

O prawie administracyjnym i administracji

Refleksje

Księga jubileuszowa
dedykowana

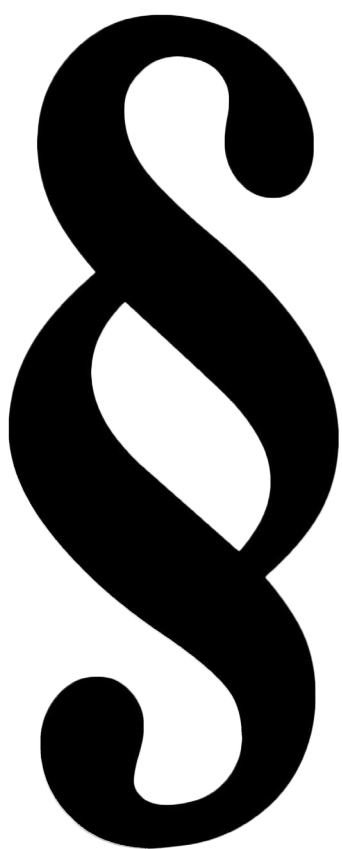
**Profesor
Małgorzacie Stahl**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

**O prawie
administracyjnym
i administracji**

Refleksje

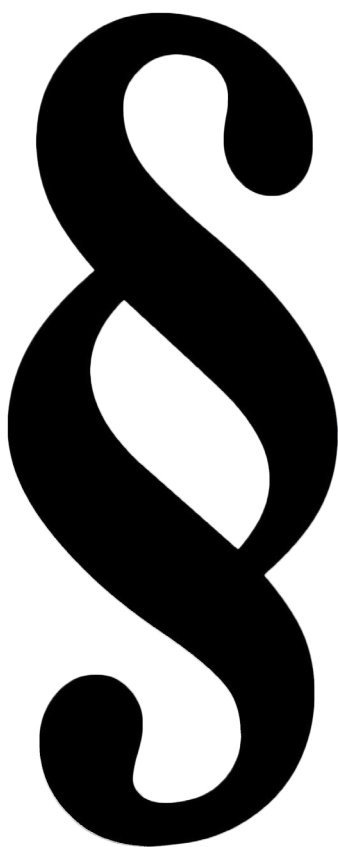




WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

O prawie administracyjnym i administracji

Refleksje



Księga jubileuszowa
dedykowana

**Profesor
Małgorzacie Stahl**

pod redakcją naukową
Barbary Jaworskiej-Dębskiej

oraz
**Zofii Duniewskiej
Michała Kasińskiego
Ewy Olejniczak-Szałowskiej
Ryszardy Michalskiej-Badziak
Piotra Korzeniowskiego**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 2017

Barbara Jaworska-Dębska, Zofia Duniewska, Michał Kasiński, Ewa Olejniczak-Szałowska
Ryszarda Michalska-Badziak, Piotr Korzeniowski – Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
90-033 Łódź, ul. Stefana Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Jan Szreniawski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Bogusława Kwiatkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

