

Jan Paweł Tarno

Z PROBLEMATYKI ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO STOSUNKU
PROCESOWEGO

I

Niniejszy artykuł nie pretenduje do wyczerpania całości problematyki administracyjnoprawnego stosunku procesowego. Jego celem jest sformułowanie cech charakterystycznych dla tego stosunku, wyróżniających go spośród innych stosunków prawnych. Zgodnie z tym zamierzeniem określenia granic pola badawczego dokonamy w punkcie II. W punkcie III omówimy związki, jakie zachodzą między stosunkami materialnoprawnymi i formalnoprawnymi na gruncie prawa administracyjnego. Charakterystyka stosunku administracyjnoprosesowego dokonana w drodze analizy jego elementów składowych będzie treścią punktu IV. Tam sformułowane zostaną również cechy charakterystyczne dla tego stosunku. Następnie omówimy zagadnienie odmiennego ukształtowania pozycji podmiotów stosunków procesowych powstających na gruncie administracyjnych procedur represyjnych (punkt V) oraz wyjaśnimy przyczyny takiego stanu rzeczy (punkt VI). Wreszcie w punkcie VII podsumujemy dotychczasowe rozważania.

II

Realizacja zadań ustanowionych przez prawo administracyjne wymaga określonego sposobu postępowania. Zadania te mogą być realizowane w drodze procedury faktycznej, a więc takiej, gdzie podmiot administrujący sam określa sposób swego postępowania. Częściej jednak działalność administracji będzie regulowana przez normy prawne. Regulowane w ten sposób postępowanie administracyjne nabiera charakteru postępowania prawnego. Oznacza to, że elementy tego typu postępowania są określone przez prawo. Normy proceduralne stanowią, kto może być podmiotem danego postępowania, jak również określają prawa i obowiązki podmiotów postępowania. Prawo reguluje także przedmiot po-

stępowania. Wreszcie w normach proceduralnych znajdujemy unormowanie skutków prawnych, jakie wywołuje zachowanie, względnie niezachowanie, określonych form procesowych. W tym znaczeniu postępowanie administracyjne jest nie tylko określonego typu zachowaniem się zmierzającym do osiągnięcia wytkniętego celu, lecz przede wszystkim procesem działania regulowanym przez przepisy prawne¹.

Całość przepisów prawa administracyjnego normujących tryb realizacji zadań administracji państwowej można określić jako postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu². Tak rozumiane postępowanie obejmuje różne rodzaje działalności administracyjnej państwa; m. in. tryb tworzenia aktów administracyjnych indywidualnych i normatywnych (wewnętrznych i zewnętrznych) czy tryb prowadzenia działalności w formach niewładczych. Tak sformułowane pojęcie procedury administracyjnej zawiera w sobie zbyt wiele różnych jakościowo elementów, aby mogło stanowić jednolity przedmiot badań. Dlatego też rozważania zawarte w tym artykule zostały ograniczone do postępowania w znaczeniu ściślejszym, tzn. do procedury normującej wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych oraz wykonanie tych aktów przez organy administracyjne³.

Celem aktywności administracji państwowej jest realizacja określonych zadań państwa, tzn. stworzenie i zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania bazy społecznej i gospodarczej państwa, odpowiadającej jego założeniom ustrojowym. Wykonaniu tego celu służy m. in. realizacja zadań określonych przez normy prawa administracyjnego materialnego. Stosowanie norm prawa administracyjnego może mieć miejsce w płaszczyźnie procesowej — gdy konkretyzacja jego norm następuje w toku postępowania prowadzonego stosownie do przepisów odpowiedniej procedury normującej wydawanie względnie wykonanie indywidualnych aktów administracyjnych przez organy administracyjne; lub nieprocesowej — gdy realizacja prawa materialnego następuje w innym trybie, np. w drodze procedury faktycznej.

¹ Por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 133.

² Por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 13; M. Jaroszyński, W. Brzeziński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 360; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1962, s. 9; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 17.

³ Pojęcie „organ administracyjny” należy tu rozumieć w znaczeniu art. 2 k.p.a. (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Dz. U. nr 30, poz. 168, ost. zm.: Dz. U. 1975, nr 16, poz. 91).

W tym znaczeniu przepisy proceduralne regulujące postępowanie administracyjne pełnią służebną rolę w stosunku do prawa materialnego. Służebna rola prawa procesowego nie oznacza natomiast zróżnicowania rangi tych dwóch działów prawa i przyznania prawu materialnemu rangi wyższej. Różnicowanie rangi norm prawnych w ramach tego samego działu prawa może mieć miejsce tylko w oparciu o hierarchię źródeł tych norm.

III

W toku postępowania administracyjnego następuje konkretyzacja praw i obowiązków stron stosunku prawnego. Stosunek prawny powstaje wówczas, „gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawa takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego z podmiotów jest połączona z sytuacją prawną drugiego”⁴.

J. Filipek⁵ wywodzi, że kryterium stosunku administracyjnoprawnego należy szukać w różnym zastosowaniu samej koncepcji stosunku prawnego w prawie administracyjnym z jednej, i w prawie cywilnym z drugiej strony. W prawie cywilnym stosunek prawny zawsze powstaje dopiero w wyniku określonych zdarzeń prawnych (np. czynności prawnych, deliktów, wypadków losowych), jednocześnie zdarzenia te w całej rozciągłości konkretyzują treść stosunków prawnych.

W prawie administracyjnym natomiast stosunki prawne powstają w sytuacjach poprzedzających te zdarzenia. Z mocy samego prawa powstają tu więzy prawne upoważniające w określonych warunkach do jednostronnych działań prawnych. Chodzi tu zarówno o stosunki, w których administracja jest upoważniona do jednostronnego określania praw lub obowiązków jednostki, jak i o stosunki, w których jednostka ma prawo domagać się od administracji określonych rozstrzygnięć dotyczących jej uprawnień lub obowiązków. Warto zauważyć, że wyżej wymienione stosunki prawne mają dostatecznie skonkretyzowane wszystkie niezbędne elementy, a więc podmioty oraz ich wzajemne uprawnienia i obowiązki na tle określonego przedmiotu.

