

Bartosz Majchrzak\*

## **SWOISTOŚĆ KONSTRUKCJI ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO A JEDNOŚĆ FUNKCJI PRAWA**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Na wstępie warto ustosunkować się do kilku kwestii terminologicznych związanych z zasygnalizowanym tytułem niniejszego opracowania. Użycie w nim spójnika „a” wskazuje na cel rozważań, tj. odpowiedź na pytanie o to, czy mimo swoistości konstrukcji rozwiązań prawnych w postępowaniu administracyjnym, nadal możemy mówić o występowaniu jedności funkcji prawa, czy też jednak ta swoistość wpływa na powstanie stanu zróżnicowania funkcji prawa, gdyż skutkuje ujawnieniem się funkcji „wyłącznych” procedury administracyjnej, niepowtarzalnych w ramach innych sfer regulacji prawnej.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga też przyjęte znaczenie terminu „postępowanie administracyjne” (stosowanego tutaj wymiennie z określeniem „procedura administracyjna”). W niniejszych rozważaniach jest ono utożsamiane z ciągiem czynności procesowych unormowanych w ustawie z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a.), dokonywanych przez organ administracji

---

\* Dr hab. Bartosz Majchrzak – adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

<sup>1</sup> T.j.: Dz.U. z 2017 poz. 1257.

publicznej i inne podmioty w celu wydania decyzji administracyjnej, a więc aktu konkretyzującego normę prawa materialnego w odniesieniu do zindywidualizowanego adresata i danego stanu faktycznego, w którym się znalazł.

Określenie „funkcja” również bywa różnie rozumiane. W doktrynie przypisuje mu się bowiem co najmniej pięć znaczeń – występuje ono jako oznaczenie relacji, roli, zadania, celu lub skutku działania<sup>2</sup>. Dlatego przesądzono „regulująco”, że funkcją są skutki (następstwa) działania, i to nie jednorazowe, przypadkowe, lecz stałe (stałe powodowanie określonych stanów rzeczy). „Funkcja czegoś, tzn. funkcja jakichś stanów rzeczy powodujących w danym układzie określone inne stany rzeczy, opiera się na jakiegoś rodzaju związku przyczynowym, ujawniającym się w danym układzie niezawodnie czy też z określonym prawdopodobieństwem”<sup>3</sup>. Jednocześnie skutki odniesiono tutaj jedynie do tych stanów rzeczy, jako efektów działań, które odpowiadają zamierzonemu celowi lub przygotowują osiągnięcie takiego celu<sup>4</sup>. Tym samym funkcjami prawa są stany rzeczy powstające w rzeczywistości społecznej w konsekwencji ustanowienia przez prawodawcę określonych regulacji prawnych i ich przestrzegania (w tym stosowania) przez adresatów tych norm, o ile te stany rzeczy realizują cele leżące u podstaw ustanowienia wspomnianych regulacji. Przy czym należy podkreślić powiązanie występujące między tak rozumianą funkcją prawa i wartościami (pozytywnymi stanami rzeczy), dla których realizacji to prawo zostało ustanowione. Funkcją prawa jest taki skutek normowania, który powoduje stan rzeczy odpowiadający stanowi rzeczy pozytywnie ocenionemu przez prawodawcę na etapie projektowania przepisów prawnych i dlatego objętemu przez niego ochroną.

W dalszej kolejności trzeba wskazać na płaszczyznę odniesienia tytułowej „swoistości” konstrukcji rozwiązań prawnych postępowania administracyjnego, a więc ich „odrębnej, wyłącznej właściwości, wyróżniającej, specyficznej cechy”<sup>5</sup>. Za uzasadniony kontekst uznaje się tutaj inne unormowania proceduralne (postępowania sądowego – cywilnego i karnego), a nie regulację administracyjnego prawa materialnego, gdyż z natury rzeczy każda konstrukcja prawa procesowego jest w stosunku do niej swoista. Z kolei z punktu widzenia analizy problemu „jedności funkcji prawa” znaczenie może mieć cały system prawny, dana gałąź prawa (administracyjnego) czy też określony typ norm prawnych (procesowych). Za zasadniczy odnośnik posłuży jednak system prawa administracyjnego (jedność funkcji prawa administracyjnego), choć pozostałe wymiary również nie ulegną pominięciu.