W publikacji wykorzystano portret Małgorzaty Stahl autorstwa Michała Stahla

© Copyright by Authors, Łódź 2017

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07690.16.0.K

Ark. wyd. 47,0; ark. druk. 45,5

ISBN 978-83-8088-377-2

e-ISBN 978-83-8088-378-9

Spis treści

Słowo o Jubilatce	9
Barbara Adamiak – Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego na formę działania administracji publicznej	13
Leszek Bielecki – Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej	27
Jolanta Blicharz – Kilka uwag na temat projektu ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych	37
Eugeniusz Bojanowski – O niektórych relacjach między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej	45
Rafał Budzisz – Przedsiębiorcy jako szczególnego rodzaju podmioty administrujące w działalności leczniczej	51
Jacek Chlebny – Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu w związku z pozbawieniem ochrony międzynarodowej	67
Wojciech Chróścielewski – Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.	81
Ewa Cisowska-Sakrajda, Joanna Wyporska-Frankiewicz – Zmiana nazwiska przez osobę pozostającą w nieformalnym związku	91
Zbigniew Czarnik – O potrzebie nowego ujęcia kontroli władztwa planistycznego gminy ..	119
Jarosław Dobkowski – Zadania gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej	133
Piotr Dobosz – Niepublikowane aspekty życia oraz działalności naukowej i literackiej Profesora Szczęsnego Wilhelma Wachholza – pseudonim „Tomasz Strażyc” (1897–1957) we wspomnieniach Profesora Janusza Homplewicza (1931–2006)	149
Bogdan Dolnicki – Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych ...	157
Zofia Duniewska – Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności	171
Marek Górski – Ponowna procedura oceny oddziaływania na środowisko w sytuacji zmiany zakresu przedsięwzięcia	187
Roman Hauser – Nadzór nad legalnością działalności samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane	199
Jacek Jagielski – Prawo Polaka do osiedlenia się w Polsce. Kilka refleksji na tle art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	211
Barbara Jaworska-Dębska – O istocie związków metropolitalnych	225
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf – Model odpowiedzialności administracyjnej w polskim prawie ochrony środowiska. Ocena krytyczna	241
Jan Jeżewski – Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego	257
Agnieszka Kalinowska-Sługocka, Janusz Sługocki – Obowiązki informacyjne w warunkach prywatyzacji zadań publicznych (wybrane przykłady)	265
Łukasz Kamiński – O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe ..	273

Maria Karcz-Kaczmarek – <i>Sprawa administracyjna (sprawa z zakresu administracji publicznej) a sprawa cywilna na przykładzie sprawy dotyczącej ustalenia kwoty nienależnie pobranych środków publicznych. Pomiedzy poprawnością teoretycznoprawną a paradygmatem racjonalnego ustawodawcy</i>	285
Michał Kasiński – <i>Dobro wspólne a lojalność pracowników i funkcjonariuszy pełniących służbę publiczną w administracji</i>	297
Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka – <i>Administracyjne kary pieniężne w ustawie – Prawo farmaceutyczne</i>	319
Wiesław Kisiel – <i>Europejska Karta Samorządu Lokalnego: geneza i ratyfikacja przez kraje Unii Europejskiej</i>	335
Piotr Korzeniowski – <i>Kształtowanie się instytucji prawnej lasów ochronnych</i>	349
Mariusz Kotulski – <i>Kontrola sądownoadministracyjna wniosku w sprawie referendum lokalnego</i>	365
Artur Krakala – <i>Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP</i>	377
Renata Lewicka – <i>Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi</i>	395
Marek Lewicki – <i>Kontrola tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego</i>	413
Irena Lipowicz – <i>Województwo w systemie polskiej administracji publicznej – współczesne wyzwania</i>	431
Ryszarda Michalska-Badziak – <i>Zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej jako zadanie samorządu lokalnego</i>	447
Alina Miruć – <i>Swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej</i>	463
Iwona Niżnik-Dobosz – <i>Mechanizm tworzenia i działania przepisów podustawowych w obliczu klęski żywiołowej</i>	479
Ewa Olejniczak-Szałowska – <i>Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych</i>	489
Robert Sawuła, Ludwik Żukowski – <i>Petitio w polskim prawie administracyjnym (wybrane uwagi)</i>	503
Rafał Stankiewicz, Marek Wierzbowski – <i>Prawo administracyjne wobec kształtowania i realizacji polityk publicznych</i>	517
Jerzy Stelmasiak – <i>Kontrola aktów prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	529
Jerzy Supernat – <i>Rządy prawa w konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej</i>	537
Małgorzata Szalewska – <i>Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako podmioty administracji publicznej</i>	549
Ewa Szewczyk – <i>Remonstracja – zapomniany środek prawny</i>	567
Marek Szewczyk – <i>Ustrój samorządu terytorialnego jako jeden z nurtów badawczych Jubi-latki</i>	579
Elżbieta Ura – <i>Zatrudnienie w służbie cywilnej – zmiany wprowadzane w okresie 20 lat jej funkcjonowania</i>	589
Agnieszka Wilczyńska – <i>Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia)</i>	609
Przemysław Wilczyński – <i>Paradygmat ograniczonej ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne (uwagi na tle postanowień przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej)</i>	639
Mirosław Wincenciak – <i>Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy</i>	651
Lidia Zacharko – <i>Francuski model polityki kulturalnej. Kodeks dziedzictwa</i>	663

Krystian Ziemiński – Czynności kontrolne a akty nadzoru – wyróżnianie i jego konsekwencje	671
Bibliografia	691
Wykaz skrótów	725



Kosack Stahl

Słowo o Jubilatce

Jubileusz 25-lecia kierowania Katedrą Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego przez Panią Profesor Małgorzatę Stahl skłania do spojrzenia na całość kształt Jej cennej i rozległej działalności.