Omówione wyżej stosunki administracyjnoprawne są warunkiem podejmowania (z urzędu lub na wniosek) indywidualnych aktów administracyjnych. Akty te odgrywają rolę zdarzeń, w wyniku których powstają stosunki o treści ostatecznie skonkretyzowanej, a więc jakościowo

⁴ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, Prawo XII, nr 19, s. 54.

⁵ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 95.

odrębne od scharakteryzowanych wyżej stosunków powstających z mocy prawa.

W prawie administracyjnym można więc wyróżnić dwojakiego rodzaju stosunki prawne: pierwsze obejmują sytuacje, w których określone podmioty mają możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień lub obowiązków, drugie łączą się z ostateczną konkretyzacją danych praw lub obowiązków i ewentualną możliwością wprowadzenia na tym tle postępowania egzekucyjnego.

J. Filipek przeprowadza zatem klasyfikację stosunków administracyjnoprawnych z punktu widzenia stadium ich konkretyzacji i w związku z tym wyodrębnia stosunki prawne poprzedzające ostateczną konkretyzację praw i obowiązków stron — nazwijmy je stosunkami pierwotnymi — i stosunki egzekucyjne, tzn. takie, których treść została już ostatecznie skonkretyzowana⁶.

Pierwszy z omówionych wyżej stosunków stanowi warunek dla powstania stosunku procesowego. Ten ostatni służy wydaniu indywidualnego aktu administracyjnego, który — ostatecznie konkretyzując prawa i obowiązki stron — stanowi warunek powstania administracyjnego stosunku egzekucyjnego, tj. stosunku, w którym sytuacja prawna jego stron została ostatecznie ustalona i który jest podstawą wykonania (dobrowolnego lub przymusowego) skonkretyzowanych w nim uprawnień i obowiązków stron.

W każdej procedurze występuje tylko jeden stosunek prawnoprocesowy, który stanowi podłoże i przesłankę wszystkich czynności procesowoprawnych mających miejsce w postępowaniu prowadzonym według przepisów danej procedury. Natomiast materialnoprawne stosunki prawa administracyjnego, które leżą u podstaw stosunków procesowych charakteryzuje duży stopień zindywidualizowania ze względu na poszczególne uprawnienia i obowiązki występujących w nich podmiotów⁷. Dlatego też normy procesowe muszą być dostatecznie ogólne, jeżeli mają służyć konkretyzacji różnorodnych stosunków materialnoprawnych. Niekiedy zróżnicowanie treści administracyjnoprawnych stosunków materialnych jest tak daleko posunięte, że ich konkretyzacja na gruncie jednej procedury byłaby bardzo utrudniona. Na treść stosunku procesowego powstającego na gruncie tak szeroko zakrojonej procedury musiałaby się składać duża liczba uprawnień i obowiązków, z których znaczna część

⁶ F. Longchamps proponuje nazwać je umownie stosunkami zachodzącymi między organem i uczestnikiem państwa — *O pojęciu stosunku procesowego pomiędzy organem państwa a jednostką*, [w pr. zbior.:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków 1964, s. 162.

⁷ Filipek, *op. cit.*, s. 114.

nigdy nie miałyby zastosowania przy konkretyzacji pewnych kategorii stosunków materialnych. Względny racjonalności działania przemawiają zatem za tworzeniem administracyjnych procedur wyspecjalizowanych. Powstające na ich podstawie stosunki proceduralne służą konkretyzacji tylko określonych kategorii administracyjnoprawnych stosunków materialnych.

IV

Nauka prawa rozróżnia w stosunkach prawnych na ogół trzy ich elementy składowe: 1) podmioty, 2) przedmiot, 3) prawa i obowiązki (treść stosunku)⁸. W celu bliższego przyjrzenia się konstrukcji stosunku prawnego przyjmujemy wyróżnienie dokonane przez F. Longchamps⁹. Jego pogląd jest w zasadzie zgodny z cytowanym wyżej, po prostu wyróżnione przez niego elementy posiadają węższy zakres pojęciowy. Zgodnie z tym poglądem elementami stosunku prawnego są: podstawa prawna stosunku prawnego — czyli normy prawa przedmiotowego; warunki — czyli określone przez prawo przedmiotowe zdarzenia (zachowania się ludzi, czynności organów, zdarzenia losowe, itp.), z którymi prawo łączy powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego; uczestnicy (podmioty) stosunku; sytuacja prawna — czyli całokształt znaczeń, jakie ma prawo przedmiotowe dla konkretnego podmiotu, co można sprowadzić do powinności lub możliwości określonego zachowania się; połączenie w określony sposób — czyli zależność, która powoduje, że określone zachowanie się jednego podmiotu lub jakaś zmiana w jego możliwościach lub powinnościach powoduje zmianę w obowiązkach lub uprawnieniach drugiego podmiotu.

A. Podstawę prawną administracyjnoprawnych stosunków procesowych stanowią normy procedur administracyjnych. One bowiem przesądzą o realizacji danego działu prawa w płaszczyźnie procesowej. Innymi słowy, występowanie określonej procedury przesądza na gruncie prawa administracyjnego, że konkretyzacja pewnych administracyjnych stosunków materialnoprawnych będzie następowała poprzez stosunek procesowoprawny. Brak unormowanej procedury przesądza o realizacji określonych stosunków prawnomaterialnych w płaszczyźnie nieprocesowej.

⁸ Por. np. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 17 i n.; Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 26.

⁹ Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 46—47.

Normy proceduralne określają również wszystkie elementy składowe stosunku procesowego powstającego na ich podstawie.