<sup>2</sup> Por. I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 9; J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW 1985, nr 857, Prawo nr CXLIII, s. 114.

<sup>3</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, nr 12, s. 20-21.

<sup>4</sup> Por. I. Bogucka, *op.cit.*, s. 68.

<sup>5</sup> Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1981, s. 376.

## 2. Swoiste konstrukcje prawne postępowania administracyjnego

Jak uprzednio zaznaczono, poniższe cechy pozwalają wskazać na specyfikę unormowań postępowania administracyjnego ujawniającą się w relacji do procedur sądowych, tj. karnej i cywilnej. Oczywiście należy jednocześnie zastrzec, że z uwagi na swoistość gałęzi prawa administracyjnego, niejednokrotnie w jego ramach występuje naturalna trudność rozgraniczenia elementów regulacji procesowej i materialnoprawnej<sup>6</sup>. W szczególności częste są przypadki „przeplatania” się wymiaru proceduralnego danej konstrukcji prawnej z jej aspektami materialnoprawnymi, które determinują ukształtowanie tej konstrukcji w płaszczyźnie formalnoprawnej oraz przesądzają o jej oryginalnym charakterze.

### 2.1. Inkwizycyjność postępowania administracyjnego

Jedną z cech odnoszonych do ukształtowania procedury administracyjnej jest jej inkwizycyjność<sup>7</sup>. Oznacza to przypisanie jej w szczególności następujących znamion: (1) niespornego charakteru; (2) ciężaru dowodu w znaczeniu procesowym spoczywającego na organie administracji publicznej; (3) obowiązywania w jej ramach zasady prawdy obiektywnej; (4) zapewnienia ochrony interesu publicznego<sup>8</sup>. Przy czym wypada wyeksponować zwłaszcza ten element, że postępowanie administracyjne z istoty swojej nie ma formy kontradiktoryjnej. Organ administracyjny je prowadzący nie ma pozycji niezależnego i niezawisłego arbitra rozstrzygającego spór między dwiema równouprawnionymi stronami, takimi jak: powód i pozwany (procedura cywilna) czy oskarżyciel i oskarżony (procedura karna)<sup>9</sup>. Organ w postępowaniu administracyjnym działa na zasadzie oficjalności i ma obowiązki kumulujące rolę sądu, pozwanego (a czasem i powoda),

<sup>6</sup> Zob. szerzej B. Majchrzak, *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, PiP 2012, nr 10, s. 89-103.

<sup>7</sup> Zob. np. M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 139; W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 198-201; A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 183-184; M. Jaśkowska, *Wpływ zmian k.p.a. na sferę praw i wolności jednostki* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 12; M. Wierzbowski, *Założenia postępowania ogólnego* [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2004, s. 15.

<sup>8</sup> Por. M. Dąbrowski, *Zasada kontradiktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 71-72.

<sup>9</sup> Por. G. Rzaśa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 80-81.

kompetencje śledcze, oskarżycielskie i obrony. W wielu przypadkach w takiej procedurze bierze udział tylko jedna strona, a jeśli nawet występują dwie (lub więcej) strony, to pozostają one wyłącznie w więzach prawnych z organem prowadzącym postępowanie (nie ma między nimi sporu, np. co do bytu lub treści stosunku prawnego lub dokonania czynu naruszającego normę karnoprawną i zakresu odpowiedzialności za ten czyn).

Jak wskazano, cechą tej inkwizycyjności jest procesowy obowiązek dowodzenia (ciężar dowodu w znaczeniu formalnym) spoczywający na organie administracyjnym<sup>10</sup> oraz „tylko” uprawnienie strony do wskazywania okoliczności faktycznych i dowodów na ich poparcie (por. art. 10 k.p.a.). Odpowiedzialność za gromadzenie materiału dowodowego, zapewnienie jego „zupełności” i ustalenie prawdy obiektywnej obciąża organ administracji publicznej (por. art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.), a niestwierdzenie faktów istotnych dla sprawy przesądza o wadliwości postępowania dowodowego i rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej.