Jubilatka należy do grona wybitnych polskich administratywistów, łącząc przez lata aktywność naukową, dydaktyczną i organizacyjną na Uczelni z pracą sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Niewątpliwie ten właśnie czynnik – wiązania powołania akademickiego z doświadczeniem praktyki niezawisłego stosowania prawa, w znacznym stopniu wywarł wpływ na kształtowanie formatu intelektualnego Uczelni. Jej wiedza, zaangażowanie, życzliwość i wielkie serce przyczyniły się do skupienia wokół Jubilatki grona bliskich przyjaciół, współpracowników, kolegów i uczniów tworzących zintegrowane środowisko łódzkiej szkoły nauki ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego. Pani Profesor Małgorzata Stahl objęła kierownictwo Katedrą Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, zarządzanej wcześniej przez lata przez Profesora Eugeniusza Smoktunowicza. Kontynuując Jego dzieło w bardzo trudnym okresie przemian politycznych i społecznych, doprowadziła do dalszego znaczącego rozwoju Katedry, która obecnie zatrudnia ponad dwudziestu pracowników, w tym 2 profesorów zwyczajnych i 5 doktorów habilitowanych. Miarą dynamiki organizacyjnej jest także utworzenie w Katedrze czterech zakładów: Prawa Administracyjnego, Prawa Samorządu Terytorialnego, Prawa Ochrony Środowiska oraz Nauki Administracji. Doceniając zasługi i umiejętności Jubilatki, powierzano Jej również wiele innych funkcji organizacyjnych na Uniwersytecie Łódzkim, w tym funkcję prodziekana Wydziału Prawa i Administracji.

Godne wyróżnienia są też bezsporne osiągnięcia dydaktyczne Pani Profesor Małgorzaty Stahl. Dużym zainteresowaniem, szacunkiem i sympatią studentów cieszą się Jej wykłady kursowe, seminaria i proseminaria

z prawa administracyjnego. W Jej bogatym dorobku dydaktycznym mieszczą się dodatkowo wykłady specjalistyczne i monograficzne, na przykład *Administracja publiczna na świecie*, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, *Prawo gospodarki nieruchomościami*, *Prawo samorządu terytorialnego*. Aktywność dydaktyczna obejmuje ponadto różnorodne, niezmiernie wysoko oceniane zajęcia na studiach podyplomowych i innych rozlicznych szkoleniach. Jubilatka była promotorem ponad 400 prac magisterskich, z których kilkanaście otrzymało nagrody w konkursach ogólnopolskich i lokalnych. Wypromowała 9 doktorów, kolejne przewody są na ukończeniu. W 20 przewodach doktorskich pełniła funkcję recenzenta. Uczestniczyła też w pracach komisji habilitacyjnych (przygotowała 14 recenzji habilitacyjnych, była też członkiem i dwukrotnie przewodniczyła komisji habilitacyjnej).

Na szczególną uwagę zasługują bardzo szerokie zainteresowania naukowe Jubilatki. Jej powszechnie uznawany, pokaźny dorobek skupia łącznie około 200 pozycji: monografie, rozdziały w monografiach, studia i artykuły w czasopismach ogólnokrajowych i lokalnych, podręczniki oraz hasła do encyklopedii. Niejednokrotnie była też redaktorem naukowym opracowań zbiorowych. Między innymi jest redaktorem naukowym, współautorką i – co warto podkreślić – inicjatorką wielokrotnie wznawianego, znanego w środowisku akademickim podręcznika *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* oraz podręcznika *Prawo administracyjne materialne*. Jest też autorką wielu publikacji popularno-naukowych.