B. Administracyjnoprawny stosunek procesowy powstaje z chwilą złożenia przez osobę uprawnioną wniosku o wydanie orzeczenia do właściwego organu państwa (gdy postępowanie jest wszczynane na wniosek strony) albo z chwilą wszczęcia postępowania przez właściwy organ (gdy toczy się ono z urzędu). Prawo materialne stanowi o tym, czy konkretny podmiot jest uprawniony do wzięcia udziału w postępowaniu w charakterze strony. Stroną postępowania, a tym samym stosunku procesowego, może być jedynie ten, kto ma określoną pozycję na gruncie prawa materialnego, tzn. pozycję potencjalnej strony stosunku materialnoprawnego. Prawo materialne stanowi o legitymacji procesowej strony. Przykładowo, kodeks postępowania administracyjnego uzależnia legitymację procesową strony w każdym procesie od materialnoprawnych kryteriów interesu prawnego lub obowiązku (por. art. 25 k.p.a.)¹⁰.

Warunkiem powstania administracyjnego stosunku procesowego jest zatem określone zachowanie się uprawnionego podmiotu. Podmiot ten musi się znajdować w pozycji strony pierwotnego administracyjnego stosunku materialnoprawnego. Tylko jako strona takiego stosunku może domagać się konkretyzacji swojej sytuacji prawnej. W tym sensie pierwotne stosunki administracyjnoprawne stanowią przesłankę powstania stosunku procesowego.

Odmienne zostały unormowane jedynie przesłanki powstania stosunku procesowoprawnego w procedurach dotyczących skarg i wniosków. Żądać wszczęcia każdego z tych postępowań może każdy, niezależnie od tego, czy jest stroną pierwotnego stosunku materialnoprawnego, czy też nie. W tym sensie stosunki procesowoprawne powstające na gruncie wymienionych postępowań są niezależnione od poprzedzania ich przez stosunki materialnoprawne. Jednakże decyzja wydana w toku jednego z tych postępowań nie może naruszyć prawidłowej decyzji ostatecznej, wydanej w innym postępowaniu¹¹. W ten pośredni sposób i te stosunki

¹⁰ W literaturze istnieje spór dotyczący charakteru legitymacji strony do udziału w postępowaniu administracyjnym ogólnym, por. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90—91; Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego...* s. 167; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 95; T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 467; Dawidowicz, *op. cit.*, s. 71—72; Borkowski, *op. cit.*, s. 25, 46.

¹¹ Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 63.

są uzależnione od stosunków materialnoprawnych. Decyzja ostateczna powodująca ustanie stosunku procesowego nie może naruszać praw i obowiązków chronionych przez prawo materialne.

Stosunek procesowoprawny trwa do momentu wydania ostatecznej decyzji, która, kończąc postępowanie, określa jednocześnie prawną sytuację stron na gruncie prawa materialnego. Z tą chwilą kończy się jego rola w procesie konkretyzacji pierwotnych stosunków materialnoprawnych i jego dalsze istnienie traci rację bytu. Warunkiem ustania stosunku procesowoprawnego jest zatem wypełnienie postawionego przed nim zadania. Wyrazem tego jest ostateczna decyzja¹². Dotyczy to oczywiście sytuacji, w których decyzja nie zostanie zakwestionowana przy pomocy nadzwyczajnych środków prawnych. Wniesienie takiego środka prawnego powoduje niejako reaktywowanie stosunku proceduralnoprawnego¹³.

Przykładowo, wydane w toku postępowania administracyjnego ogólne ostateczne decyzje nieprawidłowe mogą zostać zmienione lub uchylone, jeżeli wystąpią przesłanki wznowienia postępowania (art. 127 k.p.a.) lub nieważności decyzji (art. 137 k.p.a.). Każda decyzja wydana w tym postępowaniu, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może zostać uchylona w każdym czasie (art. 135 k.p.a.). Ostateczne decyzje prawidłowe, na mocy których strony nabyły prawa, mogą zostać zmienione lub uchylone za ich zgodą (art. 136 k.p.a.) lub bez ich zgody, jeżeli w inny sposób nie można uniknąć stanu zagrażającego zdrowiu lub życiu ludzkiemu, albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa (art. 141 k.p.a.), a także w innych przypadkach, o ile przewidują to przepisy szczególne (art. 142 k.p.a.). Zatem na gruncie k.p.a. będącego podstawą prawną stosunku procesowego w postępowaniu administracyjnym ogólnym nie dojdzie do reaktywowania tego stosunku jedynie wówczas, gdy ostateczna decyzja wydana w tym postępowaniu będzie decyzją: 1) prawidłową, 2) przyznającą stronom prawa, a ponadto: 3) strony nie wyrażą zgody na jej zmianę, 4) istnienie tej decyzji nie spowoduje stanu zagrażającego zdrowiu lub życiu ludzkiemu, a także nie stanie się przyczyną poważnej szkody w gospodarce narodowej i nie naruszy ważnych interesów państwa, wreszcie: 5) brak będzie przepisu stanowiącego o innych okolicznościach uchylenia tej decyzji. Jest to pewien stan hipotetyczny, którego nie można przewidzieć w momencie wydawania decyzji ostatecznej. Stwierdzenie zatem,

¹² *Ibidem*.

¹³ Ma to miejsce w toku nowego stosunku procesowego, por. J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 66—72.

że stosunek procesowy ustaje z chwilą wydania decyzji ostatecznej jest pewnym uproszczeniem. W rzeczywistości pozostaje on w zawieszeniu do momentu, w którym wystąpi konieczność zrewidowania decyzji ostatecznej konkretyzującej stosunek materialnoprawny. Zależność ta jest jeszcze jednym argumentem wskazującym na służebną rolę stosunku proceduralnoprawnego.

C. Podmiotami administracyjnoprawnych stosunków procesowych są: organ prowadzący postępowanie i strona. Jak już było stwierdzone wyżej, strona stosunku procesowego musi być jednocześnie stroną pierwotnego stosunku materialnoprawnego. Dopiero taka sytuacja upoważnia podmiot do występowania w procesie w charakterze strony. Na tle określonych stosunków materialnoprawnych może faktycznie nigdy nie dojść do procesu, niemniej stosunki procesowoprawne nie są możliwe bez poprzedzających je pierwotnych stosunków materialnoprawnych. Te ostatnie stanowią przesłankę powstania stosunku procesowego (z wyjątkiem stosunku powstającego w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków).