## 2.2. Sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego uwzględniające możliwość działania *ex officio*

Kolejnym *signum specificum* postępowania administracyjnego jest to, że jako jeden z dwóch równorzędnych sposobów wszczęcia tej procedury przyjęto działanie organu administracji publicznej z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Przypadki inicjowania działań procesowych na zasadzie oficjalności dookreślają przepisy tzw. ustaw materialnoprawnych, regulujących poszczególne typy spraw składających się na administrację publiczną. Oznaczenie takiego sposobu wszczęcia postępowania następuje albo *expressis verbis* albo w sposób dorozumiany, tj. przez wyznaczenie przedmiotu procedury polegającego na nałożeniu na stronę obowiązków, ograniczeniu lub cofnięciu uprawnień<sup>11</sup>. Dodatkowo, nawet wówczas, gdy powyższe przepisy odrębnie przewidują wymóg złożenia wniosku o wszczęcie postępowania przez stronę, to jednak organ administracji publicznej może, „ze względu na szczególnie ważny interes strony”, zająć się taką sprawą z urzędu (art. 61 § 2 k.p.a.). Jednak warunkiem prowadzenia takiego postępowania jest uzyskanie na to zgody strony, w przeciwnym razie wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania.

<sup>10</sup> Wyroki: NSA z 26.8.1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1675/96; WSA w Warszawie z 6.12.2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2385/06; oba opublikowane w CBOŚA; por. też B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 68-69; A. Dana, *Rozprawa administracyjna a ciężar dowodu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji” 2012, nr 4, s. 58; A. Gill, op.cit., s. 184; A. Mariański, *Reguły ciężaru dowodu w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 2, s. 45-46.

<sup>11</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 345.

Ważnym zakresem odniesienia reguły działania *ex officio* jest także upoważnienie do inicjowania w ten sposób tzw. postępowań nadzwyczajnych: w sprawie wznowienia postępowania (art. 145-152 k.p.a.), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a.) oraz uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. Wszystkie te tryby służą przeprowadzeniu kontroli prawidłowości decyzji wydanej w postępowaniu głównym, a więc tym, które zmierzało do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej „materialnej” (przez konkretyzację normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki). Tym samym byt postępowania nadzwyczajnego uzależniony jest od uprzedniego wydania decyzji ostatecznej kończącej postępowanie główne<sup>12</sup>. Przedmiotem wskazanych trybów jest zaś sprawa administracyjna „procesowa”, której rozstrzygnięcie polega na autorytatywnej konkretyzacji normy wynikającej z przepisów k.p.a. przewidującej określone rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej<sup>13</sup>.

## 2.3. Szeroki zakres przedmiotowy zasady informowania stron

W sposób wyjątkowy w stosunku do rozwiązań przyjętych w procedurze sądowej cywilnej i karnej, art. 9 zdanie 1 k.p.a. kształtuje obowiązek informacyjny organu administracji publicznej realizowany względem strony postępowania. Zgodnie z tym przepisem, organ jest obowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem procedury. Innymi słowy, nakaz dotyczy całokształtu informacji związanej z załatwieniem określonej sprawy administracyjnej, tj.: 1) o stanie faktycznym przewidzianym w hipotezie konkretyzowanej normy prawa materialnego, z którym powiązane są określone w niej konsekwencje prawne; 2) o okolicznościach faktycznych związanych z konkretną sprawą i ich znaczeniu prawnym; 3) o uprawnieniach i obowiązkach materialnoprawnych będących konsekwencją tego stanu faktycznego; 4) o uprawnieniach i obowiązkach procesowych mających wpływ na rozstrzygnięcie o sytuacji materialnoprawnej jednostki. Jednocześnie w wyroku z 23.7.1992 r., sygn. akt III ARN 40/92, Sąd Najwyższy przyjął, że „[o]bowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.) powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnienie naruszenia tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylecia decyzji, szczególnie wówczas gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona

<sup>12</sup> Tejże, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, AUW 1985, nr 857, Prawo nr CXLII, s. 92.

<sup>13</sup> Tejże, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, nr 8, s. 29-30.

zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami<sup>14</sup>. Podkreślić przy tym należy, że tezy te są aprobowane również w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>15</sup>. Dodatkowo podkreśla się w nim, że „w sytuacji udzielenia stronie informacji nienależytej, w tym błędnej, zachowanie się strony zgodnie z taką informacją nie może powodować dla niej ujemnych konsekwencji<sup>16</sup>. Wiąże się to również z przyjęciem na tle art. 9 k.p.a. reguły, według której „organy administracji nie mogą w postępowaniu przez siebie prowadzonym powoływać się na paremię *ignorantia iuris nocet* dla uzasadnienia swych działań i rozstrzygnięć (...). [W] procedurze administracyjnej nie obowiązuje zasada «nieznajomość prawa szkodzi». Właśnie art. 9 k.p.a. jest odwrotnością tej zasady po to, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa<sup>17</sup>».