W karierze naukowej Pani Profesor Małgorzaty Stahl pierwszoplanową rolę pełnią badania dotyczące władzy lokalnej, a zwłaszcza ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego. W rozprawach ukazujących tę tematykę eksponuje znaczenie ochrony i rozwoju wartości demokratycznych związanych tradycyjnie ze wspólnotami terytorialnymi. Z tej perspektywy podejmuje krytykę obowiązujących i projektowanych rozwiązań ustrojowych. Formułuje własne, interesujące propozycje. Jej twórczość doskonale wpisuje się w problemy zmieniającej się rzeczywistości, wytyczając niejednokrotnie nowatorskie, aktualne w danym czasie nurty badawcze. W swoich pracach dużą wagę przywiązuje także do wprowadzania w orzecznictwie sądowym i doktrynie pojęć i sposobów myślenia związanych z wartościami demokratycznymi: reaktywacji pojęcia publicznych praw podmiotowych, zmian w rozumieniu celów publicznych i zadań publicznych, pojęcia dobra wspólnego, znaczenia i przejawów zasad uniwersalnych, zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady prawa do sądu. Istotne miejsce w Jej dziełach zajmuje problematyka sankcji administracyjnych, legislacji administracyjnej oraz różnych aspektów postępowania administracyjnego, sądowo-administracyjnego

i nauki administracji. W centrum zainteresowań badawczych Jubilatki pozostają problemy przemian w systemie podmiotów wykonujących zadania publiczne z zakresu administracji publicznej, sposobów powierzania tych zadań i prawnych form ich wykonywania. Tym zagadnieniom poświęcone zostały rozważania Pani Profesor Małgorzaty Stahl zamieszczone w rozdziałach t. 5 i t. 6 *Systemu prawa administracyjnego*. Są one uznawane za jedno z najważniejszych osiągnięć w Jej dokonaniach naukowych.

Do rozległego dorobku zaliczyć należy również: sporządzanie specjalistycznych opinii w ramach uczestniczenia w realizacji projektów badawczych i udział w pracach legislacyjnych, w szczególności sporządzenie projektu ustawy „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym” (1990) oraz liczne referaty przedstawiane na międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych.

Jej bezsporne zasługi naukowe, organizacyjne i dydaktyczne uhonorowane zostały licznymi nagrodami oraz odznaczeniami uczelnianymi i państwowymi.

Niech skromnym wyrazem szczerzej sympatii, wdzięczności i uznania dla Pani Profesor Małgorzaty Stahl i Jej wybitnych osiągnięć będą opracowania zamieszczone w niniejszej Księdze Jubileuszowej.

Przyjaciele i współpracownicy
z Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego na formę działania administracji publicznej

I. Profesor dr hab. Małgorzata Stahl jednym z obszarów badawczych obejmuje podstawową problematykę prawa administracyjnego, problematykę form działania administracji publicznej, a zwłaszcza nowych kategorii form działania¹. Materia badawcza obejmuje w zasadzie pełen obszar regulacji prawa administracyjnego, do podstawowego należy jednak zaliczyć, z punktu widzenia praw jednostki, regulację materialnego prawa administracyjnego. Taka kwalifikacja znajduje pełne umocowanie w przedmiocie regulacji materialnego prawa administracyjnego, które normuje relacje jednostki z administracją publiczną zarówno co do treści tej relacji, ale też formy prawnej kształtowania tej relacji.

Nasuwa się pytanie o dopuszczalne granice ingerencji przepisów administracyjnego prawa procesowego w materię regulacji materialnego prawa administracyjnego? Odpowiedź na to pytanie wymaga podniesienia szeregu kwestii, w tym podstawową jest rozważenie relacji pomiędzy materialnym prawem administracyjnym a procesowym prawem administracyjnym². W klasycznej doktrynie prawa procesowego punktem wyjścia dla rozważenia tej relacji jest przyjęcie koncepcji klasyfikacji norm prawnych na normy normatywne (zwane też normami prawnymi w ścisłym znaczeniu albo substancjonalnymi) i normy konstruktywne, czyli instrumental-

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

¹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 315 i n.

² W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje*, [w:] *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 427 i n.

ne³. „Normy prawne w ścisłym znaczeniu regulują bezpośrednio stosunki życia społecznego, określają zachowanie jednostek wobec siebie i państwa, nakładają prawa i obowiązki. Normy instrumentalne regulują stosowanie tych pierwszych, jak również zapewniają przestrzeganie zasad, na jakich oparty jest porządek prawny”⁴. To klasyczne spojrzenie jest podtrzymywane, przyjmując w systematyce norm prawnych pogląd uznający za uzasadnione odgraniczenie regulacji podstawowej od innych norm prawnych mających znaczenie tylko służebne. Normy procesowego prawa administracyjnego kwalifikowane są do norm prawnych instrumentalnych. Normy procesowego prawa administracyjnego nie mają bowiem samoistnego bytu, a służą stosowaniu regulacji materialnego prawa administracyjnego. Taka kwalifikacja norm administracyjnego prawa procesowego w zasadzie wyłącza dopuszczalność ingerencji w materialne prawo administracyjne.