Jedną ze stron administracyjnych stosunków materialnoprawnych jest państwo. Działa ono poprzez swoje organy, które m. in. mają za zadanie ochronę interesów państwa. Działanie organów państwowych, w tym również i organów administracyjnych jest przypisane państwu i jako takie jest działaniem państwowym¹⁴. W toku swojej działalności organy administracyjne dysponują władztwem państwowym.

Omawiając krótko pojęcie władztwa należy stwierdzić, że jest ono cechą charakterystyczną czynności prawnych normowanych przez prawo administracyjne. Najogólniej mówiąc, polega ono na takim ukształtowaniu sytuacji prawnej dwóch stron stosunku administracyjnoprawnego, że oświadczenie woli jednej z nich, tej mianowicie, która organizuje wykonanie zadań państwa, przesądza o treści tego stosunku. Elementy składające się na pojęcie władztwa to: autorytetowość konkretyzacji każdego stosunku administracyjnoprawnego; unormowanie kolejności składania oświadczeń woli stron tego stosunku w taki sposób, aby zapewniała ona decydujące znaczenie wypowiedzi organu administracyjnego; przyznanie czynnościom prawnym tego podmiotu domniemania legalności; za-

¹⁴ Znajduje to swój wyraz m. in. w odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności — art. 417 k.c. (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. nr 16, poz. 93, ost. zm. Dz. U. 1976, nr 19, poz. 122). Por. też K. M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 1, s. 32, 35—36.

pewnienie skuteczności tym czynnościom poprzez możliwość zastosowania przymusu państwowego w celu ich wykonania. Władztwo jako kategoria porządku normatywnego jest kategorią stopniowalną. Oznacza to, że nie w każdym stosunku administracyjnoprawnym władztwo będzie występowało w pełnym zakresie. Normując pewne stosunki ustawodawca będzie rezygnował z zagrożenia przymusem państwowym, jako że jego zastosowanie byłoby bezprzedmiotowe w danej dziedzinie życia społecznego¹⁵.

W administracyjnoprawnych stosunkach procesowych organ administracyjny prowadzi postępowanie i rozstrzyga sprawę swoją decyzją. W ten sposób konkretyzuje pierwotny stosunek administracyjnoprawny, którego stronami są państwo oraz podmioty wskazane w ustawie kreującej ów stosunek, nadając mu formę stosunku egzekucyjnego, którego stronami są państwo i podmiot oznaczony w decyzji organu¹⁶. Pozycja organu w stosunku do drugiej strony postępowania jest nadrzędna. Nierówność podmiotów administracyjnego stosunku procesowego znajduje swój wyraz w tym, że różne są uprawnienia i obowiązki, które przysługują organom administracyjnym, od praw i powinności podmiotów, z którymi organ administracyjny znajduje się w stosunku procesowym. Uprawnienia i obowiązki organów administracyjnych nie mogą nigdy przysługiwać drugiej stronie stosunku i odwrotnie. Organ może w szczególności władczo regulować prawa i obowiązki drugiej strony stosunku. Jego decyzje wiążą adresata pod rygorem różnych sankcji administracyjnych, cywilnych lub nawet karnych. Korzysta też w swojej działalności ze szczególnej ochrony prawnej. Natomiast obywatel i inne podmioty stanowiące drugą stronę administracyjnoprawnych stosunków procesowych mają jedynie prawo czynnego uczestniczenia w procesie konkretyzacji ich praw i obowiązków. Mogą oni w szczególności składać określone wnioski i wyjaśnienia. W niektórych wypadkach mogą domagać się wydania aktu o charakterze władczym. Nigdy jednak ich własna aktywność nie spowoduje powstania takich aktów¹⁷.

¹⁵ Por. szerzej J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1972, t. 2, s. 46 i n. Przykłady norm prawa administracyjnego, które regulując określone dziedziny życia społecznego rezygnują z możliwości zastosowania przymusu państwowego można znaleźć w pracy: J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 50—51.

¹⁶ Dotyczy to ogromnej większości przypadków, do wyjątków bowiem należy orzekanie administracji w sprawach, w których żadna ze stron nie jest państwem.

¹⁷ Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego...*, s. 164. Jak już było powiedziane wyżej, pierwotne stosunki administracyjnoprawne są kształtowane bezpośrednio przez prawo przedmiotowe.

D. Na treść stosunku procesowoprawnego składa się szereg uprawnień i obowiązków przyznanych stronom przez przepisy procesowe. Te więzy prawne dotyczą zarówno organu prowadzącego postępowanie, jak i podmiotu będącego drugą stroną stosunku procesowego. Konkretnemu uprawnieniu jednej strony odpowiada korespondujący z nim obowiązek drugiej strony do określonego zachowania się. Przykładowo na gruncie k.p.a. organ prowadzący postępowanie może korzystać z uprawnień dotyczących:

1) sposobu przeprowadzenia postępowania, np. może zarządzić postępowanie w formie rozprawy (art. 82), dopuścić organizację społeczną do udziału w postępowaniu na prawach strony (art. 28), zawiesić postępowanie (art. 91), rozstrzygnąć we własnym zakresie zagadnienie wstępne (art. 92 § 2 i 3);

2) kształtowania zachowania się stron w procesie, np.: może wzywać strony do spełniania pewnych czynności (np. art. 93 § 1, 83 § 2 pkt 1, 59 § 2) lub udziału w ich wykonywaniu (art. 46 § 1);

3) zakresu postępowania dowodowego, np. może zarządzić przeprowadzenie dowodu (art. 71) czy odmówić jego przeprowadzenia (art. 72 § 2);

4) innych spraw, np. może określić opłaty i koszty procesowe (art. 180 i n.), itp.