## 2.4. Jedynie wewnętrzna jawność rozpatrzenia sprawy

Zasadą przyjętą w postępowaniu administracyjnym jest wyłączenie jego jawności zewnętrznej, a więc dostępności dla publiczności<sup>18</sup> (tj. wszystkich zainteresowanych osób, poza tymi, które są uczestnikami postępowania). W przepisach k.p.a. nie przyjęto bowiem unormowania podobnego do art. 355 i art. 356 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>19</sup> czy art. 148 i art. 152 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>20</sup>. W konsekwencji można stwierdzić, że procedura administracyjna odznacza się tylko wewnętrzną jawnością – wobec stron i podmiotów na prawach strony, co przejawia się w ramach szczegółowych unormowań składających się na realizację zasady ogólnej czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania (zwłaszcza art. 61 § 4, art. 73, art. 79, art. 90 § 2 i art. 95 k.p.a.). W wąskim zakresie, jako wyjątek od reguły, art. 90 § 3 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. Innymi słowy, jawność rozprawy administracyjnej względem wszystkich powyższych „osób zainteresowanych” zależy od wystąpienia przesłanki „udziału uzasadnionego przedmiotem rozprawy” podlegającej ocenie organu prowadzącego

<sup>14</sup> „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 4, s. 68.

<sup>15</sup> Zob. np. wyroki NSA z: 21.10.2015 r., sygn. akt I OSK 487/15; 14.10.2015 r., sygn. akt I OSK 2942/14; 12.4.2012 r., sygn. akt II OSK 254/11; wszystkie opublikowane w CBOSA.

<sup>16</sup> Zob. np. wyrok NSA z 15.10.2007 r., sygn. akt II OSK 1078/07, CBOSA i cyt. tam orzeczenia.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z 5.11.2014 r., sygn. akt II OSK 980/13, CBOSA.

<sup>18</sup> A. Wiktorowska, *Udostępnianie akt [w:] Postępowanie administracyjne – ogólne...*, s. 92.

<sup>19</sup> T.j.: Dz. U z 2016 r. poz. 1749, ze zm.

<sup>20</sup> T.j.: Dz. U. 2016 r. poz. 1822, ze zm.

postępowanie („to organ w istocie kreuje grupę osób zainteresowanych<sup>21</sup>). Przy tym w doktrynie prawa postuluje się wąskie rozumienie tego uwarunkowania. „Udział uzasadniony” musi opierać się na obiektywnych racjach, a więc nie obejmuje on każdego interesu faktycznego (wynikającego z wykonywanych zadań ustawowych, statutowych czy innej postaci zainteresowania), ale tylko ten, który jest rzeczywiście usprawiedliwiony i bezpośrednio powiązany z przedmiotem rozprawy administracyjnej<sup>22</sup>. Dodatkowo należy podkreślić, że rozprawa jest formą rzadko wykorzystywaną w orzecznictwie organów administracji publicznej, ograniczoną zazwyczaj do przypadku, gdy jej przeprowadzenia wymaga przepis prawa (por. art. 89 § 1 k.p.a.)<sup>23</sup>. Postępowanie wyjaśniające w procedurze administracyjnej z zasady ma charakter gabinetowy. W odróżnieniu od postępowań sądowych, nie występuje tu zwykle skoncentrowana faza procedowania w obecności wszystkich stron<sup>24</sup>, w której otwierałaby się – w wąskim zakresie – dopuszczalność udziału „publiczności” w rozpatrywaniu sprawy.

