

ZARYS TEORII POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zbigniew Kmiecik

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

ZARYS TEORII POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zbigniew Kmieciak



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 31 maja 2014 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3321-4

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Słowo wstępne / 15

Rozdział I

Kształtowanie się prawa o postępowaniu administracyjnym i rozstrzyganiu przez sądy sporów jednostki z administracją / 17

1. Pojęcie postępowania (procedury, procesu) według ustaleń nauki prawa administracyjnego / 17
2. Geneza prawa o postępowaniu administracyjnym oraz rozstrzyganiu przez sądy sporów jednostki z administracją / 28
3. Zakres i charakter zabiegów kodyfikacyjnych oraz ich wynik / 34
4. Kodyfikacja postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego w Polsce / 57
5. Problem kodyfikacji postępowania administracyjnego w prawie unijnym / 63

Rozdział II

Jednolitość postępowania administracyjnego a efektywność i pragmatyzm działań administracji / 69

1. Przyczyny, symptomy i skutki zjawiska dekodyfikacji / 69
2. Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego wobec przeobrażeń ustrojowych i funkcjonalnych w administracji / 81
3. Elastyczność i prostota procedury jako odpowiedź na wyzwania stojące przed współczesną administracją (problem granic formalizmu postępowania) / 86

Rozdział III

Aksjologia postępowania administracyjnego / 94

1. Teoretyczne podstawy oceny prawa / **94**
2. Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym / **95**
3. Prawo do rzetelnego procesu sądowego a standardy postępowania administracyjnego i formy jego judycjalizacji / **101**
4. Prawo do dobrej administracji / **113**
5. Koncepcja zasad ogólnych postępowania administracyjnego / **128**

Rozdział IV

Gwarancje bezstronności (obiektywizmu) orzekania przez organy administracji / 136

1. Bezstronność (obiektywizm) orzekania jako założenie aksjologii prawa i składnik kultury prawnej / **136**
2. Dylematy ochrony bezstronności (obiektywizmu) orzekania w polskim postępowaniu administracyjnym / **139**
3. Niezależne organy orzekające w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym / **157**

Rozdział V

Pozycja procesowa strony i jej udział w postępowaniu administracyjnym / 171

1. Publiczne prawo podmiotowe, interes prawny i roszczenie jednostki wobec władzy publicznej / **171**
2. Ochrona interesu prawnego oraz interesów zbiorowości (grupowych, „mieszanych” lub złożonych, wspólnot terytorialnych) i tzw. praw refleksowych / **181**
3. Gwarancje proceduralne i uprawnienia przysługujące stronie oraz innym podmiotom uczestniczącym w postępowaniu administracyjnym / **186**
4. Czynności i środki warunkujące prawidłowy bieg postępowania / **202**
5. Sposób dochodzenia do ustaleń w sprawie w toku postępowania / **208**

Rozdział VI

Forma załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym / 221

1. Rozstrzygnięcie w przedmiocie praw i obowiązków strony przez wydanie decyzji administracyjnej / **221**
2. Czynności orzecznicze i faktyczne w postępowaniu przed organem administracji / **230**
3. Alternatywy dla decyzji jako aktu kończącego postępowanie administracyjne / **236**
4. Koncepcja umowy administracyjnej (publicznoprawnej) i decyzji regulacyjnej w prawie obcym / **247**

Rozdział VII

Ochrona jednostki przed beczynnością administracji i przewlekłym prowadzeniem postępowania administracyjnego / 256

1. Pojęcia beczynności administracji i przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego oraz określenia zbliżone do nich pod względem treści / **256**
2. Przeciwdziałanie patologii utożsamianej z inercją administracji w przekroju historycznym i prawnoporównawczym / **269**
3. Ochrona przed beczynnością administracji i przewlekłym prowadzeniem postępowania w trybie procesowym – polskie doświadczenia / **276**

Rozdział VIII

Prawo jednostki do odwołania administracyjnego / 282

1. Pojęcie odwołania administracyjnego w świetle ustaleń komparatystyki prawniczej / **282**
 - 1.1. Znaczenie instytucji odwołania w postępowaniu administracyjnym / **282**
 - 1.2. Odwołanie jako środek inicjujący powtórne rozpatrzenie sprawy co do meritum przez organ wyższego stopnia (model klasyczny, wyrosły z tradycji austro-węgierskiej) / **284**
 - 1.3. Odwołanie do organu administracji sprzężone z kontrolą sądową decyzji (model niemiecki) / **286**

- 1.4. Odwołania rozpatrywane w trybie administracyjnym zapewniające ochronę opcjonalną (model francuski) / **288**
- 1.5. Odwołania stanowiące narzędzie realizacji idei zróżnicowanej ochrony prawnej (model włoski) / **293**
- 1.6. Odwołania wewnętrzne i do niezależnego organu orzekającego (modele *common law*) / **296**
2. Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania administracyjnego / **303**
3. Typologia odwołań w polskim prawie o postępowaniu administracyjnym / **313**
4. Postępowanie odwoławcze inicjowane wniesieniem odwołania hierarchicznego (dewolutywnego) / **321**
5. Postępowanie zażaleniowe / **343**

Rozdział IX

Zasada względnej trwałości ostatecznego aktu administracyjnego / 349

1. Ochrona pewności prawa (stabilności porządku prawnego) i praw nabytych jako standard europejskiego *soft law* oraz wartość konstytucyjna / **349**
2. Naprawianie błędów związanych z wydaniem wadliwego aktu administracyjnego i naruszeniem procedury oraz odwołalność aktu prawidłowego w prawie obcym / **353**
3. Nadzwyczajne tryby wzruszenia ostatecznej decyzji lub postanowienia w polskim prawie o postępowaniu administracyjnym / **361**
4. Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji i jej funkcjonariuszy / **374**