Z kolei strona może w postępowaniu składać różnorodne wnioski, które zobowiązują organ prowadzący postępowanie do ich rozpatrzenia i ustosunkowania się do nich. Są to uprawnienia:

1) dotyczące sposobu przeprowadzenia postępowania, np. wniosek o wyłączenie pracownika (art. 21 § 2), wniosek o przywrócenie terminu (art. 54), wniosek o zawieszenie postępowania (art. 91);

2) dotyczące zakresu postępowania dowodowego, np. wnioski o przeprowadzenie pewnych dowodów (art. 72), wniosek o zezwolenie na dołączenie do protokołu pewnych dokumentów (art. 65), wniosek o zezwolenie na przeglądanie akt i robienie odpisów (art. 68);

3) mające postać środków prawnych, takich jak: odwołanie (art. 110 i n.), zażalenie (art. 123—126), wniosek o wznowienie postępowania (art. 129), itp.

Należy tu zaznaczyć, że pewne obowiązki organu prowadzącego postępowanie, składające się na treść stosunku procesowego, wynikają wprost z przepisów proceduralnych. Oznacza to obowiązek określonego zachowania się tego organu względem strony, niezależnie od wniosku tej ostatniej. Dopiero niewypełnienie takiego obowiązku rodzi określone uprawnienie procesowe drugiej strony stosunku. Dopiero wówczas przepisy proceduralne przyznają jej możliwość korzystania ze środków prawnych zwyczajnych i nadzwyczajnych. Innymi słowy, dopiero wówczas

strona zostaje upoważniona do podjęcia określonych czynności procesowoprawnych, które niejako stanowią gwarancję wykonania obowiązków nałożonych na organ przez ustawę. Na tle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do takich obowiązków organu prowadzącego postępowanie można między innymi zaliczyć: obowiązek przestrzegania swojej właściwości miejscowej i rzeczowej (art. 15); obowiązek wyłączania się pracownika oraz organu (art. 21 § 1 i art. 22); obowiązek załatwienia sprawy w terminie przewidzianym prawem (art. 32 i n.); obowiązek zawieszenia postępowania (art. 90), itp.

Ustawodawca nie przyjął analogicznego rozwiązania w zakresie unormowania obowiązków procesowych strony. Obowiązek określonego prawem zachowania się strony jest uzależniony przynajmniej od uprzedniego pouczenia jej przez organ prowadzący postępowanie, że dany obowiązek został nałożony na nią przez ustawę. Wynika to z obowiązującego w polskim systemie przepisów postępowania administracyjnego zasady udzielania pomocy prawnej stronom. Została ona wprost wyrażona w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 7) oraz w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁸ (art. 9) ustawa karna skarbową¹⁹ zaś nakazuje ją stosować odpowiednio do potrzeb postępowania karnego skarbowego przed organami administracyjnymi (art. 126). Obowiązuje ona również na gruncie postępowań administracyjnych, w których przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. Założywszy natomiast że zasada ta jest wykładnikiem sposobu działania całej administracji, można domniemywać, że przyjęcie odmiennego postępowania przez organ administracyjny jest niedopuszczalne²⁰. Jeżeli tak, to błędne pouczenie lub brak takiego pouczenia nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla strony, która jest podmiotem obowiązku. Żałować należy, że taka ogólna sankcja nie została wyrażona zarówno w k.p.a., jak i w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia²¹, niemniej analiza chociażby unormowanej w art. 54 k.p.a. instytucji przywrócenia terminu może świadczyć o słuszności wyżej sformułowanego twierdzenia²².

E. Strony administracyjnoprawnego stosunku procesowego są powią-

¹⁸ Dz. U. nr 12, poz. 116; ost. zm.: Dz. U. 1975, nr 45, poz. 234 (k.p.s.w.).

¹⁹ Dz. U. nr 28, poz. 260; ost. zm.: Dz. U. 1976, nr 19, poz. 122 (u.k.s.).

²⁰ J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 136.

²¹ Sankcja taka jest zawarta w art. 10 k.p.k. — ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. (Dz. U. nr 13, poz. 96).

²² Por. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 895.

zane siecią korespondujących ze sobą uprawnień i obowiązków. Realizacja tych uprawnień i powinności ma zapewnić prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy przez organ prowadzący postępowanie, czyli właściwą konkretyzację administracyjnego stosunku materialnoprawnego. Ze względu na różną rolę stron w stosunku procesowym — zadaniem podmiotu reprezentującego administrację jest przede wszystkim wydanie autorytatywnej decyzji, podczas gdy zadanie jednostki i innych podmiotów z nią zrównanych należy upatrywać w dostarczaniu informacji niezbędnych do wydania prawidłowej decyzji. W związku z tym inaczej zmienia się sytuacja prawna organu prowadzącego postępowanie na skutek realizacji swych uprawnień przez stronę niż sytuacja prawna strony na skutek realizacji uprawnień przez organ administracyjny. Organ ten, realizując swe uprawnienia, autorytatywnie ustala obowiązek określonego zachowania się strony i może egzekwować to zachowanie pod rygorem różnych sankcji. Natomiast obowiązek organu prowadzącego postępowanie powstały na skutek realizacji uprawnienia przez drugą stronę da się w zasadzie sprowadzić do powinności ustosunkowania się do zgłoszonego wniosku.