## 2.5. Dopuszczalność wzruszenia decyzji ostatecznej niedotkniętej wadą kwalifikowaną

Na mocy art. 154 i art. 155 k.p.a. w systemie weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych obowiązuje tryb nadzwyczajny wzruszenia decyzji ostatecznej prawidłowej lub dotkniętej tzw. wadą niekwalifikowaną, a więc niewymienioną w katalogu najcięższych wadliwości nazwanych przez ustawodawcę w art. 145-145b oraz art. 156 § 1 k.p.a.<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 154 i art. 155 k.p.a., organ administracji publicznej, który wydał decyzję ostateczną (odpowiednio – nietworzącą praw nabytych lub skutkującą ich powstaniem), może ją w każdym czasie uchylić lub zmienić, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. U podstaw tej ingerencji organu w sprawę zakończoną rozstrzygnięciem ostatecznym leży stały rozwój stosunków społeczno-gospodarczych, zmiana okoliczności faktycznych skutkująca tym, że wykonanie decyzji mogłoby spowodować znaczne szkody dla społeczeństwa, zmiana interesów strony, co powinno – gdy nie jest sprzeczne z interesem społecznym – znaleźć swoje odbicie w nowym kształcie praw nabytych<sup>26</sup>. Do organu administracji publicznej należy zatem ocena tego, czy interes społeczny

<sup>21</sup> G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 86.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>24</sup> A. Wiktorowska, *Formy postępowania wyjaśniającego [w:] Postępowanie administracyjne – ogólne...*, Warszawa 2004, s. 95.

<sup>25</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 171 i 173; L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 164.

<sup>26</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 144-145.

lub też słuszny interes strony przemawiają za tym, żeby dokonać przekształceń w zakresie elementów stosunku materialnoprawnego wcześniej ukształtowanego decyzją ostateczną. Przy tym chodzi tutaj o wiążącą ocenę skutków prawnych, które wywoła uchylene lub zmiana takiej decyzji<sup>27</sup>. Tak więc z powyższych przepisów wynika absolutnie wyjątkowa kompetencja grupy organów władzy publicznej (której jednak nie posiadają sądy w odniesieniu do swoich wyroków), polegająca na możliwości wzruszenia swojego orzeczenia korzystającego z przymiotu trwałości (por. art. 16 § 1 k.p.a.) tylko z powodu stwierdzenia jego niecelowości<sup>28</sup> w płaszczyźnie zaspokojenia interesu grupowego lub jednostkowego.

### 3. Funkcje postępowania administracyjnego w ogólności a funkcje swoistych konstrukcji prawnych tej procedury

W doktrynie postępowania administracyjnego kwestia funkcji tego fragmentu regulacji prawnej niezbyt często stanowi przedmiot zainteresowania. Niemniej jednak niektórzy autorzy podejmują rozważania w tym zakresie, a przez to można dokonać rekonstrukcji sformułowanych przez nich poglądów. Ich krótką prezentację warto rozpocząć od stanowiska B. Adamiak, według której zagadnienie funkcji unormowań proceduralnych można rozważać w dwóch płaszczyznach, a mianowicie: a) w aspekcie obowiązującego porządku prawnego; b) w płaszczyźnie społecznych skutków oddziaływania tych regulacji. W ramach porządku prawnego normy prawa procesowego (w tym normy administracyjnoprosesowe) mają charakter instrumentalny, gdyż służą urzeczywistnianiu norm materialnoprawnych, regulują tryb realizacji norm prawa materialnego (w szczególności administracyjnego)<sup>29</sup>. Z punktu widzenia przyjętej w niniejszym opracowaniu definicji pojęcia funkcji, ważne jest zwłaszcza drugie ujęcie funkcji norm postępowania administracyjnego. Zdaniem B. Adamiak obejmują one funkcję: a) ochronną (ochrony interesu indywidualnego oraz interesu społecznego i publicznego); b) porządkującą (regulowania ciągu czynności procesowych organów i innych podmiotów postępowania podejmowanych w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej); c) instrumentalną (kształtowania procesu administracyjnego w taki sposób, aby

<sup>27</sup> B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 346.

<sup>28</sup> Por. T. Woś, op.cit., s. 171 i 173.

<sup>29</sup> B. Adamiak, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad* [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele, Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 31-32.

był sprawnym narzędziem działania organów administracyjnych w dążeniu do osiągnięcia celu procedury)<sup>30</sup>.

Podobne ujęcie funkcji postępowania administracyjnego zaprezentowali K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka. W ich ocenie realizuje ono dwie podstawowe funkcje – ochrony interesów indywidualnych i społecznych, w tym w szczególności synchronizowania tych grup interesów, oraz zabezpieczenia jednolitego i sprawnego działania organów administracyjnych, tj. stworzenia proceduralnych gwarancji praworządności i skuteczności działania organów, a tym samym zabezpieczenia jakości i operatywności administracji publicznej<sup>31</sup>.