Rozdział X

Postępowanie administracyjne a prawo do sądu / 380

1. Komplementarność administracyjnych trybów ochrony i skargi do sądu administracyjnego / **380**
2. Prawo do sądu w świetle założeń kasacyjnego modelu orzekania w sprawach sporów jednostki z administracją / **387**
3. Kontrowersje dotyczące formuły merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne / **393**
4. Nadużycie prawa do sądu / **398**
5. Wykonanie wyroku sądu administracyjnego / **405**

6. Alternatywne w stosunku do ochrony sądowej sposoby
rozwiązywania sporów jednostki z administracją / **410**

Bibliografia / **417**

Summary / **451**

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPCz	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (konwencja europejska) podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 i 285)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w Nicei 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1)
o.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 794 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
r.p.a.	rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym

(Dz. U. Nr 36, poz. 341, utraciło moc – Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168)

TFUE Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

EPS	Europejski Przegląd Sądowy
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP (OSPika)	Orzecznictwo Sądów Polskich (do końca 1989 r. – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych)
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK-B	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B (od 2002 r.)
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny

NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
ST	Samorząd Terytorialny
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Słowo wstępne

Przebiegająca w szybkim tempie transformacja naszego systemu prawnego, zdeterminowana takimi czynnikami, jak członkostwo Polski w UE, rozwój idei państwa prawnego oraz przekształcenia w sferze zadań i struktur administracji publicznej, czynią całkowicie zrozumiałym pytanie o wizję postępowania administracyjnego – sposób, w jaki powinny zostać ukształtowane jego założenia i instytucje. Przywiązani do stworzonych w innych czasach rozwiązań prawnych, niełatwo przyjmujemy do wiadomości myśl o potrzebie skonfrontowania ich z wyzwaniami współczesności i zerwania z niektórymi, powielanymi od lat w literaturze przedmiotu schematami rozumowania i twierdzeniami. Celem monografii jest dokonanie tego rodzaju analizy, z szerokim wykorzystaniem metody prawnoporównawczej, zastosowanie jej ujawnia bowiem wiele stereotypów i uproszczeń, które nie pozostały bez wpływu na wyniki dyskusji o problemach procedury administracyjnej. Uważam przy tym, że dopiero ujęcie komparatystyczne, wsparte odwołaniem się do wypracowanych niegdyś u nas i częściowo już zapomnianych koncepcji, pozwala w pełni uchwycić to, co jest zaletą i słabością rodzimych regulacji prawa procesowego oraz określić kierunki ich pożądanych zmian. Uwzględnienie obcych doświadczeń może i powinno również być impulsem do wytyczenia programu racjonalizacji systemu prawnego jako całości, charakteryzującego się coraz wyższym stopniem złożoności, płynności i nieuporządkowania, a więc cechami utożsamianymi – nie bez racji – z deficytem celowego działania.

Przedstawione wywody koncentrują się wokół kwestii budzących najwięcej wątpliwości lub wymagających rozważenia w nowym świetle. Rozpatruję je nie tylko przez pryzmat właściwych dla postępowania administracyjnego zasad i konstrukcji, ale i zjawisk związanych z tworzeniem oraz funkcjonowaniem prawa, w tym dekodyfikacji i judycjalizacji podejmowanych w trybie procesowym czynności administracji,

sądowej kontroli aktów jurysdykcji administracyjnej czy też poszukiwaniem formuły efektywnej, dostatecznie elastycznej i wolnej od znamion kazuistyki procedury.

Łódź, 31 maja 2014 r.

prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik – prof. zw. UŁ, sędzia NSA

Rozdział I

Kształtowanie się prawa o postępowaniu administracyjnym i rozstrzyganiu przez sądy sporów jednostki z administracją

1. Pojęcie postępowania (procedury, procesu) według ustaleń nauki prawa administracyjnego

Pojęcia postępowania, procedury i procesu używane są w polskiej i obcej literaturze naukowej z dziedziny prawa administracyjnego w rozmaitych znaczeniach i kontekstach, często bez przedstawienia choćby ich uproszczonej definicji albo wskazówek przydatnych dla ustalenia przedmiotu rozważań. Pierwsze z tych określeń, opatrywane przymiotnikiem „administracyjne”, ma – przynajmniej gdy chodzi o rodzimy system prawny – charakter pojęcia prawnego i prawniczego, odnoszonego do cechującego się pewnym stopniem uporządkowania i jednorodnego zespołu (ciągu) czynności podejmowanych przez organy administracji w ścisłym znaczeniu tego słowa lub inne podmioty wykonujące zadania administracji publicznej. Zwrotem „procedura administracyjna/ proces administracyjny” posługuje się natomiast zwykle doktryna dla oznaczenia i opisanie konstrukcji będących wytworem prawa pozytywnego (czynności uregulowanych przez to prawo). Podobne spostrzeżenia nasuwają się w stosunku do obszaru aktywności innego typu organów władzy publicznej, a mianowicie sądów umocowanych do sprawowania kontroli administracji publicznej (sądów administracyjnych). Analiza wyników dociekań teoretycznych dowodzi zarazem, że ich autorzy operują wymienionymi terminami zamiennie, traktując je jako synonimy, bądź też przyjmują w sposób wyraźny albo milcząco

założenie występowania bezpośrednich związków treściowych pomiędzy nimi.