II. Rozważając granice dopuszczalnej ingerencji procesowego prawa administracyjnego w materialne prawo administracyjne, należy wskazać na obszary relacji:

– po pierwsze, sposób wyznaczenia obowiązywania procesowego prawa administracyjnego w realizacji kompetencji przyznanych organom administracji publicznej,

– po drugie, ścisłego rozdzielenia materii regulacji procesowego prawa administracyjnego od materii regulacji materialnego prawa administracyjnego,

– po trzecie, wpływu procesowego prawa administracyjnego na stosowanie materialnego prawa administracyjnego.

III. Pierwszy obszar wyznaczenia obowiązywania procesowego prawa administracyjnego pozostaje w ścisłym związku z regulacją materialnego prawa administracyjnego. Jest to naturalną konsekwencją koncepcji prawa do procesu opartego na prawie obrony interesu prawnego przez jednostkę na drodze prawa, a zatem na drodze regulowanej przepisami prawa procesowego. Związek prawa procesowego z prawem materialnym jest wyrażany w regulacji prawa procesowego albo w sposób określenia przedmiotowego spraw na danej drodze procesu, albo też przez odesłanie do normy materialnego prawa. Pierwszą metodę odesłania przedmiotowego zastosowano w art. 1 k.p.c.⁵, stanowiąc, że „Kodeks postępowania

³ J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973/2, s. 11.

⁴ W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki*, PiP 1947/7–8, s. 47.

⁵ Ustawa z dnia 17 lipca 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)". Kodeks postępowania administracyjnego⁶ związek z prawem materialnym przyjmuje przez odesłanie do formy działania właściwego organu administracji publicznej. Według art. 1 pkt 1 k.p.a. „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”. Wprowadzie w regulacji k.p.a. zawarty jest art. 104, który stanowi: „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (§ 1). Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (§ 2)”, nie przesądza jednak o formie rozstrzygnięcia danego rodzaju spraw, skoro to w regulacji materialnego prawa administracyjnego wyznaczona jest forma działania administracji publicznej. Z regulacji materialnego prawa administracyjnego należy zatem wyprowadzić formę działania administracji publicznej otwierającej prawo do procesu. I tak np. zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ „Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [...]”. Według art. 59 ust. 1 tej ustawy „Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy [...]”. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ określa formę ingerencji organów administracji publicznej zarówno w zakresie nabycia uprawnienia, jak i nałożenia obowiązku. Według art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31”. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy Prawo budowlane „Właściwy organ nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego: 1) bez wymaganego pozwole-

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23, dalej k.p.a.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 290.

nia na budowę albo 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia”.

Wyłączność regulacji materialnego prawa administracyjnego form działania administracji publicznej otwierającej drogę do procesu wymaga uzupełnienia o rolę procesowego prawa administracyjnego w wyznaczaniu formy działania w następstwie weryfikacji decyzji administracyjnej. Przepisy prawa procesowego normują tryb działania administracji publicznej zarówno w toku instancji administracyjnej, jak i w nadzwyczajnych trybach postępowania, otwierając możliwość prawną rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Regułą obowiązującą jest, że przyjęta forma rozstrzygnięcia sprawy w przepisach prawa materialnego przesądza o formie podważenia mocy obowiązującej decyzji i formie rozstrzygnięcia sprawy, rozstrzygniętej weryfikowaną decyzją. W postępowaniu odwoławczym ponowne rozstrzygnięcie sprawy w wyniku wniesienia odwołania następuje w formie decyzji. Zgodnie z art. 138 k.p.a. organ odwoławczy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy merytorycznie, ale też niemerytorycznie przez umorzenie postępowania w sprawie lub kasację decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, wydaje decyzję. W nadzwyczajnych trybach postępowania właściwy organ administracji publicznej działa w formie decyzji. Dotyczy to trybu wznowienia postępowania (art. 151 k.p.a.), trybu stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 k.p.a.), trybu uchylecia, zmiany decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154 § 2 i art. 155 k.p.a.), oraz w trybie wywłaszczenia praw nabytych z decyzji administracyjnej (art. 161 k.p.a.). Obowiązująca w tych trybach forma decyzji pozostaje w związku z regulacją materialnego prawa administracyjnego przyjmującą formę decyzji rozstrzygnięcia sprawy, której podważenie mocy może nastąpić w tej samej formie działania organów administracji publicznej. Pewne elementy samodzielności wyznaczenia formy działania można wyprowadzać z wyznaczenia formy decyzji do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Decyzja wydana bez podstawy prawnej to decyzja m.in. wydana, gdy w regulacji materialnego prawa administracyjnego uprawnienia lub obowiązki jednostki kształtowane są z mocy prawa lub w innej formie prawnej (np. w formie umowy). Przepis prawa materialnego nie daje zatem podstaw do wydania decyzji, wyeliminowanie jednak w takim przypadku decyzji wprowadzonej do obrotu prawnego może nastąpić przez stwierdzenie w formie decyzji jej nieważności.

