

Rozdział I. Paradygmat służebnej funkcji postępowania administracyjnego

§ 1. Uwagi ogólne

Trudno jest jednoznacznie określić, na czym polega „funkcja służebna” postępowania administracyjnego. Podejmując próbę określenia istoty tej koncepcji, należy na wstępie ustalić zakres pojęciowy „prawa administracyjnego materialnego” i „prawa administracyjnego procesowego” oraz ustalić relację między nimi. W tym celu zostanie przeprowadzona analiza stanowisk doktryny, a następnie obserwacja praktyki w orzecznictwie sądów administracyjnych. W dalszej części zostanie określona pozycja postępowania administracyjnego w systemie prawa poprzez analizę podstaw legitymacji skargowej oraz udzielenia ochrony sądowej w sytuacji naruszenia przepisów procesowych przez organy administracji publicznej. Na koniec rozważania w tym zakresie zostaną umieszczone w perspektywie komparatystycznej 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.

W tym miejscu należy jednak jeszcze poczynić kilka uwag wprowadzających. Metoda komparatystyczna w prawie administracyjnym leży u samych podstaw dyscypliny. Tak np. O. Mayer, jeden z twórców niemieckiego prawa administracyjnego¹, przed sformułowaniem swoich ogólnych tez dotyczących niemieckiego prawa administracyjnego², przeprowadził wnikliwą obserwację regulacji francuskich³. Także w polskiej literaturze wskazuje się, że to pierwotnie prawo francuskie miało niebagatelny wpływ na ukształtowanie polskiego prawa administracyjnego (było ono recypowane w systemie prawnym Księstwa Warszawskiego), po czym w istotnym zakresie wpływ na polskie rozwią-

¹ M. Bullinger, *Zwecke*, s. 337.

² O. Mayer, *Deutsches, passim*.

³ O. Mayer, *Theorie, passim*.

zania wywarły tradycja austriacka i niemiecka (przede wszystkim w zakresie początków polskiego postępowania administracyjnego, a także istnienia wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego)⁴. Poruszenie wątków komparatystycznych niewątpliwie ma istotny wkład w wyjaśnienie istoty omawianych paradygmatów teorii postępowania administracyjnego. Celem jest przy tym analiza omawianych zagadnień w kontekście jednego z najbardziej znaczących dla rozwoju postępowania administracyjnego w Polsce systemu prawnego, traktując ten system poniekąd jako szczególny punkt odniesienia, mogący stanowić genezę uwarunkowań rozważanych instytucji prawnych i koncepcji teoretycznych. Jak zauważył Z. Kmiecik, we wprowadzonych w systemach prawnych wielu państw rozwiązaniach modernizujących instytucje postępowania administracyjnego można dopatrzyć się silnego wpływu rodzimej tradycji, ale i inspiracji bardziej uniwersalnymi wzorami, również utożsamianymi ze standardami europejskimi. Warto umiejscowić doktrynę polską w kontekście dokonań innych, skłaniających do konstruktywnych, mających określoną wartość praktyczną spostrzeżeń⁵. W tym miejscu warto w szczególności zwrócić uwagę na dorobek nauki prawa administracyjnego czasów międzywojnia, który był znaczący i mógł równać się z wkładem nauki państw zachodnich. Teoretycy polskiego prawa administracyjnego obficie korzystali z metody komparatystycznej⁶, a badania nad polskim prawem administracyjnym były częstokroć prowadzone w łączności z nauką innych państw, w szczególności nauk niemiecką i francuską⁷.

Do tej tradycji ma nawiązywać niniejsza praca, koncentrując się przy tym w szczególności na rozwiązaniach niemieckich. Wydaje się bowiem, że w szczególności porównywanie rodzimych rozwiązań prawa administracyjnego ze swoimi odpowiednikami w systemie niemieckim może być produktywnie poznawczo, ponieważ występuje strukturalne podobieństwo między polskim i niemieckim systemem prawa administracyjnego. W tym zakresie można współcześnie wskazać na następujące czynniki: obydwa kraje mają wyodrębnione sądownictwo administracyjne⁸, w obydwu systemach łączy się sądową kontrolę administracji publicznej z ochroną publicznych praw podmiotowych⁹, w obydwu systemach postępowania administracyjnego i sądowo-

⁴ Z. Duniewska, w: SPA, t. 1, 2010, s. 70.

⁵ Z. Kmiecik, Postępowanie, s. 16.