W wymiarze historycznym pierwszeństwo określeń wywodzących się od łacińskiego słowa *processus* raczej nie budzi wątpliwości¹. W niektórych systemach prawnych fakt ten znalazł odzwierciedlenie w ustawowych, wykorzystywanych także przez teorię nazwach zastrzeżonych dla postępowania przed sądami właściwymi w sprawach sporów jednostki z administracją oraz ukształtowanego według odmiennych zasad, niejako w cieniu dokonań kodyfikacyjnych prawa sądowego, postępowania przed organami administracyjnymi. Doskonałą ilustracją tego stanu rzeczy jest przyjęta we Włoszech dystynkcja: *processo amministrativo* – *procedimento amministrativo*². Pojęcie procesu zarezerwowano w tym przypadku dla objętej rozbudowanymi gwarancjami proceduralnymi „drogi sądowej”, zachowując miano postępowania dla „drogi administracyjnej”. Podział ten zarysował się również w literaturze hiszpańskojęzycznej – *proceso y procedimiento administrativo*; zwrot „proces administracyjny” uzupełnia się jednak czasami słowem „sporny” (*proceso contencioso administrativo* lub *contencioso-administrativo*), a niekiedy traktuje jako równoważny pojęciu „postępowanie administracyjne”³. Można też podać wiele przykładów posługiwania się określeniem „proces administracyjny” jako kategorią zbiorczą, dotyczącą nie tylko postępowania przed organami administracji, ale i sądowego, prowadzonego w celu rozstrzygnięcia sporu pomiędzy jednostką i administracją. Ta konwencja terminologiczna uwidoczniła się m.in. w piśmiennictwie amerykańskim, w którym rozróżnia się proces admi-

¹ W szerszym znaczeniu *processus* to „postępowanie, posuwanie się do przodu”, węższym zaś – „proces, postępowanie sądowe”. Proces sądowy określa się też odrębnie jako *processus iudiciarius* – zob. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 789.

² Zob. F. Lemetre, R. Miranda, *Diritto amministrativo*, Napoli 2011, s. 231 i n. oraz 397 i n., także G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010, s. 284 i n.; z polskich publikacji – F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 179.

³ Zob. przykładowo N.P. Sagués, *El procedimiento administrativo. Perspectivas Constitucionales* (w:) *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, ed. C. Steiner, México 2009, s. 21 i n. oraz J.P. Machado Arias, *El procedimiento y proceso administrativos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (w:) *Procedimiento y justicia administrativa...*, s. 123 i n. Dyskusyjność tego rozróżnienia (a w konsekwencji przyjęcia, że konstrukcja *proceso administrativo* jest tożsama z procesem sądowym – *proceso jurisdiccional*) zaakcentował przed laty J.C. Cassagne, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires 1982, s. 378.

nistracyjny (*the administrative process*) oraz będące jego składnikami postępowania administracyjne (*administrative proceedings*) i postępowanie w sprawach sądowej kontroli administracji (*judicial review*)⁴. To ostatnie przybiera rozmaite formy szczególnej kontroli ustawowej (*special statutory review proceedings*) oraz kontroli realizowanej na zasadach ogólnych (*nonstatutory review*)⁵. Według definicji słownikowych proces administracyjny to „procedura stosowana przed agencjami administracyjnymi” (*the procedure used before administrative agencies*), zaś postępowanie administracyjne – poszczególne reżimy działań, takich jak przesłuchanie, dochodzenie, prowadzenie śledztwa czy rozprawa przed agencją, zazwyczaj orzeczniczych co do istoty, a czasami quasi-legislacyjnych (*adjudicatory in nature but sometimes quasi-legislative*)⁶.

W polskiej nauce prawa wyrażenie „proces prawny” wywołuje w miarę jednoznaczne skojarzenia. Jest ono rozumiane jako „przewidziany przez prawo zespół działań zmierzających do określonego skutku prawnego”. Formułując tę definicję, M. Cieślak zaznaczył, że z procesem takim mamy do czynienia wówczas, gdy „prawo uzależnia powstanie określonych skutków prawnych od podjęcia odpowiednich czynności czy zachowania odpowiedniej formy”⁷. Opowiadając się za dopuszczalnością zamiennego posługiwania się pojęciami „proces”

⁴ Tak w szczególności G.O. Robinson, E. Gellhorn, H.H. Bruff, *The Administrative Process*, St. Paul, Minn. 1993. Odmienne D. Custos, *United States* (w:) *Codification of Administrative Procedure*, ed. J.-B. Auby, Bruxelles 2014, s. 387, który obok ogólnego, kodeksowego pojęcia „procedura administracyjna” (*administrative procedure*), używa określenia „postępowania administracyjne” (*administrative proceedings*), utożsamiając je odpowiednio z: 1) czynnościami i formą postępowania przed organami (agencjami) administracji, 2) rozwiązaniami dotyczącymi organizacji i funkcjonowania organów administracji (*administrative bodies*).

⁵ E. Gellhorn, R.M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul, Minn. 2006, s. 354.

⁶ Zob. *Black's Law Dictionary*, ed. B.A. Garner, Thomson/West 2004, s. 48. Dopelnieniem tego rozróżnienia jest wskazanie kontekstu, w jakim operuje się pojęciem postępowania w sensie prawnym (*proceeding*). Określenie to można odnieść do: 1) posiadającego cechę stałości i uporządkowania biegu czy też postępu procesu, obejmującego wszystkie działania i zdarzenia zaszłe od momentu jego rozpoczęcia do czasu wydania orzeczenia (*The regular and orderly progression of a lawsuit, including all act and events between the time of commencement and the entry of judgment*), 2) wszelkich środków proceduralnych poszukiwania ochrony ze strony trybunału lub agencji (*Any procedural means for seeking redress from a tribunal or agency*), 3) działania lub posunięcia stanowiącego część szerszego procesu (*An act or step that is part of a larger action*) – s. 1241.