Regulacja procesowego prawa administracyjnego nakierowana jest na wyznaczenie formy działania administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. Według art. 123 k.p.a. „W toku postępowania

organ administracji publicznej wydaje postanowienia (§ 1). Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (§ 2)". Zastrzeżenie, że to przepisy k.p.a. mogą stanowić inaczej, rozważać można w dwóch aspektach: – po pierwsze, co do formy załatwienia sprawy; – po drugie, co do elementów merytorycznych składających się na załatwienie sprawy decyzją administracyjną.

Pierwszy aspekt rozstrzygnięcia istoty sprawy w formie postanowienia jest następstwem zastrzeżenia władztwa administracyjnego przyznanego organom administracji publicznej przy pozostawieniu pierwszeństwa kształtowania treści relacji materialnoprawnej jednostkom. Zgodnie z art. 13 § 1 k.p.a. „Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna)". Artykuł 114 k.p.a. wyznacza zasadnicze przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody, a też wskazuje na pozostawienie stronom prawa do wyznaczenia treści relacji materialnoprawnej. Według art. 114 k.p.a. „W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa". To strony wyznaczają zatem treść relacji materialnoprawnej w granicach wyznaczonych przepisami prawa materialnego (art. 118 § 3 k.p.a.). Granice swobody stron ustalenia treści ugody wyznaczają przepisy prawa, których zachowanie pozostaje pod władztwem administracyjnym organu administracji publicznej. Warunkiem skuteczności prawnej ugody jest bowiem zatwierdzenie przez organ administracji publicznej. Zgodnie z art. 121 k.p.a. „Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego". Zatwierdzenie ugody następuje w formie postanowienia. Postanowienie w takim zakresie przez zatwierdzenie treści materialnoprawnej relacji jest pośrednim rozstrzygnięciem istoty sprawy.

Drugi aspekt, co do wyjątku od zasady, że postanowienie dotyczy kwestii wynikłych w toku postępowania, obejmuje formy rozstrzygnięcia elementów merytorycznych składających się na załatwienie sprawy decyzją administracyjną. Związane jest to z instytucją współdziałania organów administracji publicznej przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy decyzją administracyjną wprowadzoną w danego rodzaju sprawach w regulacji materialnego prawa administracyjnego. Według art. 106 § 1 k.p.a. „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ". Współdziałanie organów administracji publicznej w postępo-

waniu w sprawie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy jest współdziałaniem merytorycznym, dotyczy bowiem merytorycznej treści sprawy. W tym znaczeniu postanowienie wydane na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. w związku z przepisem administracyjnego prawa materialnego (art. 105 § 1 k.p.a.) ma charakter merytoryczny.

