

Rozdział I. Pojęcie *Vorverfahren* i jego miejsce w systemie środków prawnych w niemieckim postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym

§ 1. Ustalenia terminologiczne

Instytucja *Vorverfahren* nie jest znana polskiemu porządkowi prawnemu, co stwarza pewne trudności w jej wyjaśnieniu za pomocą rodzimej aparatury pojęciowej. Najogólniej rzecz ujmując, postępowanie *Vorverfahren* stanowi sformalizowaną procedurę wstępną (poprzedzającą postępowanie przed sądem)¹. Pojęcie to występuje w RFN w różnych dziedzinach prawa w wielu odmianach i znaczeniach i nie jest strukturą jednorodną, jakkolwiek w obszarze niemieckiego prawa administracyjnego *Vorverfahren* jest instytucją o jednolitym znaczeniu. Rozwój poszczególnych odmian postępowania wstępnego jest ściśle powiązany z ewolucją celów, którym ma służyć.

W niemieckim systemie prawa administracyjnego postępowanie *Vorverfahren* uruchamiane jest środkiem prawnym w postaci sprzeciwu *Widerspruch* i zwane jest także postępowaniem ze sprzeciwu (*Widerspruchsverfahren*). Nie tylko poprzedza ono złożenie skargi do sądu administracyjnego, ale także stanowi przesłankę jej dopuszczalności.

Postępowanie wstępne jest postępowaniem mającym zastosowanie wyłącznie do sporów publicznoprawnych określonych w ustawie. Postępowanie wstępne w obszarze niemieckiego prawa procesowego należy zaliczyć do kategorii postępowania odwoławczego, a wynika to z umiejscowienia tego postępowania w niemieckim systemie prawnym. Jednakże, co należy wyraźnie pod-

¹ C. Creifelds (Hrsg.), Rechtswörterbuch, München 1968, s. 4856.

kreślić, zbyt daleko idącym uproszczeniem byłoby zakwalifikowanie tego postępowania jako postępowania odwoławczego w rodzimym rozumieniu tego terminu². Niemieckie postępowanie administracyjne jest jednoinstancyjne, a niemieckie postępowanie wstępne nie jest mechanizmem otwierającym administracyjny tok instancji, tak jak ma to miejsce w polskim administracyjnym prawie procesowym po złożeniu odwołania dewolutywnego. Jest specyficzną konstrukcją pozwalającą zaskarżyć wydany akt, która dodatkowo posiada pewne cechy swoiste. *Vorverfahren* uregulowane jest w rozdziale VI ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), który zatytułowano „*Rechtsbehelfsverfahren gegen Verwaltungsakte*” („Postępowanie odwoławcze przeciwko aktom administracyjnym”). Konstrukcja postępowania wstępnego jest charakterystyczna za sprawą jej regulacji na styku dwóch ustaw. Przepis § 79 VwVfG stanowi, że do formalnych środków prawnych umożliwiających zaskarżenie aktów administracyjnych mają zastosowanie przepisy ustawy o sądownictwie administracyjnym.

Zgodnie z § 68 ustawy o ustroju sądów administracyjnych (*Verwaltungsgerichtsordnung*) przed złożeniem skargi o uchylenie aktu administracyjnego (*Anfechtungsklage*) należy w ramach *Vorverfahren* sprawdzić legalność i celowość aktu administracyjnego. W myśl przepisu § 69 VwGO postępowanie wstępne uruchamiane jest przez wniesienie sprzeciwu. Strona może wnieść sprzeciw wtedy, kiedy ma subiektywne przekonanie co do tego, że zaskarżona decyzja narusza prawo³. Przedmiotem sprzeciwu jest decyzja wydana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Postępowanie wstępne przeprowadzane jest dwuetapowo. Pierwsza faza tego postępowania toczy się przed organem, który wydał zaskarżony akt i – co istotniejsze – na tym etapie organ zobowiązany jest ponownie zbadać sprawę (*Abhilfeverfahren*). Po przeprowadzeniu tej części postępowania organ może uchylić lub zmienić wydaną przez siebie decyzję. Przeprowadzenie tego etapu postępowania jest obligatoryjne. Drugim etapem postępowania wstępnego jest przeprowadzenie właściwego postępowania ze sprzeciwu przez organ nadrzędny w stosunku do tego, który wydał zaskarżoną decyzję⁴. Jak wspomniałam już wcześniej, niemieckie postępowanie administracyjne jurysdykcyjne jest jednoinstancyjne. Wobec tego, że w doktrynie używa się określenia „organ drugiej

² Z. Kmiecik, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, PiP 2010, z. 1, s. 36.

³ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, Mainz 2019, s. 83.

⁴ Tamże, s. 107.

instancji”, wyjaśnić należy, iż określenie to dotyczy wyłącznie organu prowadzącego drugi etap postępowania wstępnego.