⁷ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 10.

i „postępowanie”, autor ten nie wykluczył możliwości nadawania drugiemu z nich specjalnego znaczenia⁸. W teorii prawa administracyjnego procesowego wyraźnie preferowane jest określenie „postępowanie”, występujące zazwyczaj ze stosownym kwalifikatorem (administracyjne, sądownoadministracyjne, egzekucyjne, odrębne albo szczególne). Przykładów odmiennego ujęcia dostarczają rozważania W. Dawidowicza oraz K. Jandy-Jendrośki i J. Jendrośki. Pierwszy z autorów w tytule jednego ze swoich najbardziej znanych opracowań zamieścił słowa „proces administracyjny”, traktując je wszakże jako ekwiwalent pojęcia „postępowanie administracyjne”⁹. Z kolei K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka, przypisując najszerze znaczenie pojęciu „procedura administracyjna”, jako jego elementy wyodrębnili tryb załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przed organami administracyjnymi w formie zewnętrznego aktu administracyjnego (jurysdykcyjne postępowanie administracyjne) oraz tryb załatwiania spraw administracyjnych przed sądami (proces administracyjny)¹⁰. Dystynkcję tę – w nieco zmodyfikowanej postaci – podtrzymał w swoich późniejszych publikacjach J. Jendrośka, pisząc o trybach załatwiania spraw administracyjnych przed organami administracyjnymi i weryfikacji decyzji przed sądami. Oznaczył je odpowiednio mianem postępowania administracyjnego i procesu administracyjnego¹¹. Wspomniane odstępstwa można – jak sądzę – uzasadnić względami konwencji językowej, w tym całkowicie zrozumiałym, choć nazbyt idealistycznym dążeniem do operowania nazwami adekwatnymi do rozpatrywanych zjawisk i akcentującymi ich odmienność.

Dostrzegając zróżnicowanie terminologii stosowanej w pracach poświęconych problematyce prawa administracyjnego procesowego, w kwestionariuszu badawczym przygotowanym dla celów zorganizowanego w 2012 r. w Taipei Kongresu Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego w sekcji „Kodyfikacja postępowania administracyjnego” podjęto próbę znalezienia wspólnych dla poszczególnych systemów prawnych elementów pojęcia „procedura administracyjna”

⁸ *Ibidem*, s. 11–12.

⁹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7 i 9.

¹⁰ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 131.

¹¹ Zob. w szczególności J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2005, s. 11.

(*administrative procedure*). Wstępnie założono, że procedura ta (traktowana jako odpowiednik terminu „postępowanie administracyjne”) jest sposobem dochodzenia do decyzji z zachowaniem określonych zasad i standardów. Do jej składników zaliczono także reguły związane z samym wydaniem decyzji i jej weryfikacją, funkcjonowaniem organów administracyjnych i szczególnymi formami prowadzenia postępowania rozpoznawczego (publiczne dochodzenia, rozprawy). Do sprawozdawców krajowych skierowano jednocześnie kilka pytań ukazujących różnice w podejściu do rozpatrywanego zagadnienia. Zwrócono się zatem o wskazanie, czy według rodzimego prawa procedura administracyjna obejmuje również: 1) wydawanie aktów generalnych, zwanych też decyzjami regulacyjnymi (*rule-making decisions* albo *regulatory decisions*), 2) bezpośredni udział obywateli w administrowaniu (np. wybór urzędników lub głosowanie w referendum administracyjnych), 3) czynności łączące się z zawieraniem i wykonywaniem umów publicznoprawnych (*public contracts*), 4) orzekanie o ważności (mocy prawnej) aktów administracyjnych, 5) dostęp do informacji publicznej i zachowania, których celem jest zapewnienie przejrzystości (*transparency*) administracji. Podnosząc te kwestie, sformułowano dwa dalsze pytania: 1) czy system krajowy rozróżnia postępowania administracyjne i wypełniania władzy rządowej (*governmental processes*), tj. takie, w których rozstrzyga się o sprawach nie podlegających regułom pierwszej z procedur, 2) gdzie przebiega granica pomiędzy postępowaniem administracyjnym i sądowym. Ustalenie sensu drugiego z pytań byłoby trudne bez uwzględnienia dodatkowego kryterium natury ustrojowej i funkcjonalnej. Rzecz w tym, że w kwestionariuszu zapytano jeszcze o to, czy w danym systemie można mówić o wyraźnym podziale na organy administracyjne i sądowe oraz czy występuje w nim szara strefa „trybunałów”, usytuowanych pomiędzy sądami i „czystymi” jednostkami administracyjnymi („*pure*” *administrative entities*)?

Zjawisko przebiegające w sposób żywiołowy rozwoju niezależnych organów orzekających w sprawach indywidualnych, umocowanych często również do wydawania aktów generalnych (regulacyjnych), określanych zbiorczo jako trybunały lub trybunały administracyjne, z pewnością utrudnia precyzyjne ustalenie desygnatu pojęcia „postępowanie administracyjne”¹². Wypada podkreślić, że proces ten już dawno

¹² Co do tej kategorii organów – zob. publikacje Z. Kmiecika: *Kontrola decyzji administracyjnych w Australii*, ST 2003, nr 3, s. 53 i n., *Koncepcja niezależnego organu*

wykroczył poza ramy systemów *common law*, stwarzając asumpt do dyskusji na temat nowych, mających bezsprzecznie uniwersalny charakter konstrukcji prawa administracyjnego, w równej mierze ustrojowego i procesowego. Omawiając wyniki przeprowadzonej w Zjednoczonym Królestwie w 2007 r. reformy trybunałów, W. Wade i C. Forsyth stwierdzili wprost, że są one – z uwagi na rzeczywistą niezależność ich członków – „w większym stopniu sądami społecznymi niż biurokratycznymi komisjami” (*Tribunals have more the character of people's courts than of bureaucratic boards*)¹³. Uzupełnieniem tej myśli jest dalej idące spostrzeżenie, że trybunały nie stanowią składnika administracji. W ocenie autorów są one po prostu „częścią maszyny orzeczniczej” (*part of the machinery of adjudication*)¹⁴. W pozostałych państwach *Commonwealthu* trybunały administracyjne kwalifikuje się raczej jako ogniwo władzy wykonawczej (rządowej). Uwzględniając rozwiązania kanadyjskie, przyznaje to wprost S. Blake, która zauważyła: w odróżnieniu od sądów, nie są one niezależne od aparatu rządowego, lecz traktowane jako jego część¹⁵. W literaturze pojawiają się oczywiście głosy eksponujące złożoność statusu przynajmniej części trybunałów funkcjonujących w poszczególnych systemach *common law* (trybunałów wypełniających zadania organu odwoławczego). Wyłamuje się on z układu tradycyjnych typologii doktrynalnych, czego potwierdzeniem są słowa S. Streets opisującej rozwiązania australijskie. Autorka określiła trybunały odwoławcze jako narzędzie wykonywania władzy administracyjnej, a nie sądowej (*Tribunals belong to the administrative, not the judicial, arm of government*), nawet jeśli ich działalność upodabnia się czasami do orzekania przez sądy¹⁶. W innym fragmencie jej wywodów