⁶ J.S. Langrod, Zarys; F. Longchamps, Poglądy; J.S. Langrod, Science; J. Borkowski, Nowy.

⁷ Z. Niewiadomski, w: SPA, t. 1, 2010, s. 9.

⁸ W Niemczech od 1960 r., w Polsce od 1980 r.

⁹ P. Daniel, F. Geburczyk, Merytoryczne, s. 64.

administracyjne są regulowane na płaszczyźnie ustawowej¹⁰. Także bliskość geograficzna przekłada się na intensywną współpracę polskich i niemieckich ośrodków badawczych¹¹.

Rozważania dotyczące podobieństw, ale także różnic porównywanych ze sobą instytucji prawnych stanowią esencję komparatystyki prawniczej. Rozważania te mają bowiem za swój cel poszukiwanie najlepszych prawnych rozwiązań dla podobnych problemów społecznych występujących w różnych krajach¹². Wydaje się przy tym, że postępowanie administracyjne jest atrakcyjnym przedmiotem badań komparatystycznych, szczególnie w perspektywie jednego z najbardziej znaczących dla rozwoju tego prawa w Polsce systemu prawnego. Celem nie jest przy tym odkrycie ostatecznej i uniwersalnej prawdy o prawie. Jest nim natomiast poznanie różnorodnych rozwiązań podobnych problemów regulowanych prawem i czerpanie z bogatego dorobku doktryny zagranicznej, a w dalszej perspektywie uczynienie tych informacji owocnymi dla dalszego rozwoju rodzimej teorii postępowania administracyjnego.

Niewątpliwie zatem rozważania prawnoporównawcze dotyczące relacji pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym w rodzimym systemie prawnym w kontekście rozwiązań przyjmowanych w tej materii w systemie niemieckim okażą się wartościowe. Stąd też w niniejszym fragmencie pracy, a także w jej dalszych rozdziałach, sięgnięto do źródeł niemieckich, które w kontekście rodzimego dorobku mogą stanowić punkt wyjścia do prowadzenia dalszych rozważań na gruncie polskiego systemu prawnego i polskiej teorii prawa administracyjnego.

§ 2. Pojęcie materialnego i procesowego prawa administracyjnego

Wskazano powyżej, że trójpodział prawa administracyjnego na prawo materialne, procesowe (proceduralne) i ustrojowe należy do podstawowych za-

¹⁰ W Niemczech jest to *Verwaltungsgerichtsordnung*, w Polsce jest to ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

¹¹ Np. I. Lipowicz, J.P. Schneider (red.), *Perspektiven*; warto także wskazać na tradycję Polsko-Niemieckiego Kolokwium Prawników Administratywistów.

¹² R. Tokarczyk, *Komparatystyka*, s. 33.

gadnień jego systematyki¹³. Podział ten nie sprowadza się jednak do rozłącznej regulacji trzech rodzajów przepisów, ale jest oparty na kryterium ich treści¹⁴. Żeby zatem w dalszej kolejności móc ustalić wzajemną relację prawa administracyjnego materialnego i prawa administracyjnego procesowego¹⁵, należy wyjaśnić zakres znaczeniowy tych pojęć.

W klasycznych tekstach literatury administracyjnoprawnej wskazuje się, że pojęcie norm prawa materialnego oznacza normy prawa powszechnego, ustalające zachowanie adresatów, z reguły niepodporządkowanych organizacyjnie administracji¹⁶. W tym sensie normy materialne są tymi normami, które w modelowym ujęciu wyznaczają treść decyzji stosowania prawa¹⁷. Także współcześnie wskazuje się, że przymiotnik „materialne” świadczy o tym, że prawo to dotyczy *meritum*, tj. istoty rzeczy czy przedmiotu. Dlatego też ten dział prawa administracyjnego określano mianem merytorycznego albo przedmiotowego¹⁸.

Określenie „materialne prawo administracyjne” nie występuje wyłącznie na płaszczyźnie doktrynalnej, jest bowiem także pojęciem ustawowym, choć w ustawodawstwie niezdefiniowanym. Występuje np. w PostAdmU, gdzie zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a to właśnie naruszenie **prawa materialnego**, które miało wpływ na wynik sprawy, stanowi jedną z podstaw do uchylenia zaskarżonego aktu przez sąd¹⁹. Pojęcie prawa materialnego występuje również w orzecznictwie sądów administracyjnych, zasadniczo jednak bez podejmowania przy tej okazji pogłębionych prób doprecyzowania jego treści²⁰. Precyzyjne ustalenie tej treści napotyka z kolei na trudności, ponieważ prawo administracyjne materialne jest „z natury wszechogarniające, niełatwo poddające się porządkowaniu i klasyfikacjom”²¹. Tym niemniej jako zasadę można przyjąć, że w orzecznictwie określano mianem prawa materialnego normy stanowiące podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku²², a także przepisy będące źródłem uprawnień oraz interesów prawnych²³.