Przyjmując za W.-R. Schenke, podstawowym pojęciem w niemieckim procesowym prawie administracyjnym jest *Rechtsbehelfe*, które oznacza wszelkie środki zaskarżenia zmierzające do uchylenia bądź zmiany zaskarżonego rozstrzygnięcia⁵. Autor ten definiuje środki zaskarżenia jako uprawnienia przyznane osobie w toku postępowania, podejmowane w celu kontroli wydanego (uprzednio) władczego rozstrzygnięcia⁶. Należy zauważyć, że w systemie niemieckich środków zaskarżenia rozróżnia się formalne i nieformalne środki prawne⁷. Atrybutem tych ostatnich jest to, że wymagania formalne, jakie są im stawiane, ograniczone są do niezbędnego minimum. Do złożenia takiego środka nie ma przewidzianego w ustawie terminu. Jedynym warunkiem, jaki się im stawia, jest zachowanie formy pisemnej. Skorzystanie z takiego środka nie powoduje przyznania skarżącemu roszczenia procesowego o ponowne załatwienie sprawy. W niemieckim systemie środków zaskarżenia można wyróżnić następujące nieformalne środki zaskarżenia:

- 1) remonstracja (*Gegenvorstellung*),
- 2) skarga nadzorcza do przełożonego (*Aufsichtbeschwerde*) oraz
- 3) skarga osobista (*Dienstaufsichtsbeschwerde*)⁸.

W przeciwieństwie do nieformalnych środków zaskarżenia, tylko dla tych formalnych zastrzeżone są takie wymagania, jak termin na ich złożenie oraz forma. Wniesienie takiego formalnego środka prawnego uregulowane jest szczegółowo w przepisach prawa. Jego wniesienie powoduje, że strona może domagać się określonego rezultatu procesowego⁹. Innymi słowy, skorzystanie z formalnego środka zaskarżenia stanowi przejaw konkretyzacji gwarantowanego w ustawie uprawnienia, polegającego na dochodzeniu roszczenia procesowego o zbadanie legalności rozstrzygnięcia organu administracji.

⁵ C. Creifelds (Hrsg.), *Rechtswörterbuch*, s. 833.

⁶ W.-R. Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, Heidelberg 2019, s. 1.

⁷ E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 15 i wskazana tam literatura.

⁸ W.-R. Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 2.

⁹ Tamże, s. 3.

Z kolei O. Koellreuter posłużył się nieco innym rozróżnieniem środków zaskarżenia, wyróżniając:

- 1) środki właściwe (*eigentliche Rechtsmittel*), czyli sprzeciw (*Widerspruch*), oraz
- 2) niewłaściwe (*uneigentlichen Rechtsmittel*), czyli remonstrację¹⁰.

Autor ten uznał, że pojęcie środków prawnych jest równoważne, jednakże wśród tych środków można wyróżnić takie, których uruchomienie powoduje powstanie roszczenia procesowego bądź też nie. Doktryna posługuje się dwoma określeniami oznaczającymi środki zaskarżenia: *Rechtsbehelf* oraz *Rechtsmittel*, niekiedy stosując je zamiennie, bądź definiując jeden za pomocą drugiego, traktując je synonimicznie. Można też spotkać się ze stanowiskiem, zgodnie z którym pojęcie *Rechtsbehelf* jest pojęciem szerszym w stosunku do pojęcia *Rechtsmittel*. Ponadto, według tego twierdzenia, między obiema nazwami panuje stosunek nadrzędności pojęcia *Rechtsbehelf* wobec *Rechtsmittel*. Zgodnie z tym zapatrywaniem tylko kategorii *Rechtsmittel* można przypisać takie skutki, jak dewolucję kompetencji oraz wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu¹¹.

Niezależnie od powyższych racji sądzę, że podział na formalne i nieformalne środki zaskarżenia, ze względu na skutki procesowe, jakie za sobą pociąga, wydaje się logiczny i przejrzysty. Dokonując powyższych kwalifikacji, niemiecka doktryna, przy odróżnieniu tych środków, kładzie nacisk na skutki, jakie one wywołują, tj. na dewolutywność bądź suspensywność danego środka. Jednakże uważam, że rudymenarną różnicą między tymi środkami weryfikacji działań administracji jest to, czy wniesienie danego środka powoduje przyznanie stronie roszczenia procesowego, czy też nie. Do takiego podziału środków weryfikacji w postępowaniu administracyjnym ze względu na obowiązek organów administracji publicznej rozpatrzenia tego środka odniósł się J. Jendroška. Rozróżnił on środki prawne doskonałe, czyli środki zaskarżenia uregulowane w ówczesnym polskim Kodeksie postępowania administracyjnego, oraz niedoskonałe, tj. remonstracji rozumianej jako przedstawienie (prośba)¹². Opis środków zaskarżenia poprzez wskazanie ich atrybutów może także służyć rozróżnieniu spraw, które można za ich pomocą załatwić. Można zatem przyjąć, że niemiecka typologia środków zaskarżenia jest zbliżona do koncepcji

¹⁰ O. Koellreuter, *Grundfragen des Verwaltungsrechts*, Köln–Berlin 1955, s. 134–135.

¹¹ H. Pschera, A. Gössl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Hamburg 1973, s. 108.

¹² J. Jendroška, [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 205.

środków prawnych w polskim administracyjnym prawie procesowym. Środki formalne i nieformalne składają się na kompletny system środków prawnych służących weryfikacji legalności aktów administracyjnych¹³.