kontroli w postępowaniu administracyjnym, PiP 2001, z. 10, s. 25 i n., Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii, PiP 2002, z. 9, s. 25 i n., Trybunały administracyjne w Kanadzie, PiP 2012, z. 11, s. 59 i n. oraz Rozstrzyganie sporów pomiędzy jednostką i administracją w systemach *common law* (Refleksje na kanwie książki Sary Blake *Administrative Law in Canada*), RPEiS 2012, z. 4, s. 275 i n., a także artykuł M. Kmiecika, *Niezależne organy administracyjne (regulacyjne) w Grecji*, Casus 2008, nr 47, s. 3 i n.

¹³ W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford 2009, s. 774.

¹⁴ *Ibidem*, s. 776–777. Szerszą analizę rezultatów reformy instytucji brytyjskich trybunałów administracyjnych przedstawiła M. Kmeciak, *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, ZNSA 2011, nr 3, s. 175 i n.

¹⁵ S. Blake, *Administrative Law in Canada*, LexisNexis Canada Inc. 2011, s. 3.

¹⁶ S. Streets, *Administrative Law*, Butterworths 2000, s. 104.

znalazła się jednak znamienna konstatacja, że ostatnio obserwujemy wzrost znaczenia „kontroli zewnętrznej realizowanej przez niezależne, lecz niesądowe/ administracyjne ciała” (*External review by independent but non-judicial/ administrative bodies has (...) increased in recent times*), do których zaliczyła właśnie trybunały¹⁷.

Trudno oczekiwać rychłego zakończenia doktrynalnego sporu na temat statusu trybunałów administracyjnych w państwach *common law* i ich odpowiedników w innych systemach prawnych. Rzecz w tym, że nawet jego zdecydowane rozstrzygnięcie nie usunie wątpliwości, które zasygnalizowano w powołanym kwestionariuszu badawczym, używając zwrotu „szara strefa”. Opisane w literaturze światowej doświadczenia zebrane na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat potwierdzają tezę, że nie zawsze możemy wytyczyć precyzyjną granicę pomiędzy procedurą typu administracyjnego a postępowaniem sądowym w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną. Ugruntowane i – zdawałoby się – niewzruszalne schematy oceny niekiedy zawodzą, o czym możemy się przekonać, analizując obowiązującą do 1995 r. formułę rozpoznawania sporów przez szwedzkie sądy administracyjne. Jediną stroną toczącego się przed nimi postępowania był skarżący (*the appellant did not have a counterpart before the court*). Sam sąd występował w podwójnej roli: rozstrzygającego spór i reprezentanta władzy publicznej. Prowadzone przed nim postępowanie miało wobec tego wszelkie cechy procedury inkwizycyjnej, właściwej dla postępowania administracyjnego. Dopiero włączenie do ustawy z dnia 4 czerwca 1971 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (1971:291) sekcji 7a przesądziło o zmianie modelu procedury na kontradiktoryjny. Od tego czasu wniesienie skargi mającej postać administracyjno-sądowego albo municypalnego odwołania (*administrative-judicial and municipal appeal*, szw. *förvaltningsbesvär* i *kommunalbesvär*) otwiera drogę dla procesu z udziałem dwóch równorzędnych stron (a *two-part process*). Wraz z przekazaniem do sądu akt sprawy podmiot będący organem władzy we właściwym sensie (*an authority in the proper sense*) staje się przeciwnikiem procesowym skarżącego, dysponującym tymi samymi co on prawami¹⁸.

¹⁷ *Ibidem*, s. 101.

¹⁸ L.-G. Malmberg, Sweden (w:) *Codification of Administrative Procedure...*, s. 358–359.

Poza względami merytorycznymi przyczynami trudności w przeprowadzeniu ścisłej delimitacji wyróżnionych wcześniej procedur są w pewnych przypadkach także stosowana w krajowym ustawodawstwie technika regulacji prawnej (praktyka zespalandia w jednym akcie norm odnoszących się zarówno do postępowania administracyjnego, jak i sądowego) oraz utrwalone w tradycji danego systemu nazewnictwo, mogące wprowadzać w błąd zewnętrznego obserwatora. Literaturze brytyjskiej znane jest określenie „kodeks rzetelnej procedury administracyjnej” (*the code of fair administrative procedure*), które nie dotyczy bynajmniej sfery postępowania przed organami administracyjnymi, lecz wymagań procesu sądowego prowadzonego w razie sporu jednostki z administracją, porównywalnego ze standardami rozprawy w rozumieniu konstytucji amerykańskiej (*comparable to „due process of law” under the Constitution of the United States*)¹⁹. Właściwe postępowanie administracyjne oznacza się innymi, zwykle bardziej opisowymi pojęciami, w tym jednoznaczny w swej treści zwrotem: *administrative procedure outside the courts*²⁰. Przymiotnik „administracyjne/administracyjny” w powiązaniu ze słowami „postępowanie” lub „proces” wskazuje więc często – również poza reżimem *common law* – nie tyle rodzaj procedury w sensie prawnym, co charakter rozpatrywanych spraw i przedmiot podejmowanych w nich rozstrzygnięć.