¹³ Z. Duniewska, w: SPA, t. 1, 2010, s. 128.

¹⁴ J. Zimmermann, Granice, s. 63.

¹⁵ J. Niczyporuk, Proceduralizacja, s. 551.

¹⁶ Z. Leoński, Problematyka, s. 167 i n.

¹⁷ J. Borkowski, Normy, s. 28.

¹⁸ Z. Duniewska, w: M. Stahl (red.), Materialne, s. 14.

¹⁹ Zwrot „prawo materialne” został ponadto użyty w przepisach art. 174 pkt 1 oraz art. 285d PostAdmU.

²⁰ Wyr. NSA z 27.3.2013 r., I GSK 975/11, Legalis; wyr. NSA z 13.3.2012 r., I OSK 2378/11, CBOSA; wyr. NSA z 25.9.2009 r., II FSK 629/08, Legalis.

²¹ Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, s. 117.

²² Wyr. NSA z 15.10.1998 r., III SA 955/97, Legalis.

W kwestii znaczenia pojęcia materialnego prawa administracyjnego warto odwołać się do usystematyzowanej definicji porządkującej cały szereg postulatów doktryny opartej na dogłębnej analizie stanowisk wyrażonych w literaturze, a zaproponowanej przez *J. Jagielskiego*. Zgodnie z tą definicją „prawo administracyjne materialne to zespół norm prawa administracyjnego, wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia, i które to normy oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost, z mocy ustawy) bądź poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim wydawanie aktów administracyjnych, ale także i podejmowanie czynności materialnotechnicznych) upoważnionych podmiotów administrujących; w tym drugim przypadku treść norm prawno-materialnych obejmuje również określenie właściwego podmiotu administrującego”²⁴.

W ocenie cytowanego autora podstawową funkcją prawa administracyjnego jest ograniczenie zupełnej dyskrecjonalności administracji publicznej względem jednostki oraz ujęcie ingerencji administracji w stosunki społeczne w ramy powszechnie wiążących i przewidywalnych reguł²⁵. Argumentacja stojąca za takim poglądem sprowadza się do stwierdzenia, że poprzez wyposażenie jednostek w interesy prawne i prawa podmiotowe prawo materialne przede wszystkim stanowi ochronę tych jednostek przed nieskrępowanym działaniem administracji i zapewnia im pozycję podmiotów uprawnionych względem administracji publicznej, a nie podmiotów będących wyłącznie przedmiotami władztwa administracyjnego²⁶. Prawo materialne często uznaje się za kwintesencję prawa administracyjnego, np. *J. Zimmermann* zauważył, że ustalenie granic regulacji materialnoprawnej to samo sedno tej dyscypliny²⁷. W ostrożniejszych argumentacjach z kolei wskazuje się, że prawo materialne nie realizowałoby swej funkcji bez dopełnienia go prawem procesowym i ustrojowym. W takim ujęciu jednak także instrumentalizuje się przepisy prawa procesowego

²³ Wyr. NSA z 29.1.1992 r., I SA 1355/91, Legalis.

²⁴ *J. Jagielski*, w: SPA, t. 7, 2012, s. 32 i n.

²⁵ Tamże, s. 3.

²⁶ Tamże.

²⁷ *J. Zimmermann*, Granice, s. 61.

wego, ponieważ mają one służyć optymalnemu urzeczywistnianiu norm prawa materialnego²⁸.

Natomiast *Z. Leoński* zauważył, że centralny problem prawa administracyjnego stanowi ochrona praw jednostki, przy czym sposoby tej ochrony w prawie administracyjnym mogą być różne, m.in. w zależności od tego, czy dotyczą prawa materialnego czy procesowego. Prawo materialne zdaniem tego autora opiera się na ustawowym, w miarę precyzyjnym wyznaczeniu granic ingerencji administracji publicznej w sferę wolności, praw czy obowiązków jednostek, podyktowanym rzeczywistym interesem publicznym. Z tej perspektywy jednak nie mniejsze znaczenie mają nie tylko normy prawa materialnego, ale także formy prawne, za pomocą których administracja publiczna ingeruje w prawa jednostki, oraz sama procedura wydawania aktów administracyjnych i ich przymusowa realizacja²⁹.