Uwzględniając status podmiotu administrującego i administrowanego oraz potrzebę wydawania decyzji w wielu rodzajach spraw administracyjnych, ustanowienie jednego mechanizmu *Vorverfahren* okazało się niemożliwe. Postępowanie wstępne w sprawach podatkowych uregulowane jest wyłącznie w Ordynacji podatkowej (*Abgabenordnung*). Zgodnie z § 44 ustawy o ustroju sądów finansowych (*Finanzgerichtsordnung*) można złożyć skargę do sądu finansowego (*Finanzgericht*) po przeprowadzeniu *Einspruchsverfahren*, czyli postępowania ze sprzeciwu uregulowanego w AO. W tym postępowaniu odpowiednikiem *Widerspruch* jest *Einspruch*. Zgodnie z § 347 AO sprzeciw składa się w terminie miesiąca od wydania decyzji podatkowej. Ponadto, jak wyżej wskazałam, złożenie sprzeciwu nie powoduje wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji podatkowej. *Einspruch*, zgodnie z § 367 ust. 1 AO, nie wywołuje także skutku dewolutywnego, a zatem sprawa jest rozpoznawana przez organ, który wydał zaskarżony akt i postępowanie to nie jest dwuetapowe. W myśl § 45 ust. 1 FGO złożenie skargi do sądu finansowego jest możliwe bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania wstępnego, pod warunkiem że organ, który ma rozpoznać sprzeciw, wyrazi na to zgodę. Takie unormowanie wskazuje na dużo większą dyspozytywność organów prowadzących postępowanie podatkowe, a mechanizmem zabezpieczającym jest to, że sąd – zgodnie z § 45 ust. 2 FGO – może nakazać organowi rozpoznanie sprzeciwu, jeśli uzna, że konieczne jest ponowne przeprowadzenie postępowania dowodowego przez organ, który wydał zaskarżony akt. Niemiecka ustawa o ustroju sądów administracyjnych nie przewiduje takiej możliwości. Wyrażenie zgody na bezpośrednie złożenie skargi do sądu administracyjnego z pominięciem przeprowadzenia postępowania wstępnego może być traktowane jako mechanizm przyspieszający postępowanie sądowe i wykorzystywane w sytuacji, gdy organ nie zgadza się z zarzutami sprzeciwu. Z kolei możliwość nakazania przez sąd przeprowadzenia postępowania dowodowego po złożeniu sprzeciwu może ułatwić rozpoznanie sprawy przed sądem. To organ bowiem może pozyskać więcej dowodów mających istotne znaczenie dla sprawy.

Z kolei w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i w sprawach osób ubiegających się o azyl postępowanie ze sprzeciwu uregulowane jest wyłącznie w ustawie o ustroju sądów socjalnych (*Socialgerichtsgesetz*). Poza tym nie

¹³ E. Szewczyk, Remonstracja, s. 11; F. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, s. 18.

wyказuje ono cech szczególnych w stosunku do *Vorverfahren*, uregulowanego na gruncie VwVfG i VwGO.

Powyższy podział na trzy odrębne postępowania *Vorverfahren* odpowiada teorii trzech filarów administracji¹⁴. Teoria ta wywodzi się z czasów kodyfikacji niemieckiego postępowania administracyjnego, gdyż pierwotnym założeniem w toku prac komisji kodyfikacyjnej było ujednolicenie wszystkich szczególnych postępowań administracyjnych. Cel ten nie został osiągnięty, bo w trakcie dyskusji prowadzonych w ramach prac ustawodawczych nad kodyfikacją postępowania administracyjnego przeważały głosy opowiadające się za koniecznością zachowania odrębności postępowań szczególnych¹⁵. W rezultacie, obok VwVfG, funkcjonują dwie regulacje specjalne: postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (Sozialgesetzbuch) oraz Ordynacja podatkowa. Wskazany podział odpowiada zakresowi jurysdykcji sądów administracyjnych. Mimo rozbieżności, przejawiających się w uregulowaniu *Vorverfahren* w innych ustawach, postępowanie to jawi się jako instytucja w jej kluczowych aspektach jednorodna, gdyż mechanizm jej działania we wspomnianych trzech obszarach administracji jest podobny, a występujące różnice są nieznaczne, pozostając bez wpływu na istotę tego postępowania.

Pojęcie *Vorverfahren* występuje w niemieckim systemie prawa administracyjnego także w prawie urzędniczym. Odnoszą się do niego uregulowania zawarte w § 126 ustawy o urzędnikach federalnych (Bundesbeamtengesetz). Przepisy BBG uprawniają urzędników do wnoszenia skarg wynikających ze stosunku służbowego (*Beamtenverhältnis*). Chcąc złożyć taką skargę, uprzednio należy przeprowadzić postępowanie wstępne, zgodnie z przepisami § 68 VwGO. Dopiero po przeprowadzeniu postępowania wstępnego można złożyć skargę do sądu administracyjnego. Wniesienie sprzeciwu, a następnie skargi o uchylenie nie odnosi skutku zawieszającego wobec delegacji i przeniesienia ze stosunku służbowego (§ 126 ust. 4 BBG).

Pojęcie *Vorverfahren*, jak zasygnalizowałam na początku pracy, występuje również w innych obszarach prawa RFN, i to zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym. Znaczenie terminu *Vorverfahren* wydaje się uniwersalne.

Wprawdzie przymioty poszczególnych procedur nadają *Vorverfahren* właściwe im cechy, jednak w każdym przypadku postępowanie wstępne obejmuje pewien zespół czynności poprzedzających przeprowadzenie postępowania są-

¹⁴ F.O. Kopp, U. Ramsauer (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München 2010, s. 14.