W istocie spójną w stosunku do powyższych koncepcję odnajdujemy w publikacji autorstwa L. Żukowskiego, który wskazał na następujące funkcje przepisów procesowego prawa administracyjnego: a) porządkującą (wyznaczania przebiegu poszczególnych czynności organów administracji publicznej); b) gwarancji celu procesu (określenia optymalnej drogi prowadzącej do osiągnięcia tego celu); c) gwarancji interesów uczestników procesu (precyzyjnego zdefiniowania praw i obowiązków uczestników postępowania w granicach powstających w toku tegoż postępowania stosunków prawnych)<sup>32</sup>.

Można zatem stwierdzić, że występuje zasadnicza zbieżność poglądów przedstawicieli doktryny postępowania administracyjnego co do podstawowych funkcji realizowanych przez tę procedurę. U podstaw tych funkcji leży realizacja wartości (pozytywnie ocenianych przez prawodawcę stanów rzeczy) mieszczących się w kategoriach interesu indywidualnego, społecznego i publicznego oraz autonomicznych wartości procedury, tj. prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz szybkości postępowania<sup>33</sup>. Przy tym wyszczególnione wartości są realizowane również w ramach pozostałych typów regulacji procesowych – karnej i cywilnej<sup>34</sup>. Taka konstatacja wynika choćby z oglądu przykładowych funkcji procedury karnej (które obejmują m.in. funkcję prakseologiczną, regulacyjną, materialnoprawną i ochronną<sup>35</sup>) oraz procedury cywilnej (wśród których wymienia

<sup>30</sup> Ibidem, s. 32-34.

<sup>31</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 139-140.

<sup>32</sup> L. Żukowski, *Istota i funkcje przepisów procesowych w prawie administracyjnym* [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 17-19.

<sup>33</sup> Zob. Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 56.

<sup>34</sup> Por. B. Adamiak, *Wspólne wartości regulacji prawa procesowego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 20-22.

<sup>35</sup> Zob. K. T. Boratyńska, *Funkcje procesu karnego* [w:] K. T. Boratyńska, Ł. Chojniak, W. Jasiński, *Postępowanie karne*, Warszawa 2016, s. 9; C. Kulesza, *Funkcje norm procedury karnej* [w:] C. Kulesza, P. Starzyński, *Postępowanie karne*, Warszawa 2017, s. 11-12; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 21-22.

się funkcję ochrony indywidualnych interesów jednostek<sup>36</sup> i interesu publicznego oraz realizacji prawa materialnego – cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>37</sup>).

Odnosząc się natomiast do wymienionych charakterystycznych konstrukcji postępowania administracyjnego, wypada zauważyć, że ich swoistość ujawnia się także w płaszczyźnie funkcjonalnej. Nie chodzi tu jednak o realizację w tych ramach dodatkowych autonomicznych funkcji procedury administracyjnej. We wskazanych konstrukcjach ujawniają się bowiem przede wszystkim funkcje urzeczywistniania wartości agregowanych przez kategorie różnego rodzaju interesów (indywidualnego, społecznego czy publicznego). W związku z tym powyższe konstrukcje mogą być porządkowane w ramach trzech grup: (1) służące w głównej mierze ochronie interesu indywidualnego (zasada informowania stron; jawność wewnętrzna postępowania administracyjnego); (2) służące w głównej mierze realizacji interesu społecznego i publicznego (możliwość inicjowania procedury administracyjnej z urzędu); (3) służące realizacji obu grup interesów „z równą intensywnością” (inkwizycyjność postępowania administracyjnego, uzupełniona dodatkowo obowiązkiem wynikającym z art. 7 k.p.a. uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli; dopuszczalność wzruszenia decyzji w warunkach określonych w art. 154 lub art. 155 k.p.a.). Innymi słowy, wprowadzone do systemu postępowania administracyjnego swoiste względem procedur sądowych konstrukcje koncentrują się na ochronie z określoną intensywnością wartości składających się na daną kategorię interesu. Wobec tego to właśnie dążenie do jak najpełniejszego urzeczywistniania interesu indywidualnego, społecznego i publicznego leży u podstaw tworzenia unormowań charakterystycznych dla procedury administracyjnej.