V

Odmiennie jest ukształtowana pozycja organu prowadzącego postępowanie w toku postępowań represyjnych. Z formalnoprocesowego punktu widzenia mamy tu do czynienia z dwiema stronami i organem, który autorytatywnie rozstrzyga dany spór, uznany za spór między stronami. W rzeczywistości jednak spór będący przedmiotem danego postępowania represyjnego nie powstaje na tle pewnego stosunku materialnoprawnego. Z istoty swojej bowiem działy prawa materialnego będące podstawą tych postępowań, np. prawo karne skarbowe, nie regulują wzajemnych praw i obowiązków uczestników państwa, lecz zakreślają tym podmiotom nienujarzalne pod groźbą sankcji karnej granice ich swobód²³. Zasadniczą część tych działów prawa stanowią normy zaliczane do tzw. prawa granic²⁴, czyli normy, które bezpośrednio służą do zwalczania czynów społecznie niebezpiecznych. Są to więc normy, o których słusznie pisze W. F. Dąbrowski, że wyrażają one „minimum społecznie pożytecznego (w tym sensie społecznie nieszkodliwego) postępowania jednostki. Jest

²³ Por. Filipek, *op. cit.*, s. 114.

²⁴ M. Cieślak, *Polska procedura karna, podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 25; por. również W. Wolter, *Prawo karne*, Warszawa 1974, s. 122.

to jednak minimum, którego nie można przekroczyć pod groźbą kary”²⁵. Normy te kwalifikują pewne czyny jako bezprawne i określają konsekwencje prawne o charakterze represyjnym na wypadek ich popełnienia. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie represyjne jest rozstrzygnięcie w stosunku do osoby obwinionej, czy czyn, który popełniła, jest bezprawny, a jeżeli tak, to również rozstrzygnięcie w przedmiocie reakcji karnej. Przyjęcie konstrukcji kontrydiktoryjnego procesu spornego ma tu więc charakter czysto formalny.

W tym miejscu łatwo jest zauważyć, że w toku postępowań administracyjnych nie zawsze następuje ostateczna konkretyzacja pierwotnych stosunków administracyjnoprawnych. W omówionych wyżej przypadkach celem procesu administracyjnego jest również ustanowienie normy jednostkowo-konkretnej²⁶, jednakże norma ta nie kształtuje stosunku administracyjnomaterialnego, a jedynie rozstrzyga w przedmiocie sankcji karnej w stosunku do osoby, której udowodniono popełnienie czynu społecznie niebezpiecznego.

VI

Zarówno prawo wykroczeń, jak i prawo karne skarbowe oraz przepisy dyscyplinarne materialne nie wchodzą w skład prawa administracyjnego²⁷, nie stanowią jego części. Są to bowiem działy systemu prawa, które zakreślają odnośnym adresatom nienaruszalne granice ich swobód. Innymi słowy, celem tych przepisów jest ochrona społeczeństwa przed czynami, które ustawodawca uznał za niepożądane, gdyż stanowią groźbę dla danego układu stosunków społecznych. Tymczasem przedmiot prawa administracyjnego jest całkiem odmienny — prawna regulacja stosunków powstających na tle praktycznego organizowania i bezpośredniego wykonywania zadań państwa²⁸.

²⁵ W. F. Dąbrowski, *Spoleczne uwarunkowanie norm prawa karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 1, s. 74.

²⁶ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 285.

²⁷ Przegląd poglądów dotyczących określenia prawa administracyjnego podaje J. Borkowski w pracy: *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 21—86.

²⁸ Nie oznacza to, że w prawie administracyjnym nie spotykamy norm prawa granic. Pełnią one jednak pomocniczą rolę w stosunku do norm tworzących stosunki administracyjnoprawne, tzn. do norm charakterystycznych dla prawa administracyjnego.

Jakie zatem przyczyny spowodowały, że realizacja tych działów prawa materialnego następuje w toku postępowań administracyjnych? Wydaje się, że powody są dwojakiego rodzaju.

Z jednej strony wymienione działy prawa łączą z prawem administracyjnym pewne cechy wspólne. Przykładowo takim znamieniem jest władztwo; i tak: na gruncie prawa administracyjnego oświadczenie organu prowadzącego postępowanie ma decydujące znaczenie dla treści egzekucyjnego stosunku administracyjnoprawnego, z kolei w prawie wykroczeń, karnym skarbowym i „dyscyplinarnym” oświadczenie organu stanowi o nowej sytuacji prawnej adresata tego oświadczenia.

Ponadto znaczna część przepisów tych działów prawa łączy się z funkcjonowaniem administracji. Stąd też można zaobserwować bardzo szeroki zakres pogranicza między prawem administracyjnym a prawem karnym skarbowym, prawem wykroczeń czy „prawem dyscyplinarnym”. Normy prawa karnego skarbowego służą ochronie realizacji celów i zadań gospodarki finansowej w dziedzinach: 1) dochodów z podatków, dochodów z opłat skarbowych oraz z prowadzenia loterii, dochodów z cła opłacanego przy obrocie towarowym z zagranicą; 2) obrotu dewizami i pieniądzem polskim w transakcjach z zagranicą. Pozostaje ono zatem w bezpośrednim związku z prawem finansowym, które reguluje stosunki powstałe w dziedzinie praktycznego organizowania i bezpośredniego wykonania zadań państwa w zakresie planowego gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych²⁹.

Przedmiotem prawa wykroczeń, obok czynów ogólnokryminalnych o małym stopniu społecznego niebezpieczeństwa, są również czyny zwane ongiś deliktami administracyjnymi³⁰, a więc czyny, w odniesieniu do których ogólnym przedmiotem ochrony jest prawidłowe funkcjonowanie administracji. Polegają one na naruszeniu nakazów lub zakazów ustanowionych przepisami prawa administracyjnego. Warto dodać, że czyny godzące w realizację organizatorskich zadań administracji, owe delikty administracyjne stanowią najbardziej liczną grupę wykro-

²⁹ Związki te są tak daleko posunięte, że pojawiły się tendencje do szerokiego ujmowania prawa karnego skarbowego i do zmiany jego nazwy na prawo karne finansowe; por. A. Bieniek-Kosikowska, C. Kosikowski, *Prawo karne skarbowe czy prawo karne finansowe*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12, s. 1591 i 1595—1598.