Z kolei w kwestii znaczenia pojęcia procesowego prawa administracyjnego wskazuje się na dualizm koncepcji postępowania administracyjnego³⁰, tj. postępowanie administracyjne w znaczeniu wąskim i w znaczeniu szerokim. W ujęciu wąskim oznacza ono zakres norm prawnych mających za adresatów organy administracji publicznej w okolicznościach załatwiania konkretnych spraw i wydawania decyzji administracyjnych; z kolei w ujęciu szerokim oznacza ono całokształt norm regulujących działanie organów administracji publicznej. Na potrzeby niniejszych rozważań prawo procesowe administracyjne będzie rozumiane w wyżej opisanym sensie szerokim. Wydaje się także, że jest to przeważająca perspektywa w doktrynie. *W. Lang* np. stwierdził, że „prawo procesowe (...) oznacza zbiór przepisów prawnych regulujących procedury działania organów państwowych i innych podmiotów publicznych mających kompetencję do dokonywania aktów władczych, to jest do tworzenia i stosowania prawa”³¹. *J. Jagielski* natomiast opisał prawo proceduralne jako zawierające normy wyznaczające sposób postępowania podmiotów administrujących w określonych sprawach ze sfery administracji publicznej, a także określające prawną pozycję innych podmiotów uczestniczących w tych postępowaniach³². Szerszą definicję z kolei proponuje *B. Adamiak*, wskazując, że prawo procesowe administracyjne reguluje ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty po-

²⁸ *Z. Duniewska*, w: *M. Stahl* (red.), *Materiałne*, s. 16.

²⁹ *Z. Leoński*, *Zmiany*, s. 9.

³⁰ Tamże, s. 1 i n.

³¹ *W. Lang*, *Prawo*, s. 428; *J. Wróblewski*, *Materiałne*, s. 15.

³² *J. Jagielski*, w: *SPA*, t. 7, 2012, s. 40.

stępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnych³³.

§ 3. Znaczenie pojęcia służebnej funkcji postępowania administracyjnego

Znając zakresy znaczeniowe pojęć prawa administracyjnego materialnego i prawa administracyjnego procesowego, można podjąć analizę relacji między nimi celem określenia pozycji prawa procesowego względem materialnego. Analiza ta zostanie przeprowadzona w ujęciu prawnoporównawczym, aby ustalić, czy służebna funkcja prawa procesowego jest konstrukcją myślową właściwą wyłącznie polskiej nauce czy też należy postrzegać prawo procesowe administracyjne jako służebne wobec prawa materialnego, w szerszych kategoriach.

I. Służebna funkcja postępowania administracyjnego w ujęciu polskim

W celu określenia pozycji prawa procesowego względem materialnego w kolejnej części pracy przeprowadzona zostanie analiza stanowisk doktryny, pozycji prawa procesowego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, a także roli prawa procesowego dla legitymacji skargowej oraz konstrukcji ochrony sądowej.

A. Służebna funkcja postępowania administracyjnego w doktrynie

W literaturze wskazuje się, że podstawowy sens regulacji proceduralnych polega na tym, że tworzą one reguły postępowania wiążące podmioty administrujące (a w konsekwencji także administrowane) w procesie stosowania norm prawa materialnego³⁴. Materialne prawo administracyjne nie funkcjonuje jednak w oderwaniu od prawa ustrojowego i proceduralnego. Za Z. Durniewską można wskazać, że prawu materialnemu przypisuje się jednak pozycję wiodącą. Ten szczególny status wynika z założenia, że prawo materialne

³³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne, s. 95.

³⁴ J. Jagielski, w: SPA, t. 7, 2012, s. 41.

wyznacza byt prawny (niekiedy także treść) norm o charakterze procesowym i ustrojowym. Norma prawa materialnego (określana nieprzypadkowo mianem normy rozstrzygnięcia) w tym ujęciu stanowi podstawę rozstrzygnięcia; procedurę rozstrzygnięcia kształtują natomiast normy proceduralne, podmiot rozstrzygający z kolei wyznacza norma ustrojowa³⁵. Ten pogląd potwierdza fakt, że najczęściej w literaturze wskazuje się, iż zasadniczą funkcją postępowania administracyjnego jest zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego³⁶. W tym zakresie występują różne ujęcia tej zależności. O ile zasadniczo nie kwestionuje się redukowania prawa procesowego do przypisywanej mu funkcji służebnej, nawet przy atrybucji różnego rodzaju funkcji pobocznych (ujęcie negatywne), to występują także stanowiska akcentujące brak możliwości funkcjonowania prawa materialnego bez procesowego (ujęcie pozytywne).