#### 4. Funkcje swoistych konstrukcji postępowania administracyjnego a funkcje administracyjnego prawa materialnego

Na tle dotychczasowych uwag dotyczących funkcji swoistych konstrukcji proceduralnych prawa administracyjnego warto przypomnieć regułę, że procedura ma zapewniać realizację prawa materialnego, pełnić służebną rolę w stosowaniu norm materialnoprawnych. Trzeba bowiem pamiętać, że bez istnienia regulacji materialnoprawnych konstruowanie jakiegokolwiek procedury byłoby

<sup>36</sup> Ł. Błaszczak, *Pojęcie postępowania cywilnego* [w:] *Postępowanie cywilne*, red. E. Marszałkowska-Krzyż, Warszawa 2011, s. 4-5; H. Mądrzak, *Pojęcie i cel (funkcja) postępowania cywilnego* [w:] *Postępowanie cywilne*, red. H. Mądrzak, Warszawa 2003, s. 5.

<sup>37</sup> P. Cioch, J. Nowińska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 3; K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011, s. 12.

zbędne, bezprzedmiotowe, gdyż owe unormowania warunkują jej byt prawny<sup>38</sup>. Wobec tego rozwiązania procesowe mają w stosunku do reguł materialnych znaczenie komplementarne – ich potrzeba i zakres ujawniają się dopiero na gruncie reguł materialnych<sup>39</sup>. Z drugiej jednak strony prawo materialne bez odpowiednio ukształtowanej procedury nie mogłoby realizować swej funkcji. W szczególności w prawie administracyjnym niemożliwa byłaby konkretyzacja uprawnień (korzystanie z nich) i obowiązków materialnoprawnych (nakładanie tych obowiązków)<sup>40</sup>.

Służebna rola postępowania administracyjnego względem regulacji materialnoprawnej determinuje prawidłowość, że wyżej wskazane funkcje swoistych konstrukcji procesowych są pochodną funkcji realizowanych przez prawo materialne (określone ukształtowanie konstrukcji procesowo-prawnej i związana z tym jej funkcję determinuje treść normy materialnej i zakładana dla niej przez prawodawcę funkcja). Zasady i instytucje prawa procesowego muszą być bowiem dostosowane do zasad i instytucji prawa materialnego<sup>41</sup>. W tym kontekście też wspomniane funkcje autonomiczne (zapewnienia szybkości postępowania i prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej) nie mają charakteru samoistnego<sup>42</sup>, lecz instrumentalny – realizacja tych wartości „sprawnościowych” służy jednocześnie i przede wszystkim urzeczywistnieniu wartości merytorycznych leżących u podstaw regulacji administracyjnego prawa materialnego. W tym aspekcie też ujawnia się jedność funkcji swoistych konstrukcji procesowych i norm materialnoprawnych. Ta płaszczyzna „integracji” może być zatem określona jako funkcja ochrony dobra wspólnego (integrującego wartości składające się na interesy indywidualne, społeczne i publiczny oraz zawierającego wytyczne ich harmonizowania), która podlega realizacji w ramach obu grup unormowań z zakresu prawa administracyjnego.

#### 5. Funkcje swoistych konstrukcji postępowania administracyjnego a funkcje systemu prawa

O ile wszystkie regulacje procesu stosowania prawa (administracyjnego, karnego czy cywilnego) pełnią analogiczne funkcje autonomiczne („sprawnościowe”), to różnice między nimi, ujawniające się w szczególności w płaszczyźnie swoistych konstrukcji procesowo-prawnych, są konsekwencją ich dostosowania do odnośnych unormowań materialnoprawnych. W ogólności podstawowa funkcja

<sup>38</sup> B. Adamiak, *Postępowanie administracyjne...*, s. 32.

<sup>39</sup> M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 42-43.

<sup>40</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie prawa procesowego i jego relacje z prawem materialnym i ustrojowym* [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 11-12.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>42</sup> Por. M. Kamiński, op.cit., s. 43.

tych unormowań może być definiowana podobnie, jako realizacja wartości składających się na określone kategorie interesów. Niemniej jednak funkcja ta podlega wyspecyfikowaniu w zależności od gałęzi prawa (administracyjnego, karnego i cywilnego). Wobec tego w szczególności funkcja ochrony interesu indywidualnego czy społecznego w konstrukcjach administracyjnoprocesowych (determinowana treścią administracyjnego prawa materialnego) różni się od analogicznej funkcji konstrukcji karnoprocesowych czy cywilnoprocesowych intensywnością ochrony poszczególnych kategorii interesów oraz ich zakresem podmiotowym i przedmiotowym.

