzupełnienia²³ i rewizji zarówno teoretyczno-, jak i porównawczo-prawnej²⁴.

Pierwszym i podstawowym zadaniem niniejszej rozprawy jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kształtuje się relacja pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym w obliczu ustawodawstwa kładącego coraz częściej nacisk na rozwiązania proceduralne. Czy przeważający pogląd, zgodnie z którym procedura administracyjna pełni funkcję służebną wobec materialnego prawa administracyjnego, nadal odpowiada rzeczywistości? Drugim zadaniem rozprawy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, na czym polegają powyższe zmiany, a także przeprowadzenie ich analizy oraz opisanie i ustalenie ich przyczyn. Czy jest uprawniona teza o rosnącej roli procedury administracyjnej? Wreszcie, czy zmiany te da się opisać za pomocą ogólnego pojęcia zjawiska proceduralizacji prawa administracyjnego? Przy założeniu pozytywnej odpowiedzi na te pytania trzecim zadaniem rozprawy jest ustalenie, czy tradycyjne pojęcia teorii prawa administracyjnego, takie jak prawne formy działania administracji i stosunek administracyjnoprawny, są adekwatne do współczesnego kształtu prawa administracyjnego oraz czy mogą one nadal być użyteczne do prowadzenia badań nad nim. Czy zatem jeśli zmienia się relacja pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym, to proces ten ma implikacje dla współczesnej teorii prawa administracyjnego?

Zakreślona perspektywa problemowa pozwala na identyfikację problemu badawczego. Nie jest nim bowiem udowodnienie primatu jednej gałęzi prawa administra-

¹⁸ J. Helios, W. Jedlecka, *Sprawiedliwość, passim*.

¹⁹ P. Kaczmarek, *Dwa, passim*.

²⁰ L. Morawski, *Dwa*, s. 97 i n.

²¹ E. Knosala, *Współczesna, passim*.

²² A. Voßkuhle, *Neue*, s. 1 i n.

²³ B. Adamiak, *Wpływ*, s. 43 i 44.

²⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverfahren*, s. 44.

cyjnego nad drugą. Centralnym zagadnieniem niniejszej rozprawy pozostaje opisanie i zrozumienie zjawiska proceduralizacji prawa administracyjnego i pojęcie jego znaczenia dla współczesnej procedury administracyjnej i jej teorii. Tak określony problem badawczy oraz przedstawione zadania pracy determinują wykorzystanie metod badawczych. Do przeprowadzenia rozważań wykorzystana zostanie metoda analizy tekstów prawnych oraz analiza dogmatyczna opracowań doktrynalnych, jak również orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz niemieckich Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*) oraz Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*). W tym kontekście należy zasignalizować, że produktywna poznawczo może okazać się analiza komparatystyczna relacji pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym w rodzimym systemie prawnym z rozwiązaniami przyjmowanymi w tej materii w obcych systemach prawnych ze szczególnym naciskiem na rozwiązania ustawowe, orzecznictwo i debatę naukową w Niemczech. Ukazanie podobieństw i różnic statusu współczesnej procedury administracyjnej pozwoli na przedstawienie zalet oraz wad rodzimych rozwiązań. Prześledzenie niemieckiej debaty naukowej może mieć duży potencjał eksplikacyjny i stanowi dobry punkt wyjścia do prowadzenia rozważań na gruncie polskiego systemu prawnego i polskiej teorii prawa administracyjnego. Na tym tle ukazanie implikacji teoretycznych relacji pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym pozwoli wyodrębnić i opisać zjawisko proceduralizacji prawa administracyjnego, a w konsekwencji pozwoli przeprowadzić aktualizującą rekonstrukcję części tradycyjnych pojęć teorii prawa administracyjnego.

W początkowych rozważaniach pracy podjęta zostanie problematyka teoretyczna związana z określeniem relacji między materialnym i proceduralnym prawem administracyjnym. Punktem wyjścia do tych rozważań będzie podział prawa administracyjnego na prawo materialne, procesowe i ustrojowe. W celu ustalenia wzajemnej relacji prawa administracyjnego materialnego i prawa administracyjnego procesowego należy wyjaśnić zakres znaczeniowy tych pojęć. Do określenia relacji między nimi przeprowadzona zostanie analiza stanowisk doktryny, a następnie obserwacja praktyki stosowania prawa, tj. orzecznictwa sądów administracyjnych. W dalszej części określona zostanie pozycja postępowania administracyjnego w systemie prawa poprzez analizę podstaw prawnych legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz udzielenia ochrony sądowej w sytuacji naruszenia przepisów procesowych przez organy administracji publicznej. Rozważania w tym zakresie zostaną umieszczone w perspektywie komparatystycznej z niemieckim systemem prawnym w celu zbadania, czy można mówić o służebnej funkcji postępowania administracyjnego także na gruncie innych systemów prawnych oraz, czy da się na tym tle sformułować uogólnione wnioski.

Po przedstawieniu relacji pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym oraz – zachodzących w tym kontekście – ewolucji poglądów i stanów prawnych należy w kolejnym kroku, celem uchwycenia zachodzących współcześnie zmian, przedstawić ogólną teorię tego procesu, tj. istotę zjawiska proceduralizacji prawa administracyjnego oraz jego etiologię.

Przeprowadzone w pracy rozważania stanowią punkt wyjścia do lepszego zrozumienia nowych form realizacji zadań publicznych, a także nowych procesów stosowania prawa administracyjnego w coraz bardziej zglobalizowanym i multicytrycznym porządku prawnym.

Na koniec uwag wprowadzających należy jeszcze poczynić uwagę o charakterze terminologicznym: ponieważ na podstawie obserwacji języka prawniczego można przyjąć, że w języku tym termin „procedura” jest równoważny terminowi „postępowanie”²⁵, na potrzeby niniejszych rozważań pojęcia „procedura administracyjna” i „postępowanie administracyjne” co do zasady będą używane synonimicznie i będą oznaczały ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu wydawania aktów administracyjnych, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji tych aktów. Pojęcie „prawo procesowe administracyjne” z kolei będzie oznaczało gałąź prawa regulującą powyższy ciąg czynności.

²⁵ B. Brzeziński, W. Nykiel, Uwagi, s. 55.