Punktem wyjścia do ujęcia negatywnego jest założenie, zgodnie z którym prawo procesowe administracyjne obok realizacji prawa materialnego ma np. na celu stworzenie jak najlepszych warunków (sposobów) oraz standardów (zwłaszcza gwarancyjnych w zakresie pozycji jednostki) dla procesów stosowania przepisów materialnoprawnych³⁷. Służąc realizacji prawa materialnego, ma ono „na celu stworzenie gwarancji prawidłowego uregulowania stosunku prawnego przez ustalenie podstawy faktycznej tego stosunku, bez określania której nie można mówić o prawidłowym zastosowaniu norm tego prawa materialnego”³⁸. Z kolei, ponieważ w obrębie materialnego prawa administracyjnego zgrupowane są normy, które wyznaczają sytuację jednostki względem administracji publicznej, to właśnie materialne prawo administracyjne powinno stanowić sedno całej administratywistyki³⁹. Natomiast „celem bezpośrednim (...) postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Postępowanie (...) ma także na celu: 1) zagwarantowanie jednolitego i przewidywalnego biegu postępowania w procesie stosowania przepisów prawa materialnego, 2) wykonywanie i urzeczywistnianie prawa materialnego (tzw. służebna funkcja postępowania administracyjnego), 3) zapewnienie poszanowania chronionych

³⁵ Z. Duniewska, w: M. Stahl (red.), *Materialne*, s. 16.

³⁶ R. Hauser, Rola, s. 23.

³⁷ J. Jagielski, w: SPA, t. 7, 2012, s. 41.

³⁸ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 19.

³⁹ J. Jagielski, P. Gołaszewski, Kryzys, s. 41.

Konstytucją (...) praw i wolności (...)”⁴⁰. K. Wąsowski natomiast stwierdził, że „stosowanie prawa w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego polega przede wszystkim na zindywidualizowaniu adresata spośród grupy adresatów określonych w hipotezie stosowanej normy prawnej i związanie z tak określonym adresatem uprawnień lub obowiązków wynikających z materialnego prawa administracyjnego”⁴¹. Występuje także stanowisko, zgodnie z którym prawo procesowe za sprawą m.in. roli jego zasad ogólnych w interpretacji prawa materialnego czy poprzez formułowanie oddzielnej kategorii formalnych praw podmiotowych (gwarantujących odpowiednie standardy realizacji norm materialnych) stwarza ustawodawcy pewien „gorset”, w którym muszą się mieścić regulacje materialnoprawne, tak aby mogły być należycie zastosowane⁴².

Ciekawe ujęcie proponuje J. Borkowski, który wyraził pogląd, że „sprawy administracyjne istnieją w abstrakcyjnym kształcie przed wszczęciem postępowania administracyjnego (...), albowiem są elementem koniecznym w ustaleniu mocy obowiązującej KPA i przez to określenia podstaw procesowych czynności prowadzących do konkretyzacji prawa materialnego”⁴³. W ujęciu pozytywnym przyjmuje się, że należy widzieć rolę przepisów procesowych w ich funkcji służebnej wobec prawa materialnego, ale warunkujących zastosowanie przepisów prawa materialnego (bez przepisów prawa procesowego przepisy prawa materialnego byłyby w próżni)⁴⁴. O ile zatem administracyjne prawo procesowe ma służyć realizacji norm prawa materialnego⁴⁵ i normy prawa materialnego stanowią podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, to przepisy procesowe gwarantują poprawne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Ich szczególna rola przejawia się także w tym, że ma ona zagwarantować ochronę praw jednostki przy realizacji norm prawa materialnego⁴⁶. W tym sensie normy prawa procesowego pełnią funkcje pomocnicze.

Na podstawową rolę prawa procesowego wskazuje W. Piątek, który zauważył, że normy materialne określają prawa i obowiązki stron stosunku prawnego, podczas gdy normy procesowe wskazują prawidłowy sposób realizacji

⁴⁰ A. Wróbel, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), Kodeks, art. 1, Nb 2.

⁴¹ K. Wąsowski, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), Kodeks, art. 1, Nb 7; E. Bojanowski, Kilka, s. 61.