¹⁵ Tamże.

dowego. Daje się zaobserwować, że sens ich podejmowania zmierza do koncentracji procesu, przygotowania rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a tym samym – usprawnienia postępowania.

Z kolei w niemieckim procesowym prawie cywilnym instytucja pisemnego *Vorverfahren* oznacza pisemne postępowanie po wniesieniu skargi (pozewu). Postępowanie, o którym mowa w § 276 ustawy o postępowaniu cywilnym (*Zivilprozessordnung*), jest elementem niemieckiego procesu cywilnego. Wraz z doręczeniem odpisu pozwu przewodniczący wzywa pozwanego, aby w terminie 2 tygodni oświadczył, czy zamierza złożyć odpowiedź na pozew (§ 276 ust. 1 zd. 1 ZPO). Jeżeli pozwany tego nie uczyni, to na osobny wniosek powoda sąd może wydać wyrok zaoczny. Natomiast jeżeli pozwany oświadczy, że nie zgadza się z twierdzeniami powoda zawartymi w pozwie, wówczas w terminie kolejnych 2 tygodni musi przedłożyć odpowiedź na pozew; przy czym termin ten może zostać wydłużony przez przewodniczącego. Uchybienie temu terminowi nie skutkuje jednak automatycznym rozstrzygnięciem sprawy cywilnej w drodze wyroku zaocznego, a jedynie pominięciem wniosków dowodowych zgodnie z zasadami dotyczącymi spóźnionego składania wniosków dowodowych, czyli będzie powodować ujemne skutki procesowe w postępowaniu cywilnym. W niemieckim procesie cywilnym pisemne postępowanie przygotowawcze służy rozpoznaniu sprawy cywilnej bez prowadzenia dalszych posiedzeń, zwłaszcza rozprawy. Instytucja ta realizuje przede wszystkim postulat szybkości postępowania cywilnego, a także ma na celu ograniczenie zaangażowania sądu w rozwiązaniu sporu, przy jednoczesnej minimalizacji kosztów tego postępowania.

Warto w tym miejscu zauważyć, że podobna instytucja została dodana w 2019 r. do polskiego Kodeksu postępowania cywilnego¹⁶. Nowelizacja ta reguluje sposób przygotowania postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Zgodnie z przepisem art. 205⁴ § 1 KPC po złożeniu odpowiedzi na pozew, a także gdy odpowiedź na pozew nie została złożona, ale wyrok zaoczny nie został wydany, przewodniczący wyznacza posiedzenie przygotowawcze. Posiedzenie przygotowawcze stanowi centralną instytucję tego etapu postępowania, mającą na celu zapewnienie szybkiego rozpoznania sprawy. Instytucja ta ma poprawić standard ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym przez zwiększenie efektywności pierwszego etapu tej procedury.

¹⁶ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.). Zob. art. 205⁵ KPC dodany na mocy ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.).

Z kolei w niemieckim karnym prawie procesowym pojęcie *Vorverfahren* używane jest zamiennie w stosunku do pojęcia *Ermittlungsverfahren*. Nazwa ta oznacza karne postępowanie przygotowawcze, czyli śledztwo lub dochodzenie, zbliżone do instytucji postępowania przygotowawczego w polskim prawie karnym. Zasadniczym celem tego postępowania jest zbadanie, czy doszło do popełnienia przestępstwa, ustalenie kręgu pokrzywdzonych, szkody, a także ustalenie okoliczności faktycznych zmierzających do sporządzenia aktu oskarżenia. Etap ten, ze względu na specyficzny cel tego postępowania, jakim jest przygotowanie aktu oskarżenia, znacząco różni się od kolejnych stadiów postępowania karnego¹⁷. Jego przeprowadzenie ma niebagatelne znaczenie dla przygotowania postępowania sądowego.

§ 2. Kształtowanie się idei postępowania wstępnego

Śladów składających się na historię *Vorverfahren*, rozumianego szerzej jako zespół czynności podejmowanych przez organ, który wydał zaskarżony akt przed zainicjowaniem postępowania sądowego, można doszukiwać się już w księstwach niemieckich. Historyczne postępowanie wstępne kształtowało się „obok” sądownictwa administracyjnego, a jego początki można odnaleźć już w unormowaniach dziewiętnastowiecznych¹⁸. Jak można przypuszczać, postępowanie wstępne wywodzi się z prerogatyw organów sprawujących najwyższą władzę w państwie, a więc z uprawnień decyzyjnych, które początkowo pozostawały poza sądową kontrolą. Do końca XVIII w. panowało bowiem powszechne przekonanie co do tego, że sądy miały orzekać wyłącznie w sprawach sądowych (*causae iudicae*), podczas gdy *causae politicae* miały być rozstrzygane przez administrację¹⁹. Nie oznaczało to jednak, że sprawy administracyjne wyłączone były spod jurysdykcji sądowej. *Causa politica* mogła stać się sprawą sądową w sytuacji, gdy organy przyznawały stronie przywilej lub strona mogła wskazać naruszenie prawa podmiotowego. Ten stan rzeczy utrzymywał się do połowy XIX w. Podczas Frankfurckiego Zgromadzenia Narodowego w 1848 r. wyrażono postulat, aby utworzyć sądownictwo administracyjne²⁰. Nie został on wówczas zrealizowany, chociaż Konstytucja Cesarstwa

¹⁷ L. Schaff, Zakres i formy postępowania przygotowawczego, Warszawa 1961, s. 9.