We Francji pojęciem procedury administracyjnej operuje się w trzech podstawowych znaczeniach, łącząc je z odpowiednim kwalifikatorem wyraźnie określającym typ postępowania. Według ugruntowanego tam podziału postępowanie administracyjne rządzące wydawaniem aktów przez organy administracji i ich statusem określane jest jako niesporne (*non contentieuse*). Pojęcie „procedury spornej” zastrzeżono dla administracyjnego trybu kwestionowania aktu, nazywając go „niejurysdykcyjnym” (*non-juridictionnel*) oraz postępowania przed sądami administracyjnymi, czyli „jurysdykcyjnego” (*juridictionnel*), które

¹⁹ W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law...*, s. 402. Por. także uwagi D.J. Galligana, *Judicial Review of Administrative Decisions in English Law* (w:) *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, V. Parisio (a cura di), Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Brescia, Milano 2009, s. 12–13, używającego pojęcia *administrative process* w odniesieniu do postępowania sądowego.

²⁰ Zob. Z. Kmiecik, *Zjednoczone Królestwo* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 416.

kończy stosowne orzeczenie – *décision de justice*²¹. Istotę tego rozróżnienia oddaje zaprezentowana przez O. Gohina typologia sporów z administracją *sensu largo* (*contentieux de l'administration au sens large*). Wymieniony autor wyodrębnił spośród nich spory pozostające poza właściwą, powierzoną sądom jurysdykcją administracyjną (*contentieux de l'action administrative hors juridiction administrative*): 1) w sprawach należących do kompetencji organów administracji (*contentieux juridictionnel de l'administration* albo *contentieux de l'administration* w ścisłym znaczeniu), 2) w sprawach, w których wniesiono administracyjny środek zaskarżenia, dewolutywny lub niedewolutywny (*contentieux administratif non juridictionnel*). Spory związane z działalnością administracji, objęte wykonywaną przez sądy jurysdykcją administracyjną, M. Gohin oznaczył jako *contentieux administratif juridictionnel*, akcentując, że są one sporami administracyjnymi *sensu stricto*²². Z ustaleń tych wynika, że wyrażenia „proces administracyjny” (*procès administratif*) i „procedura administracyjna jurysdykcyjna” (*procédure juridictionnelle administrative*), podobnie zresztą jak pojęcie jurysdykcji administracyjnej, są określeniami odnoszącymi się do sądownictwa administracyjnego²³. Granice tej jurysdykcji zakreśla się we Francji, analizując konstrukcje charakterystyczne dla jurysdykcji sądów powszechnych (*juridiction judiciaire*), konstytucyjnej i unijnej²⁴. Realizowaną w różnych formach procesowych działalność orzeczniczą organów administracji publicznej opatruje się nazwą jurysdykcji nie-spornej (*juridiction non contentieuse*)²⁵. Wykonywanie jej cechuje – co do zasady – mniejszy stopień formalizmu, co uwarunkowane jest m.in. koniecznością respektowania założeń polityki administracyjnej.

Brak spójnej, wspólnej dla różnych systemów prawnych terminologii służącej opisowi badanych przez naukę prawa administracyjnego

²¹ Zob. S. Braconnier, *France* (w:) *Codification of Administrative Procedure...*, s. 191–193.

²² O. Gohin, *Contentieux administratif*, Paris 2009, s. 2.

²³ Co do funkcji jurysdykcyjnej sędziego administracyjnego (*fonction juridictionnelle du juge administratif*) – zob. J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Paris 2007, s. 22 i n.; także D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, Paris 2009, s. 9 i n. oraz 255 i n.

²⁴ O. Gohin, *Contentieux administrative...*, s. 59 i n.

²⁵ *Ibidem*, s. 4. Obraz tej aktywności, rozpatrywanej przez pryzmat kompetencji administracyjnej, celu, zasad i wyniku postępowania oraz mocy prawnej wydanego aktu, jego wykonania i dopuszczalności wzruszenia, wyczerpująco przedstawił – przywołując ustalenia orzecznictwa sądowego – D. Chabanol, *La pratique du contentieux...*, s. 293 i n.

procesowego zjawisk nie deprecjonuje – rzecz jasna – wypracowanych przez nią ustaleń teoretycznych. Za niekwestionowany uchodzi współcześnie pogląd o konieczności szerokiego definiowania postępowania (procedury, procesu) administracyjnego lub przynajmniej traktowania opatrywanych ogólnie tą nazwą, mniej lub bardziej rozbudowanych rozwiązań prawnych jako pewnego systemu. Tę myśl można wyłowić z raportów krajowych, sporządzonych w związku z pracami sekcji kodyfikacji postępowania administracyjnego w ramach zorganizowanego w Taipei w 2012 r. Kongresu Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego. Dużo wcześniej prezentowano ją w rozlicznych publikacjach, także w Polsce. Za zdecydowanego zwolennika szerokiego pojmowania postępowania administracyjnego uchodził u nas B. Graczyk. W pracy wydanej w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku wyraził on przekonanie, że postępowanie to „obejmuje wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje poza »treścią« samego działania”²⁶. Zbieżne z tym stanowiskiem zapatrywania wyrazili m.in. W. Dawidowicz²⁷, J. Starościek²⁸ i J. Łętowski. Ostatni z autorów przyznał, że „Postępowaniem administracyjnym w najszerszym sensie jest (...) każde postępowanie, które służy przygotowaniu, podjęciu, ogłoszeniu i realizacji określonego rozstrzygnięcia administracji”²⁹.

Powszechnie dostrzega się jednak także potrzebę węższego, odpowiadającego wprowadzonym konstrukcjom ustawowym, rozumienia tego postępowania. Wspomniany już B. Graczyk nie ukrywał, że niezbędne jest wydzielenie przepisów, które regulują „postępowanie organów administracji państwowej przy załatwianiu konkretnych spraw w oparciu o prawo administracyjne”³⁰. Zarówno on, jak i autorzy póź-

²⁶ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13.

²⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

²⁸ J. Starościek, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 232.

²⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 210.

³⁰ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne...*, s. 13. Podobnie – W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 7–8, który operował pojęciem sprawy administracyjnej przeciwstawianej sprawie cywilnej będącej emanacją „sporu o prawo”. Według niego sprawa administracyjna jest głównym i samodzielnym przedmiotem postępowania administracyjnego, przy czym funkcje, organ rozstrzygający, struktura i naczelne zasady tego postępowania

niejszych publikacji ten sposób definiowania postępowania administracyjnego kojarzyli z załatwianiem spraw wyłącznie przez wydawanie aktów (decyzji) administracyjnych. Musimy wszakże pamiętać, że obecnie formą zakończenia postępowania administracyjnego równorzędną decyzji jest u nas zawarcie przez strony ugody przed organem. W porządku prawnym innych państw, w Europie i poza nią, stanowi ją jeszcze umowa administracyjna (publicznoprawna). Celem prowadzonego przez organ administracji postępowania może też być wydanie aktu o charakterze generalnym (w rozdziale VI pkt 4 zarezerwowałem dla niego nazwę decyzji regulacyjnej) albo podjęcie czynności faktycznej. Ten stan rzeczy pozwala mówić o modelu procedur złożonych lub systemie (układzie) powiązanych ze sobą, zbudowanych według wspólnych założeń postępowań administracyjnych³¹.

Przedstawione uwagi prowadzą do następującego, ogólnego spostrzeżenia: bez względu na to, jak nazywane jest postępowanie prowadzone przed organem administracji, jego odrębność w stosunku do postępowania sądowego w sprawach sporów jednostki z administracją nie budzi w doktrynie większych wątpliwości. Nie znaczy to, że teoria i – chyba w równym stopniu – praktyka nie stają przed dylematem kwalifikowania pewnych rozstrzygnięć (działań) w kategoriach bądź to jurysdykcji administracyjnej, bądź też sądowej. Wraz z rozwojem idei niezależnych organów orzekających, umocowanych niekiedy także do wydawania aktów regulacyjnych (trybunałów, komisji, kolegiów, rad) granica pomiędzy procedurami sądowymi i administracyjnymi będzie zapewne stawała się coraz bardziej płynna, nieostra. Niejasno rysuje się również przyszłość wykształconej we Francji zasady ścisłego rozdzielenia w poczynaniach władzy publicznej sfery polityki i prawa, limitującej przede wszystkim obszar jurysdykcji sądowej³². Koncepcja

„ukształtowane są w sposób uwzględniający szczególne właściwości spraw administracyjnych” (s. 9).

³¹ Pojęcie systemu procedury administracyjnej (postępowania administracyjnego lub jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego) nie jest obce polskiej doktrynie, która jednak wiąże je w zasadzie tylko z decyzjami stosowania prawa – por. przykładowo rozważania K. Jandy-Jendrośki i J. Jendrośki, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 132, J. Łętowskiego, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 210 oraz W. Chróścielewskiego i J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 22.

³² Zob. S. Braconnier, *France...*, s. 190–191 oraz V. Koumpli, *Greece (w:) Codification of Administrative Procedure...*, s. 229–230. We Włoszech przypisuje się jej nawet rangę jednej z zasad ogólnych funkcjonowania administracji o normatywnym charakterze (*il*

les actes de gouvernement nie wszędzie znajduje akceptację, choć niewątpliwie jest wyrazem realizmu, nie zawsze widocznego w posunięciach legislacyjny, chyba przesadnie przywiązanej do utrwalonych już koncepcji i wzorów regulacji prawnej.

Używając w toku dalszych wywodów pojęcia „postępowanie administracyjne”, mam na myśli – przy braku odmiennych zastrzeżeń lub dodatkowych określeń precyzujących przedmiot rozważań – procedury typu jurysdykcyjnego stosowane w administracji, w zasadzie w ich dwóch podstawowych odmianach: postępowania administracyjnego ogólnego i podatkowego. Uwzględniając ustalenia polskiej nauki prawa administracyjnego procesowego, odróżniam je od postępowania sądowego w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną (sądowej kontroli administracji, sądownoadministracyjnego). Dla zachowania metodologicznej poprawności formułowanych uwag, spostrzeżeń i wniosków, w pewnych partiach książki posługuję się zbiorczym terminem „postępowanie przed organami administracyjnymi”. Zarówno to postępowanie, jak i postępowanie sądowe ujmuję szeroko, utożsamiając je nie tylko z porządkiem działania (*ordo processus*), ale i z zasadami organizacji oraz funkcjonowania organów sprawujących dany typ jurysdykcji.

2. Geneza prawa o postępowaniu administracyjnym oraz rozstrzyganiu przez sądy sporów jednostki z administracją

Załączków instytucji prawa administracyjnego możemy doszukać się już w prawie rzymskim³³. W literaturze romanistycznej przyjmuje się jednak, że współczesne prawo administracyjne rozwijało się w oderwaniu od tradycji antycznej³⁴. Stwierdzenie to odnosi się zwłaszcza do

principio di separazione tra politica e amministrazione albo *distinzione tra politica e amministrazione*) – szerzej G. Rossi, *Principi di diritto...*, s. 97–99. Ta i inne zasady ogólne kwalifikowane są jako *fonte normativa* (s. 85), a więc źródło prawa.

³³ Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 65–66.

³⁴ Tak F. Longchamps de Bérier, *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego* (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowski, Wrocław 2009, s. 109.

tej jego części, którą nazywamy prawem procesowym. Znane nam konstrukcje prawa rzymskiego, które bylibyśmy skłonni oznaczyć tym pojęciem, należałoby rozpatrywać w kategoriach określonego schematu działań urzędowych uzasadnianych względami interesu publicznego. Tak kwalifikowane działania w różny sposób dotyczyły interesów prywatnych i były wsparte odpowiednią sankcją bądź same stanowiły przejaw jej zastosowania³⁵.