⁴² J. Zimmermann, Granice, s. 69.

⁴³ B. Adamiak, J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks, art. 1, Nb 2.

⁴⁴ R. Hauser, Rola, s. 24.

⁴⁵ Z. Leoński, w: Z. Leoński (red.), Węzłowe problemy, s. 10.

⁴⁶ Z. Leoński, Materialne, s. 4.

określonych praw i obowiązków. Prawo procesowe nie pełni przy tym w ocenie autora jedynie roli służebnej, ponieważ może również określać uprawnienia i obowiązki procesowe⁴⁷. W perspektywie pozytywnego ujęcia prawa procesowego należy zauważyć, że jak bez unormowań materialnoprawnych przepisy proceduralne gubią swój sens, tak i bez prawa proceduralnego prawo materialne traci swoją rację bytu. Tylko we wspólnym i dopełniającym się działaniu regulacje materialnoprawne i proceduralne są w stanie nabrać pełnego znaczenia⁴⁸. Warto także zwrócić uwagę na stanowisko, zgodnie z którym „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 procesowego wobec prawa materialnego. Nie oznacza to drugorzędności norm prawa procesowego, a właśnie ścisłe powiązanie z prawem materialnym. (...) 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 procesowym”⁴⁹.

W doktrynie zatem sprowadza się funkcję służebną prawa procesowego przede wszystkim do organizacji realizacji prawa materialnego. Przy zasadniczej zgodzie co do tego stanowiska występują poglądy, zgodnie z którymi w funkcji służebnej wyczerpuje się przyczyna jego istnienia. Inne poglądy natomiast postrzegają prawo procesowe jako wprawdzie służebne w pewnym zakresie wobec prawa materialnego, ale jednocześnie warunkujące jego istnienie i stosowanie, a także ochronę praw jednostki w procesie stosowania prawa.

B. Służebna funkcja postępowania administracyjnego w orzecznictwie

Także polskie sądy konsekwentnie stwierdzają, że postępowanie administracyjne jest w szczególności instrumentem służącym realizacji prawa materialnego. Takie stanowisko NSA wyraził w wielu wyrokach, stwierdzając, że „postępowanie administracyjne (...) nie jest przecież celem samym w sobie. Jego prowadzenie uzasadnione jest wyłącznie wtedy, gdy ma przełożenie na kwestie materialnoprawne. W pewnym uproszczeniu, prawo o postępowaniu administracyjnym jest powołane do realizacji prawa materialnego przy wy-

⁴⁷ W. Piątek, *Podstawy*, s. 389.

⁴⁸ Z. Duniewska, *W kwestii*, s. 164.

⁴⁹ B. Adamiak, w: SPA, t. 9, 2010, s. 10.

dawaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, a więc pełni funkcję służebną wobec prawa materialnego (...)”⁵⁰. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył także, że przepisy procesowe „z założenia służą jedynie do realizacji norm prawa materialnego i nie wyznaczają treści stosunku prawnego”⁵¹. Przepisy procesowe „pełnią rolę służebną względem norm prawa materialnego, określając reguły, według których następować ma ustalenie okoliczności uznanych w tych normach za przesłanki rozstrzygnięcia”⁵². Ponadto NSA przyjął, że „(...) przez prawo materialne należy rozumieć tylko te normy prawne, które wypływają ze źródeł prawa określonych w art. 87 Konstytucji RP, a ponadto stanowią o prawach i obowiązkach podmiotów, w przeciwieństwie do norm prawa procesowego, które służą jedynie do realizacji norm prawa materialnego”⁵³.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził jednak także pogląd wskazujący na daleko idące powiązania prawa materialnego i procesowego: „Pamiętając o tym, iż prawo procesowe odgrywa zawsze rolę służebną w stosunku do prawa materialnego (...) trzeba ściśle wiązać rozważania nad procesowymi aspektami zagadnienia z jego treściami materialnymi. Dlatego też analizując stosowanie środków proceduralnych zawartych w KPA, uwzględniać należy zastrzeżenia wynikające z całej tej ustawy, respektując zasadę, iż procedura – zarówno ujęta w KPA, jak i zawarta w [innym akcie – *F.G.*] – w istocie służy realizacji materialnoprawnych celów ustawy, co dopiero pozwala na prawidłową rekonstrukcję analizowanych przepisów”⁵⁴. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie podkreślił wtórność przepisów procesowych wobec materialnych NSA, stwierdzając, że „bez wątpienia «kręgosłup» prawa administracyjnego stanowią przepisy prawa materialnego, zaś przepisy postępowania, w tym zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego, spełniają tylko rolę służebną (wtórną)”⁵⁵.