¹⁸ G. Sydow, S. Neidhart, Verwaltungsinterner Rechtsschutz, Baden-Baden 2007, s. 23.

¹⁹ Tamże, s. 24.

²⁰ Tamże, s. 31.

Niemieckiego z marca 1849 r. stanowiła, że o wszystkich naruszeniach prawa rozstrzygać ma sąd²¹. Konsekwencją tego, że ten akt nie wszedł w życie, było to, iż nie doszło wówczas także do uruchomienia sądownictwa administracyjnego. Pierwszy sąd administracyjny w Niemczech powstał nieco później – na mocy Prawa o ustroju sądów administracyjnych z 1863 r. w Badenii powstał *Badischer Verwaltungsgerichtshof*²². Wszystkie spory z zakresu administracji publicznej miały być rozstrzygane przed tym sądem. Skargę można było wnieść pisemnie lub ustnie do protokołu²³. Warunkiem zainicjowania postępowania sądowego było przeprowadzenie wstępnej procedury polegającej na zajęciu stanowiska w sprawie skargi przez organ administracji publicznej. Tak rozumiane postępowanie wstępne dawało sposobność organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, do autoweryfikacji poprzez niezwłoczne ogłoszenie decyzji ostatecznej w tym zakresie²⁴. W toku tego postępowania organy, jeśli uznały to za konieczne, mogły przeprowadzić dodatkowe postępowanie dowodowe. Szczątkowość tej regulacji nie stała na przeszkodzie upowszechnieniu się tego postępowania, czego dowodem jest choćby to, że ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Badenii-Wirtembergii wydało dekret do urzędów okręgowych, który wezwał urzędników do usprawnienia tego postępowania przedsądowego²⁵. W rezultacie wykonania tego dekretu urzędnicy zyskali dodatkowe kompetencje w postaci możliwości przeprowadzania rozprawy w ramach postępowania wstępnego. Po zakończeniu rozprawy urzędnicy udawali się na niejawną naradę, po której następowało ogłoszenie decyzji ostatecznej i jej motywów oraz pouczenie stron.

Elementów składających się na instytucję postępowania wstępnego można doszukać się także w unormowaniach innych księstw niemieckich. Ówczesnie bowiem powszechnie poszukiwano narzędzi, za pośrednictwem których można by było odwołać się od decyzji bez konieczności wkraczania na drogę sądową. W Księstwie Anhalt w 1888 r. uchwalono ustawę o sądach i sporach administracyjnych, dzięki czemu – jak dostrzegł *K.H. Millgramm* – księstwo to

²¹ § 182 Konstytucji I Rzeszy Niemieckiej z 1849 r., <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehre/stuehle/dreier/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-deutschen-reichs-vom-28-maerz-1849/> (dostęp: 13.10.2021 r.).

²² *M. Stolleis*, *Geschichte des Öffentlichen Recht in Deutschland*, München 1992, s. 399.

²³ *G. Sydow*, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden*, [w:] *K. Sommermann, B. Schaffarzik* (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte des Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Berlin–Heidelberg 2019, s. 167 i n.

²⁴ Tamże, s. 167.

²⁵ Tamże, s. 168.

stało się pierwszym w Rzeszy Niemieckiej, w którym ustanowiono jurysdykcję sądowoadministracyjną²⁶. Warto zauważyć, że na mocy tej ustawy, choć nie we wszystkich przypadkach, wprowadzono trójstopniowe sądownictwo administracyjne.

Przepisy tej ustawy zawierały również wymogi dotyczące postępowania wstępnego. Warunkiem dopuszczalności złożenia skargi do sądu było jej uprzednie wniesienie do organu administracyjnego, który wypowiadał się co do jej zasadności i decyzja ta była ostateczna. W ten sposób ustawa ta ukształtowała postępowanie wstępne poprzedzające wniesienie skargi do sądu administracyjnego. W literaturze określono je jako *freiwilliges Vorverfahren* (dobrowolne postępowanie wstępne)²⁷. Przymiotu dobrowolności w takim postępowaniu upatrywano w tym, że organ mógł podjąć czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, a następnie ogół zebranego materiału dowodowego mógł ocenić na podstawie kryterium, które może przypominać kryterium swobodnej oceny dowodów. To od organu bowiem zależało, jakie dowody przeprowadzić, a następnie które z nich można uznać za wiarygodne, a które nie. Przyjęcie takiego rozwiązania, opartego na samokontroli organów, było uzasadnione tym, że wstępna kontrola skargi przez organ, który wydał zaskarżony akt, jest tańsza i bardziej przystępna dla strony, a ponadto postępowanie to miało zapobiegać nadmiernemu obciążeniu sądów administracyjnych²⁸. Organ na skutek przeprowadzenia postępowania wstępnego mógł zmienić swoją decyzję. Wydanie reformatoryjnego rozstrzygnięcia było zaskarżalne do sądu administracyjnego.