Należy zwrócić uwagę na złamanie reguły, że organ administracji rozstrzyga sprawę w formie decyzji, zaś forma postanowienia nakierowana jest na kwestie procesowe przez przyjęcie w regulacji materialnego prawa administracyjnego formy postanowienia dla rozstrzygnięcia spraw, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o obowiązkach jednostki. Przykładów przyjęcia takich rozwiązań dostarcza regulacja ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w której przyjęto formę postanowienia dla wstrzymania robót budowlanych (art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1), ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 1), wymierzenie kary (art. 59g ust. 1). Postanowienia te kształtują sytuację prawną jednostki w zakresie uprawnień oraz obowiązków. Na postanowienia te przysługuje prawo zażalenia, przyznane przepisami ustawy Prawo budowlane. Przyjęcie formy postanowienia można by bronić przez charakter tymczasowości kształtowania uprawnień oraz obowiązków jednostki. I tak, niewykonanie obowiązków nałożonych w wyznaczonym terminie postanowieniem o wstrzymanie robót budowlanych, wydane na podstawie art. 48 ust. 2, powoduje wydanie decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części. Postanowienie wydane na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia (art. 50 ust. 4 tej ustawy). Wydanie postanowienia o ustaleniu wysokości opłaty legalizacyjnej daje prawo inwestorowi do jej uiszczenia, a w przeciwnym razie powoduje wydanie przez organ decyzji o nakazie rozbiórki. Nie ma natomiast charakteru tymczasowego postanowienie o nałożeniu kary. W przypadku nieuiszczenia kary w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 59g ust. 3 ustawy Prawo budowlane).

Postanowienia wydawane na podstawie przepisów administracyjnego prawa materialnego, przedmiotowo regulując uprawnienia lub obowiązki jednostki, odpowiadają działaniu w formie decyzji. Przyjęcie w regulacji materialnego prawa administracyjnego formy postanowienia wywołuje wątpliwości interpretacyjne, czy wydanie tego rodzaju postanowień następuje w postępowaniu administracyjnym, skoro w art. 1 pkt 1 k.p.a. ustanowiona jest przesłanka rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Przesądzający powinien być przedmiot rozstrzygnięcia, a nie nazwa nadana przepisem prawa materialnego. To, że nadano nazwę czynności organu rozstrzygającego sprawę – postanowienie i przyznano

prawo zażalenia, nie może podważyć, że jest to rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej aktem administracyjnym, który podejmowany jest w trybie regulowanym przepisami prawa procesowego.

IV. Regulacja w przepisach materialnego prawa administracyjnego formy prawnej działania administracji publicznej wyłącza podważenie jej regulacją przepisów prawa procesowego. Czy zatem w przepisach administracyjnego prawa procesowego jest miejsce na wprowadzenie w tym przedmiocie odstępstw? Rozważając tę kwestię, należy zważyć na dwa jej aspekty.

Pierwszy aspekt związany jest z przenikaniem się regulacji materialnej z regulacją procesową. W porządku prawnym nie przestrzega się „czystości” materii regulacji przez zamieszczanie w ustawach procesowych regulacji materialnoprawnej, a w ustawach materialnych regulacji procesowej. W k.p.a. szereg przepisów zamieszczonych w kodeksie ma charakter materialnoprawny. Już w zasadach ogólnych zamieszczone normy prawne mają charakter materialnoprawny, regulując treść działania organów administracji publicznej. I tak w art. 7 *in fine* k.p.a. zamieszczona norma prawna nakazuje tak kształtować treść rozstrzygnięcia, aby został wyważony interes indywidualny strony i interes społeczny. Do regulacji materialnoprawnej należy art. 28 k.p.a. stanowiący o przesłankach przyznania jednostce statusu strony, art. 156 k.p.a. regulujący podstawy prawne zastosowania sankcji nieważności decyzji.

19

Nie można zatem wykluczyć wprowadzenia do regulacji k.p.a. regulacji materialnoprawnej form działania administracji publicznej. Taką zresztą jest już przyjęta w Dziale II Rozdział 8 zatytułowany „Uгода”, regulująca przesłanki dopuszczalności i warunki skuteczności prawnej ugody w sprawach, w których przepisy prawa materialnego wprowadzają formę decyzji.

Aspekt drugi to aspekt związany z respektowaniem pierwszeństwa regulacji formy działania administracji publicznej przyjętej w przepisach materialnego prawa administracyjnego. To respektowanie pierwszeństwa regulacji materialnej wprowadzono przy wyznaczeniu przesłanek dopuszczalności zawarcia ugody. Według art. 114 k.p.a. „W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa”. Takie rozwiązanie, wyłączając dopuszczalność zawarcia ugody, przyjmuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ w sprawach wywłaszczenia nieruchomości, stanowiąc w art. 114 ust. 1, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.