Podobnie przedstawia się kwestia relacji funkcji swoistych konstrukcji administracyjnoprocesowych i funkcji systemu prawa w ogólności. Konstrukcje te realizują funkcje systemu prawnego (formułowane na wysokim stopniu ogólności) w uszczegółowiony sposób, determinowany treścią i funkcjami administracyjnego prawa materialnego.

Odwołajmy się zwłaszcza do funkcji ochronnej oraz organizacyjnej prawa zdefiniowanej przez Z. Ziemińskiego. Funkcja ochronna polega na tym, że normy prawne wyznaczają zespół wartości, które powinny być respektowane przez członków społeczeństwa, oraz zachowań służących realizowaniu tych wartości. Funkcja organizacyjna zaś sprowadza się do formalizowania życia zbiorowego oraz struktur społecznych<sup>43</sup>. Funkcje te, odniesione do swoistych konstrukcji prawnych postępowania administracyjnego, podlegają uszczegółowieniu przez: a) doprecyzowanie katalogu wartości interesu indywidualnego, społecznego i publicznego stanowiących aksjologiczną podstawę administracyjnego prawa materialnego<sup>44</sup>; b) ukształtowanie charakterystycznych dla postępowania administracyjnego regulacji optymalizujących urzeczywistnianie tych wartości. Tym samym na gruncie procedury administracyjnej (oraz analogicznie – procedury karnej i cywilnej) dochodzi do skonkretyzowania treści wymienionych interesów (przez odniesienie się do odpowiednich unormowań materialnoprawnych), co przekłada się bezpośrednio na wyspecyfikowanie funkcji realizowanych przez poszczególne typy regulacji proceduralnych.

## 6. Podsumowanie

O jedności funkcji prawa procesowego oraz całego systemu prawnego w zestawieniu ze swoistością konstrukcji postępowania administracyjnego można mówić tylko do pewnego stopnia precyzji odczytywania treści tych funkcji. Innymi słowy, w ramach tych relacji tytułowa „swoistość” nie powinna być eksponowana,

<sup>43</sup> Z. Ziemiński, *Funkcja ochronna a funkcja organizacyjna prawa* [w:] A. Redelbach, S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 272-273.

<sup>44</sup> Por. Z. Cieślak, op.cit., s. 56-57.

gdyż jest w pewien sposób „uciążliwością” na drodze do akceptowania jedności funkcji prawa (procesowego czy całego systemu prawnego). Skoro bowiem dana konstrukcja prawna jest swoista, to pełni jakieś specyficzne funkcje, a jedność funkcji ujawnia się dopiero na wyższym stopniu ogólności, pomijającym te swoistości.

W wysokim stopniu zbieżność treści funkcji prawa występuje zaś w płaszczyźnie całego prawa administracyjnego (składającego się z prawa materialnego, ustrojowego i procesowego). Oczywiście dla określenia tych funkcji kluczowe znaczenie ma administracyjne prawo materialne definiujące zbiór wartości określane mianem dobra wspólnego, którego bezpośrednia realizacja jest racją istnienia administracji publicznej. Temu celowi podporządkowane są zatem także unormowania procesowe i ustrojowe prawa administracyjnego mające charakter sprawnościowy.

Niniejsze rozważania pozwalają na konstatację, że zauważalne są pewne „odniesienia” funkcji swoistych konstrukcji prawnych administracyjnego prawa procesowego, które mogą być ujęte następująco: (1) swoista funkcja specyficznych konstrukcji postępowania administracyjnego spójna z funkcjami administracyjnego prawa materialnego (służąca realizacji funkcji prawa materialnego); (2) swoista funkcja tych konstrukcji będąca uszczegółowieniem ogólniejszych funkcji prawa procesowego (regulującego proces stosowania prawa – administracyjny i sądowy); (3) swoista funkcja konstrukcji stanowiąca szczegółowy przejaw realizacji funkcji całego systemu prawnego.

### The specificity of the construct of legal solutions of administrative procedure and the unity of the function of law

This article identifies the specific legal constructs of administrative procedure, distinguishing these proceedings from criminal and civil ones. Then, the specific functions of these constructs were determined to refer later to the general functions of administrative procedure, the function of administrative substantive law as well as the function of the legal system as a whole.