Postępowanie wstępne, jako forma poprzedzająca postępowanie przed sądem, ukształtowało się i rozwinęło w Księstwie Brunswick. W 1895 r. weszła tam w życie ustawa o sprawiedliwości administracyjnej (*Gesetz betreffend die Verwaltungsrechtspflege*)²⁹. Na mocy tej ustawy od 1.4.1896 r. sąd administracyjny rozpoczął swoją działalność. Wniesienie skargi co do zasady powodowało wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, jednakże organ miał prawo nakazać wykonanie zaskarżonego aktu wówczas, gdy uznał, że niewykonanie decyzji mogło narażać społeczeństwo na stratę. W Księstwie Brunswick zainicjowanie postępowania przed sądem było warunkowane wyczerpaniem drogi administracyjnej, tj. po ponownym przeprowadzeniu postępowania

²⁶ K.-H. Millgramm, [w:] K. Sommermann, B. Schaffarzik (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte des Verwaltungsgerichtsbarkeit*, s. 442.

²⁷ Tamże, s. 446.

²⁸ Tamże.

²⁹ G.C. Burmeister (Hrsg.), *Handbuch*, s. 465.

nia przed organem administracji publicznej³⁰. Nie uruchamiało się go, jeśli akt został wydany przez najwyższy organ administracji publicznej (*Staatsministerium*). Wspomniana ustawa wprowadziła również możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia skargi. W razie skorzystania przez strony z tego prawa akt administracyjny uznawany był za ostateczny i prawomocny. Po przeprowadzeniu postępowania wstępnego termin na złożenie skargi wynosił 2 tygodnie. Skarżący mógł wnieść ten środek ustnie bądź pisemnie. Skorzystanie ze skargi niosło za sobą pewne zagrożenie dla skarżącego, a mianowicie musiał liczyć się z tym, że decyzja zostanie zmieniona na niekorzyść. Brak zakazu *reformatio in peius* dotyczył postępowania zarówno sądowego, jak i poprzedzającego postępowanie przed sądem. Wskazany mechanizm przypomina zatem w istocie instytucję *Vorverfahren* uregulowaną w aktualnie obowiązującej niemieckiej ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nieprzeprowadzenie tego postępowania uniemożliwiało bowiem wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Po wyczerpaniu tej procedury rozpoczynał się proces sądowy, w którym sąd decydował, czy skarga była uzasadniona w oparciu o samą istotę skargi oraz dowody przedstawione zarówno w administracyjnym toku instancji, jak i przed sądem. Nieobecność strony w postępowaniu przed sądem nie wstrzymywała postępowania sądowoadministracyjnego, skutkowało to jednak zaakceptowaniem przez sąd twierdzeń drugiej strony. Rozstrzygnięcia sądu administracyjnego przybierały postać decyzji lub wyroku³¹ (*Bescheid oder Urteil*). Decyzję można przyrównać do współczesnego postanowienia, bowiem w tej formie rozstrzygano o kosztach postępowania oraz uznawano skargę za niedopuszczalną, a orzeczenie co do istoty zapadało w formie wyroku. W wyniku rozpoznania skargi sąd administracyjny mógł oddalić skargę, całkowicie lub częściowo uchylić decyzję oraz sporządzić wytyczne co do dalszego postępowania. Sąd administracyjny, w przypadku uchylenia decyzji, nie mógł sam merytorycznie rozstrzygnąć sprawy administracyjnej załatwionej uchyloną przez siebie decyzją.

Wyżej opisany mechanizm przypominający współczesne postępowanie wstępne, ukształtowany jako pewnego rodzaju samokontrola zaskarżonego aktu i jednocześnie warunek dopuszczalności złożenia skargi do sądu administracyjnego, funkcjonował aż do czasów Republiki Weimarskiej. Oprócz tego środkami, z których można było wówczas skorzystać w postępowaniu administracyjnym, były rekurs oraz petycja. Pierwszy z nich polegał na zwróceniu się

³⁰ Tamże, s. 497.

³¹ Tamże, s. 505.

do tego samego organu z żądaniem ponownego zajęcia się sprawą i można go było złożyć w każdym czasie³². W literaturze niemieckojęzycznej termin *Rekurs* w znaczeniu prawnym pojawił się już ponad dwa stulecia temu, zatem jest to środek starszy od sprzeciwu³³. Środek ten można było złożyć do organu nadrzędnego. Strona miała również możliwość wniesienia petycji, która obejmowała prośbę adresowaną do organu nadrzędnego, zawierającą sformułowane zarzuty pod adresem organu administracji. Warto przypomnieć, że prawo petycji ma w niemieckim prawie konstytucyjnym znacznie dłuższą historię, bowiem już Landrecht Pruski przewidywał możliwość złożenia tego środka³⁴. Jednakże, co należy wyraźnie podkreślić, oba te środki stanowiły w istocie jedynie prośbę do organów o zajęcie się sprawą. W literaturze zauważono, że późniejsze pojawienie się *Einspruch*, czyli pierwowzoru *Widerspruch*, można wywodzić z absolutystycznej tendencji niemieckiej administracji do autokontroli³⁵. Oba te środki, tj. *Rekurs* i *Einspruch*, rozwijały się odrębnie od siebie. Następnie, podejmując próby usystematyzowania tych środków, zaczęto odróżniać środki formalne, jak *Einspruch* (sprzeciw) czy *Beschwerde* (skarga), oraz nieformalne, jak *Gegenvorstellung* (remonstracja kierowana do tego samego organu administracji, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie)³⁶. W. Jelinek w opracowaniu z 1931 r. określił *Einspruch* jako „formalną remonstrację”³⁷ i wskazał, że różni ona się od skargi tylko i wyłącznie tym, że rozpatrywana jest przez ten sam organ. Ówczesnie *Einspruch* był środkiem, który był wykorzystywany do zaskarżania rozstrzygnięć, w których adresaci byli określani w sposób generalny. Były to w tamtym czasie decyzje dotyczące podatku od nieruchomości oraz tzw. podatku wspólnotowego, czyli opłat lokalnych. Funkcjonujące wówczas w sprawach administracyjnych środki prawne stanowią pierwowzory współczesnych niemieckich formalnych i nieformalnych środków zaskarżenia³⁸.