³⁰ Por. J. Starościak, *Rozważania o orzecznictwie karno-administracyjnym*, [w pr. zbior.:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. dr Witolda Świdy*, Warszawa 1969, s. 376 i n.; E. Iserzon, *Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych*, „Studia Prawnicze” 1969, nr 21, s. 72.

czeń³¹. Stąd też orzecznictwo w sprawach o wykroczenia może być traktowane jako dalszy ciąg administrowania³².

Przedmiotem norm „prawa dyscyplinarnego” są przewinienia dyscyplinarne. Polegają one na naruszeniu godności lub obowiązków danego stanu, zawodu lub zajęcia. Są to czyny powstające na tle specjalnego stosunku prawnego, np. na tle służby wojskowej czy wykonywania zawodu adwokata. Innymi słowy, aby popełnić przewinienie dyscyplinarne trzeba pełnić określoną funkcję społeczną lub zawodową. Ten sam czyn popełniony przez osobę trzecią może być obojętny z punktu widzenia prawa. Dowodzi to faktu, że z wykonywaniem pewnych ról społecznych ustawodawca łączy zwiększone wymagania. Dotyczy to przede wszystkim należytego wykonywania obowiązków oraz powstrzymywania się od zachowań, które mogłyby naruszyć prestiż lub godność związaną z daną rolą społeczną. I tu również możemy zaobserwować, że dość często „prawo dyscyplinarne” ma na celu eliminację pewnych zachowań ocenionych negatywnie przez normodawcę z punktu widzenia funkcjonowania administracji. Dla przykładu można tu podać przepisy normujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej³³ albo też Służby Więziennej³⁴.

Z drugiej strony za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe. Postępowanie administracyjne w porównaniu z sądowym cechuje większa szybkość i operatywność (prawo nakładania kar połączone z uprawnieniami egzekucyjnymi administracji), co — ze względu na niewielki stopień społecznego niebezpieczeństwa wykroczeń, przestępstw karnych skarbowych rozpatrywanych w postępowaniu przed organami finansowymi czy przewinień dyscyplinarnych po pierwsze, oraz szybkość reakcji karnej po drugie — daje pożądane rezultaty.

Administracyjne orzecznictwo w tych sprawach stanowi przedłużenie form organizatorskiego oddziaływania administracji³⁵. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania jest uwolnienie sądów od orzekania w wielkiej liczbie spraw dotyczących czynów o niezbyt dużej szkodliwości społecznej.

³¹ Por. Z. Leoński, *Istota postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3, s. 85.

³² W literaturze jest również reprezentowany odmienny pogląd. Por. np. M. Olszewski, *Ustrojowe i procesowe zasady orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1978, s. 32.

³³ Zob. art. 39—47 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (tj. Dz. U. 1973, nr 23, poz. 136, zm.: Dz. U. 1974, nr 44, poz. 264).

³⁴ Por. art. 40—50 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (tj. Dz. U. 1975, nr 42, poz. 218).

³⁵ Por. Starościak, *Rozważania...*, s. 377.

Do słabych stron takiego unormowania orzecznictwa należy zaliczyć zmniejszenie gwarancji trafnego i sprawiedliwego orzekania, ponieważ organ administracyjny nie będąc organem wymiaru sprawiedliwości nie korzysta z niezawisłości w orzekaniu. Dlatego też, w wypadkach określonych przez prawo przewiduje się nadzór sądowy nad tym orzecznictwem. I tak, z treści art. 208 u.k.s. możemy wyprowadzić wniosek, że organ administracyjny traci swoją właściwość do orzekania w sprawie o przestępstwo skarbowe na skutek złożenia przez oskarżonego — w określonym terminie — żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Zatem właściwość organów administracyjnych w tym postępowaniu jest niejako prowizoryczna (warunkowa), bowiem zależy ona od zgody oskarżonego na rozpatrzenie sprawy w danym trybie.

Podobny środek służy stronie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Niemniej żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego można złożyć jedynie w wypadku orzeczenia kolegium pierwszej instancji o ukaraniu zasadniczą karą aresztu lub karą ograniczenia wolności (art. 86 k.p.s.w.). Należy tu podkreślić, że w instytucji tej chodzi o rzeczywisty, a nie potencjalny wymiar kary za dany czyn. Rozwiązanie takie w znacznym zakresie ogranicza dopuszczalność postępowania sądowego w sprawach o wykroczenia.

Do rzadkości natomiast należy nadzór sądowy nad postępowaniami dyscyplinarnymi. Jedynie postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom jest prowadzone przed sądami dyscyplinarnymi³⁶. Tutaj jednak takie rozwiązanie jest jak najbardziej naturalne, ponieważ sędziowie są pracownikami organów wymiaru sprawiedliwości.

Pewne formy nadzoru sądowego nad orzecznictwem dyscyplinarnym możemy znaleźć jedynie w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko 1) adwokatom³⁷, 2) osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub osobom umieszczonym w ośrodkach przystosowania społecznego³⁸, 3) wychowankom zakładów poprawczych³⁹. W wypadku postępowania przeciwko adwokatom, przechodzi ono do kompetencji organów sądo-

³⁶ Art. 81 § 1 ustawy z dnia 6 lutego 1928 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U. 1964, nr 6, poz. 40; ost. zm.: Dz. U. 1975, nr 34, poz. 183).

³⁷ § 45 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 1964 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim (Dz. U. nr 2, poz. 7).

³⁸ Art. 56 i 102 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. kodeks karny wykonawczy (Dz. U. nr 13, poz. 98, zm.: Dz. U. 1975, nr 45, poz. 234).

³⁹ § 162—167 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1951 r. tymczasowy regulamin zakładów poprawczych (Dz. U. nr 67, poz. 468; zm.: Dz. U. 1955, nr 4, poz. 26).

wych jedynie w razie wniesienia rewizji nadzwyczajnej. W dwu pozostałych postępowaniach można wskazać przykładowo na takie formy nadzoru sądowego, jak: obowiązek wyrażenia zgody przez sędziego penitencjarnego na ukaranie umieszczeniem w oddziale izolacyjnym (art. 57 § 2 k.k.w.) czy też przysługujące temu sędziemu prawo uchylecia albo zmiany sprzecznej z prawem lub zasadami polityki penitencjarnej decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym (art. 58 § 2 k.k.w.).