W pogląd o jedynie służebnej roli procesowego prawa administracyjnego wpisuje się także orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych. Przykładowo WSA w Gdańsku zauważył, że „ponieważ przepisy postępowania peł-

⁵⁰ Wyr. NSA z 13.7.2011 r., II FSK 1024/11, Legalis; wyr. NSA z 14.12.2011 r., II FSK 1211/10, Legalis.

⁵¹ Wyr. NSA z 5.11.2010 r., II GSK 939/09, Legalis; wyr. NSA z 26.6.2009 r., II FSK 367/08, Legalis; wyr. NSA z 8.4.2011 r., II FSK 2094/09, Legalis.

⁵² Wyr. NSA z 25.3.2015 r., I OSK 1714/13, Legalis; wyr. NSA z 22.8.2013 r., II OSK 788/12, CBOSA.

⁵³ Wyr. NSA z 25.9.2009 r., II FSK 629/08, Legalis.

⁵⁴ Wyr. NSA z 7.11.2013 r., II OSK 2150/13, Legalis.

⁵⁵ Wyr. NSA z 11.10.2012 r., II OSK 1675/12, Legalis.

nią służebną rolę w stosunku do prawa materialnego i służą realizacji tych norm prawnych, zawsze przepisy prawa materialnego określają, które zdarzenia są istotne w danej sprawie. W istocie bowiem organ powinien wyjaśnić i ustalić stan faktyczny pozwalający na prawidłową subsumcję pod odpowiednią normę prawa materialnego⁵⁶. Podobne stanowisko wyraził WSA w Białymstoku: „postępowanie (...) spełnia trzy zasadnicze funkcje, a mianowicie gwarancyjną, porządkową oraz instrumentalną. Funkcja instrumentalna oznacza, że proces służy realizacji norm prawa materialnego”⁵⁷.

Powyższy pogląd znajduje swój wyraz także w orzecznictwie TK, który zauważył, że „charakter procesu jest zdeterminowany przez jego przedmiot – prawo materialne, którego urzeczywistnieniu dane postępowanie ma służyć”⁵⁸.

C. Normatywne podstawy legitymacji skargowej jako przejaw służebnej funkcji postępowania administracyjnego

Jak zauważa R. Wahl, koncepcja (sądowej) ochrony prawnej stanowi rzeczywistą próbę tego, jak poważnie system prawny traktuje regulacje procesowe⁵⁹. Przy wyjściu z takiego założenia warto przyjrzeć się konstrukcji legitymacji procesowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Instytucja ta określa bowiem, jakie podmioty i w jakich sytuacjach mogą dochodzić sądowej kontroli administracji⁶⁰ i w tym sensie warunkuje możliwość dochodzenia sądowej ochrony prawnej. Rozszerzając zatem myśl R. Wahla, także ukształtowanie podstaw legitymacji procesowej może świadczyć o statusie prawa procesowego w systemie prawa.

Zgodnie z art. 50 § 1 PostAdmU uprawnionym do uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej poprzez złożenie skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, a także inny podmiot, jeśli przepisy ustawy tak stanowią. Podstawy legitymacji procesowej można zatem podzielić na dwie grupy: podmiotowe (wynikające z bezpośredniej regulacji ustawowej) oraz przedmiotowe, tj. oparte na interesie prawnym. W literaturze wskazuje się, że legitymacja procesowa

⁵⁶ Wyr. WSA w Gdańsku z 8.5.2012 r., I SA/Gd 299/12, Legalis; zob. także wyr. WSA w Gdańsku z 25.4.2012 r., I SA/Gd 205/12, Legalis oraz utrzymujący ten wyrok w mocy wyr. NSA z 4.11.2014 r., II FSK 2277/12, Legalis.

⁵⁷ Wyr. WSA w Białymstoku z 15.10.2008 r., I SA/Bk 291/08, Legalis.

⁵⁸ Wyr. TK z 2.7.2003 r., K 25/01, Legalis.

⁵⁹ R. Wahl, *Das Verhältnis*, s. 1287.