Rozwój niemieckiego prawa administracyjnego cechuje się stabilnością instytucji, której trudno doszukać się w bardziej doniosłych rozwiązaniach prawa konstytucyjnego. Właściwość tę dostrzegł O. Mayer, konstatując, że

³² G. Sydow, S. Neidhardt, *Verwaltungsinterner*, s. 23.

³³ Tamże.

³⁴ E. Szewczyk, *Remonstracja*, s. 9.

³⁵ Tak F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 66; A. Poschenrieder, *Außergerechtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht*, Berlin 2019, s. 32.

³⁶ W. Jelinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 295 i n.

³⁷ Tamże.

³⁸ A. Poschenrieder, *Außergerechtliche*, s. 32.

„prawo konstytucyjne przemija, a prawo administracyjne pozostaje”³⁹. Za-
uważonej przez tego autora niezmienności prawa administracyjnego wobec
przeobrażeń ustrojowych towarzyszy jego samowystarczalność, sama w so-
bie stanowiąca istotną jego wartość. Uwagi te dotyczą także unormowań są-
downictwa administracyjnego, które ukształtowane w XIX w. funkcjonowało,
z drobnymi zmianami, aż do powstania III Rzeszy. Obserwowany wówczas
kres sądownictwa administracyjnego i jakichkolwiek instytucji zapewniają-
cych jednostce możliwość zakwestionowania aktu administracyjnego wpisy-
wał się w charakter państwa narodowosocjalistycznego⁴⁰.

Jak się okazało, trwałość instytucji prawa administracyjnego ma swoje gra-
nice, wyznaczone przez te postanowienia prawa konstytucyjnego, które deter-
minują relacje pomiędzy państwem a jednostką. Naruszenie podstaw tych sto-
sunków wywiera – jak podkreślał *O. Bühler* – wpływ na prawa i obowiązki
jednostek kształtowane prawem administracyjnym⁴¹.

Powyższe głosy stały się przyczynkiem do dyskusji na temat konieczności
kodyfikacji postępowania administracyjnego po zakończeniu II wojny świato-
wej. Jak wskazuje *F. Mayer*, przedstawiciele niemieckiej nauki prawa admini-
stracyjnego zaznajomili się z pracami kodyfikacyjnymi innych państw w celu
ustalenia systematyki i wyciągnięcia wniosków⁴². Jednakże w RFN nie zdecy-
dowano się skorzystać z ustawy austriackiej jak i innych ustawodawstw jako
pierwowzoru. Jak można domniemywać, niemiecka nauka postawiła na wła-
sne, oryginalne rozwiązania, funkcjonujące wcześniej. Ponadto w toku prac
kodyfikacyjnych ze względu na odmiennie ukształtowanie ustrojowe zdecydo-
wano się położyć nacisk na uregulowanie definicji będących wytworem nie-
mieckiej myśli prawniczej, jak chociażby definicji aktu administracyjnego⁴³.
W 1960 r. weszła w życie ustawa o postępowaniu przed sądami administra-
cyjnymi. Uchwalenie tej federalnej ustawy, po wielu trudnościach, w rezulta-
cie wieloletniej pracy legislacyjnej, uznano w tamtym czasie za milowy krok
w rozwoju sądownictwa administracyjnego⁴⁴. Zgodnie z § 1 VwGO sądowa

³⁹ *O. Mayer* w przedmowie do *Deutschen Verwaltungsrecht*, Leipzig 1924, za: *G.C. Burmeister* (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte des Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, s. 468.

⁴⁰ *A. Poschenrieder*, *Außergerechtlche*, s. 34.

⁴¹ Za: *G.C. Burmeister* (Hrsg.), *Handbuch*, s. 469; *O. Bühler*, *Der Rechtsschutz im öffentlichen Recht*, Berlin 1929, s. 3.

⁴² *F. Mayer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, RPEiS 1978, z. 4, s. 111.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ *H. Schäfer*, *Endlich eine bundeseinheitliche Verwaltungsgerichtsordnung!*, *Juristen Zei-
tung* 1960, Nr. 3, s. 79.

kontrola administracji publicznej wykonywania jest przez niezależne, oddzielone od administracji sądy. Zakres kognicji sądów administracyjnych wyznacza przepis § 40 VwGO. Stosownie do jego brzmienia droga sądowa przed sądem administracyjnym jest dopuszczalna we wszystkich sporach publicznoprawnych, które nie mają charakteru konstytucyjnego, o ile spory te nie zostały wyraźnie przekazane przez ustawę innemu sądowi. Postępowanie sądowe poprzedzono obligatoryjnym co do zasady *Vorverfahren*. Włączenie tej konstrukcji do obowiązującego unormowania nie było oczywiste, bo podczas prac legislacyjnych analizowano celowość takiego rozwiązania. Z jednej strony wskazywano na jego zaletę wyrażającą się w odciążeniu sądów. Z drugiej jednak strony podawano w wątpliwość zasadność tego rozwiązania, zarzucając mu nadmierny formalizm i wyrażając obawy o zbyt długie przedłużenie postępowania. W rezultacie tej dyskusji ostatecznie zdecydowano się unormować jednolity środek prawny, którego wniesienie wywołuje skutek dewolutywny i suspensywny⁴⁵. W ustawie VwGO z 1960 r. wprowadzono „procedurę sprzeciwu”, która poprzedzała postępowanie sądowe. Złożenie skargi do sądu administracyjnego musi być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania *Vorverfahren*, co wynika z § 68 zd. 1 VwGO.