Sądowa kontrola nad postępowaniem dyscyplinarnym przeciwko adwokatom została podyktowana faktem, że w postępowaniu tym rozpoznawane są niektóre czyny o charakterze ogólnokryminalnym (pomówienie) popełnione przez adwokatów w toku wykonywania zawodu. W pozostałych wypadkach sądowa kontrola nad administracyjnym orzecznictwem w sprawach dyscyplinarnych ma miejsce wówczas, gdy można w tym postępowaniu wymierzyć karę pozbawienia lub ograniczenia wolności. Stąd też w postępowaniach dyscyplinarnych, gdzie z reguły wymierzenie najsurowszej kary polega na pozbawieniu sprawcy pełnionej przez niego funkcji, a więc usunięciu go ze służby czy skreśleniu go z listy członków danego zawodu lub zajęcia, kontrola sądowa jest instytucją wyjątkowo spotykaną. Brak sądowej kontroli nad wojskowym postępowaniem dyscyplinarnym, gdzie może zostać wymierzona kara aresztu, a więc kara pozbawiająca wolności, sprawcę przewinienia dyscyplinarnego, należy tłumaczyć szczególnym charakterem służby wojskowej.

Za słabą stronę administracyjnego modelu orzecznictwa w tego rodzaju sprawach można również uznać nałożenie na administrację obowiązku orzekania w sprawach o czyny o charakterze ogólnokryminalnym, a więc w sprawach, które są dość luźno powiązane z organizatorską funkcją administracji.

VII

Fakt, że procedury administracyjne służą nie tylko prawu administracyjnemu, można uznać za jeszcze jedną przyczynę dużego ich zróżnicowania oraz dużego zróżnicowania powstających na ich podstawie stosunków procesowych.

Niemniej, cechy wyróżniające ten stosunek spośród innych stosunków prawnych pozostają nie zmienione. I to zarówno cechy wskazujące na administracyjny, jak i procesowy charakter tych stosunków. Do pierwszych należą takie ich właściwości, jak: 1) oparcie uprawnień i obowiązków stron na szczegółowych podstawach prawnych, konkretyzujących wszystkie istotne elementy stosunku; 2) niemożność zmiany

uprawnień i powinności nałożonych na stronę stosunku przez ustawę (uprawnienia przyznane jednej stronie nie mogą przysługiwać nigdy drugiej i na odwrót); 3) autorytatywność konkretyzacji prawa następującej w toku stosunku procesowego, a dokonywanej przez jedną ze stron tego stosunku, mianowicie przez organ prowadzący postępowanie.

Właściwościami wskazującymi na procesowy ich charakter są następujące cechy: 1) podstawa prawna tych stosunków, którą stanowią przepisy proceduralne; 2) niemożność ich istnienia bez poprzedzających je stosunków materialnoprawnych (wyjątek stanowią tu stosunki powstające na tle postępowań represyjnych, gdzie — jak już zaznaczono wyżej — przyjęcie konstrukcji procesu kontradyktoryjnego ma charakter czysto formalny); 3) wszczęcie, będące zawsze rezultatem określonej czynności prawnej (wniosek o wszczęcie postępowania, podjęcie postępowania z urzędu); 4) usługowy ich charakter — co oznacza, że przestają one istnieć z chwilą skonkretyzowania pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego.

Instytut Administracji UL
Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego

Jan Paweł Tarno

QUELQUES PROBLÈMES DE LA RELATION ADMINISTRATIVE ET JURIDIQUE DE PROCÈS

L'article constitue l'analyse de quelques problèmes du domaine de la relation administrative et juridique de procès. Il a pour but de formuler les traits caractéristiques de cette relation qui permettraient de la distinguer des autres relations juridiques. L'article se compose de sept parties. Dans la première, l'introduction, sont présentés les desseins des recherches. Au deuxième point les limites du champ des recherches ont été définies. L'analyse des liaisons entre les relations juridiques matérielles et celles juridiques formelles (de procès) sur la base du droit administratif constitue la matière du troisième point. Au quatrième point, central dans cet article, on fait l'analyse de la relation administrative de procès en examinant toutes ses composantes. Le point suivant aborde certaines différences des relations de procès prenant naissance sur le fond des procédures administratives différentes (point V). On explique ensuite les causes de cet état des choses (point VI). Au dernier point on additionne toutes les réflexions précédentes et formule les conclusions finales.

Malgré la diversité des relations administratives et juridiques de procès on peut distinguer leurs quelques traits constants les séparant des autres relations. Les traits qui indiquent le caractère administratif de ces relations sont: 1) le fondement des droits et des devoirs des parties de ces relations sur les bases juridiques

détaillées, concrétisant tous les éléments essentiels de la relation, 2) l'impossibilité de changer les devoirs et les droits imposés à une partie de la relation par la loi, (des droits accordés à une partie ne peut pas profiter la partie opposée et inversement), 3) la concrétisation du droit qui a lieu pendant la relation de procès est la concrétisation autoritaire et opérée par une des parties de la relation, c.-à-d., par l'organe qui mène le procédé.

Par contre, ce qui définit ces relations comme celles de procès sont les traits suivants: 1) la base juridique de ces relations constituée par les règlements de procédure, 2) l'impossibilité d'exister sans relations juridiques matérielles précédentes (à l'exception des relations prenant naissance sur le fond des procédures repressives où l'admission de la construction du procès contradictoire a un caractère purement formel), 3) leur commencement est toujours un résultat d'une action juridique définie (la proposition d'entamer la procédure, l'entreprise de la procédure à titre d'office), 4) la relation concrète de procès cesse d'exister au moment où son rôle est accompli, c.-à-d., au moment de la concrétisation de la première relation administrative et juridique.