⁶⁰ F. Geburczyk, *Legitymacja*, s. 36.

podmiotów, o których mowa w art. 50 § 1 PostAdmU, ma charakter materialny, z wyjątkiem prokuratora, RPO, RPD i organizacji społecznych, których legitymacja procesowa została oparta na przesłankach formalnych⁶¹. Nasuwa się w konsekwencji pytanie, w jakim zakresie interes prawny może wynikać z prawa procesowego.

Zasadniczo interes prawny wiąże się z prawem materialnym. Tak np. NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym „upatruje się istotę interesu prawnego w jego związku z konkretną normą prawa materialnego (...). Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga więc ustalenia owego związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy (...) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien (...) znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniały zastosowanie normy prawa materialnego”⁶². W innym orzeczeniu z kolei NSA stwierdził, że „podstawę procesowej legitymacji strony musi stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Tak więc istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego (...)”⁶³. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także, że „prawna kategoria interesu prawnego, na której oparta jest legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym, należy do prawa materialnego”⁶⁴. Ponadto NSA wskazał, że prawo materialne, kształtujące sytuację prawną podmiotu administrowanego, jest też źródłem interesu prawnego strony i jej legitymacją do udziału w postępowaniu administracyjnym⁶⁵.

Inny pogląd natomiast wyraził NSA, stwierdzając, że „pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w art. 50 § 1 PostAdmU, ma charakter obiektywny i jego źródła każdorazowo należy upatrywać w przepisach prawa materialnego, a **niekiedy również procesowego** [podkreślenie – F.G.] czy też nawet ustrojowego (...). W związku z tym istoty interesu prawnego należy upatrywać w jego związku z konkretną normą prawną. Istnieje on wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa, z którego jest możliwość wywiedzenia dla danego pod-

⁶¹ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo, art. 50, Nb 2.

⁶² Wyr. NSA z 11.12.2002 r., II SA 4000/01, Legalis.

⁶³ Post. NSA z 22.11.2012 r., I OSK 2719/12, Legalis.

⁶⁴ Uchw. NSA z 3.2.1997 r., OPS 9/96, Legalis.

⁶⁵ Uchw. NSA(7) z 13.10.2003 r., OPS 6/03, Legalis.

miotu określonych praw lub obowiązków”⁶⁶. Pogląd ten został także podzielony w doktrynie. Można spotkać się ze stanowiskiem, że o tym, czy podmiot w określonej sprawie ma interes prawny, decyduje przepis prawa, przy czym może to być przepis (każdej gałęzi prawa) o charakterze materialnym, proceduralnym, a także ustrojowym.⁶⁷

Przyjmując zatem stanowisko, że istotą interesu jest jego związek z konkretną normą prawa, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków bądź żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu ochrony jego sfery praw i obowiązków przed naruszeniami dokonanymi tym aktem, należy dojść do wniosku, że w każdej sytuacji źródłem interesu prawnego może być przepis prawa materialnego. Prawo materialne wyznacza bowiem sytuacje prawne adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia. Domaganie się konkretyzacji uprawnień lub obowiązków na gruncie przepisu prawa materialnego nie nasuwa zatem większych trudności. Problematiczne wydaje się jednak wywodzenie interesu prawnego z przepisów procesowych ze względu na to, że przepisy procesowe wskazują prawidłowy sposób realizacji określonych praw i obowiązków, nie stanowią zaś ich samoistnego źródła, chyba że chodzi o prawa i obowiązki procesowe.

Prawo procesowe może zatem w niektórych przypadkach stanowić podstawę interesu prawnego legitymującego dany podmiot do uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej. Interes prawny w tym wymiarze musi się jednak opierać na prawach lub obowiązkach o charakterze procesowym lub wskazywać na bezpośredni związek z prawami lub obowiązkami materialnoprawnymi. W tym sensie przepis procesowy może stanowić podstawę legitymacji procesowej poprzez ścisły związek z prawem materialnym. Na przykład naruszenie przepisów dotyczących postępowania dowodowego może prowadzić do błędnego ustalenia stanu faktycznego, a w konsekwencji do błędnego zastosowania prawa materialnego. Także na gruncie ukształtowania instytucji legitymacji skargowej dochodzi zatem do swoistej wtórności prawa procesowego wobec prawa materialnego.

⁶⁶ Post. NSA(7) z 10.4.2014 r., II FSK 542/14, Legalis; post. NSA z 4.4.2013 r., I GSK 342/13, Legalis; uchw. NSA z 11.4.2005 r., OPS 1/04, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 28.6.2006 r., VI SA/Wa 609/06, Legalis.

⁶⁷ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*, s. 410.