W tym miejscu warto zauważyć, że ustawę o postępowaniu administracyjnym uchwalono w Niemczech później, w 1976 r., i zawiera ona odesłanie do VwGO. Późniejsze uregulowanie ustawy o postępowaniu administracyjnym zrodziło pytania o relację pomiędzy obiema procedurami⁴⁶. Z jednej strony uchwalenie obu tych aktów prawnych sprawiło, że system kontroli aktów administracyjnych stał się spójny⁴⁷. Z drugiej strony – jak wskazuje się w niemieckiej nauce – relacja między administracją a sądownictwem jest przedmiotem sporów⁴⁸. Dyskusja dotycząca stosunku między administracją publiczną a sądownictwem bierze się stąd, że stosunek między obiema procedurami można określić za pomocą dwóch przeciwstawnych wyobrażeń. Z jednej strony – przez rozdzielenie (*Trennungsprinzip*) obu procedur za pomocą wyraźnego oddzielenia obu ustaw. Część przedstawicieli niemieckiej doktryny uważa, że istnieje wyraźny rozdział sądownictwa od administracji publicznej. Z drugiej strony przedstawiciele niemieckiej nauki zwracają uwagę na fakt pozostawiania w funkcjonalnej, wzajemnej zależności (*funktionale Zusammenhang*) postę-

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 34.

⁴⁷ E.J. Eberle, *The West German Administrative Procedure Act: A study in Administrative Decision Making*, *Penn State International Law Review* 1984, vol. 3, No. 1, s. 69.

⁴⁸ S. Vetter, *Mediation und Vorverfahren*, Berlin 2003, s. 11.

powołania administracyjnego i postępowania sądowego⁴⁹. Z jeszcze innej perspektywy można na postępowanie przed sądem administracyjnym spojrzeć jak na kontynuację postępowania administracyjnego⁵⁰. Wobec różnych celów obu ustaw w postępowaniu administracyjnym na pierwszy plan wysuwać się będzie realizacja zadań publicznych, z kolei w postępowaniu sądowoadministracyjnym – ochrona obywatela dokonywana przez niezależny i bezstronny sąd. Na tym tle stosunki panujące między *Vorverfahren* a postępowaniem sądowym można określić jako komplementarne⁵¹. Powyższe rozważania korespondują z poglądem wyrażonym już w nauce rodzimej przez Z. Kmiecika, który wskazał, że wraz z ewolucją organów orzekających granica między postępowaniami administracyjnym a sądowoadministracyjnym jest zamazana i niejasna⁵². Instytucja *Vorverfahren* jest tego znakomitym przykładem. Warto tu wskazać, że w niemieckiej nauce procesowego prawa administracyjnego kwestia orzekania merytorycznego została dopuszczona przez VwGO i nie jest przedmiotem sporów w doktrynie⁵³.

Powstanie i rozwój sądownictwa administracyjnego spowodowały, że obywatel może żądać weryfikacji zaskarżonych rozstrzygnięć zarówno w postępowaniach toczących się przed administracją, jak i przed sądem administracyjnym. Koncepcja niemieckich środków zaskarżenia, które dzielą się na środki formalne i nieformalne, jest owocem nowożytnego prawa administracyjnego. Pojawienie się sądownictwa administracyjnego nie spowodowało obniżenia znaczenia tych środków. Przeciwnie, ewolucja tych środków zaskarżenia kształtowana była pod wpływem wielowiekowej tradycji, w toku ewolucyjnego rozwoju. Wydaje się, że właśnie z tego powodu niemiecki ustawodawca nie wzorował się na rozwiązaniach przyjętych w innych państwach. Zamiast tego w RFN powstał odmienny ustrój zarówno administracji, jak

⁴⁹ E. Schmitt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego, Warszawa 2011, s. 476 i n.

⁵⁰ F. Mayer, *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1983, s. 98.

⁵¹ Tamże i wskazana tam literatura.

⁵² Autor ten wskazał na dystynkcję między postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym, a sądowym, przy jednoczesnym wskazaniu, iż zarówno przedstawiciele doktryny, jak i praktyki stoją przed wyzwaniem jakim jest kwalifikowanie postępowań w obu tych kategoriach. Biorąc pod uwagę niejednorodność poglądów niemieckiej doktryny na postępowanie wstępne, stoję na stanowisku, iż instytucja *Vorverfahren* może korespondować z tą myślą. Zob. Z. Kmeciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 27 i 288.

⁵³ S. Cheba, *Konstytucyjne uwarunkowania sądowej kontroli administracji publicznej w Austrii, Niemczech i Polsce*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2017, z. 7, s. 94.