W średniowiecznej Europie dystynkcja: prawo publiczne – prawo prywatne uległa zatarciu. Co do zasady uprawnienia panującego, stanów i jednostek wyprowadzano z tego samego, jednolitego w sensie prawnym źródła. Jego głównym elementem było prawo zwyczajowe. Przywołując bogate ustalenia nauki niemieckiej dotyczące okresu państwa patrymonialnego, M. Zimmermann wskazał, że „Panujący opiera swoje kompetencje również na podstawie szeregu szczególnych tytułów prawnych (z czasem dopiero, ze wzrostem władzy panującego, zastąpi je – i to tylko częściowo – tytuł generalny: *ius politiae*), które podlegają kontroli sądów, na równi z prawami czysto prywatnymi”³⁶. Tego rodzaju tytułem stały się w wielu państwach akty prawa stanowionego. Wywarły one pewien wpływ na kształtowanie się założeń, zasad i konstrukcji prawa administracyjnego procesowego we współczesnym znaczeniu tego pojęcia, o czym świadczy droga ewolucji obowiązującego w Szwecji prawa do wniesienia odwołania od decyzji władzy publicznej (administracji). Przyjmuje się, że historycznie rzecz biorąc, jednostce zawsze przysługiwało tam prawo odwołania się od takiej decyzji (*Swedish people have always the right to appeal against a decision made by an administrative body*). Wyraźnie określono je w akcie króla Magnusa Erikssona – Prawo o ziemi, ogłoszonym ok. roku 1350, który w istocie potwierdzał to, co wynikało z wcześniejszych, niepisanych reguł zachowania (*unwritten rules*) i utrwalonej praktyki. Zasada wyrażona w postanowieniach królewskiego aktu znalazła zastosowanie w sprawach rozstrzyganych

³⁵ Zob. ogólnie C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991. Co do elementów procedury w sprawach zakładania miast i policji budowlanej – *idem*, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu*, cz. 2, Czasopismo Prawno-Historyczne 1979, nr 1, s. 54 i n., zaś co do komisji pełniącej funkcje banku publicznego, działającej w imieniu i na rzecz państwa (*quinqueviri mensarii*) – P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje bankierskie w starożytnym Rzymie*, Białystok 2013, s. 42–47 oraz 157–159.

³⁶ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 52–53 (pierwsze wydanie: Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 1959).

w imieniu króla, przekazanych w XX w. organom władzy wykonawczej (rządowej) i załatwianych przez nie poza układem kompetencji delegowanej³⁷. Podany przykład uzmysławia konieczność rozpatrywania objętych opisem rozwiązań nie tylko jako konkretnego produktu prawa pozytywnego, ale i uwarunkowanego rozmaitymi czynnikami wytworu kultury prawnej.

Powstanie – w całej niemal Europie kontynentalnej – państwa typu policyjnego, którego nieodłączną cechą było sprawowanie przez panującego władzy absolutnej, stworzyło podwaliny dla koncepcji *ius politiae*. Teoria ta uzasadniła prawo monarchy do wkraczania we wszystkie dziedziny życia poddanych dla zapobieżenia zagrażającym im niebezpieczeństwom w interesie dobra powszechnego³⁸. Hierarchicznie zorganizowany aparat urzędniczy stał się niejako przedłużeniem ramienia władcy, który w każdej chwili i w każdym przypadku mógł wkroczyć sam. Obowiązywała wówczas reguła „bezwzględnego posłuszeństwa wobec organu w drabinie hierarchicznej wyższego, aż do panującego”, który dysponował pełnią władzy udzielania poleceń, instrukcji i wskazówek³⁹. Władca i jego aparat zarządzili – jak akcentował M. Zimmermann – „bezpośrednio według swobodnego uznania”⁴⁰. Nie ponosili oni jakiegokolwiek odpowiedzialności za swoje działania⁴¹. Decyzje administracyjne wiązały jednostronnie, zaś ewentualny rekurs hierarchiczny miał „tylko znaczenie doniesienia do władzy wyższej (aż do szczytu drabiny hierarchicznej) i prośby o zmianę decyzji (*via gratiae*)”⁴². Administracji nie postrzegano wobec tego jako aparatu stosującego prawo, upatrując w niej wyłącznie narzędzia „rządzenia i rozkazywania”⁴³. W celu ochrony jednostki przed samowolą państwa jej interesom majątkowym, o których rozstrzygano decyzją administracyjną (np. w przedmiocie koncesji), starano się nadać przymiot prawa podmiotowego. Jako przeciwwagę dla *ius politiae* nauka oraz judykatura wypracowały

³⁷ Szerzej L.-G. Malmberg, *Sweden...*, s. 355.

³⁸ G. Rossi, *Diritto amministrativo. Principi*, Padova 2011, s. 23.

³⁹ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 54.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 55.

⁴¹ J. Łętowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie sądowe* (w:) *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, red. J. Lang, *Studia Iuridica*, t. 18, Warszawa 1990, s. 143.

⁴² M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 54–55.

⁴³ Tak J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 35.

w związku z tym teorię „praw dobrze nabytych” (*ius quaesitum*) i teorię fiskusa. Uznawano, że „gdy państwo występuje jako podmiot praw majątkowych, podpada pod kompetencję sądów, gdyż chodzi tu o prawa prywatne, a nie o interes publiczny”⁴⁴. Praktyka „»stemplowania« spraw na »sprawę sądową«” umożliwiała – przynajmniej w pewnych granicach – kontrolę prawną poczynąń administracji, równoważąc częściowo brak gwarancji proceduralnych (środków ochrony) typu administracyjnego.

Ten stan rzeczy zaczął się zmieniać wraz z upowszechnieniem się w Europie idei rządów prawa (państwa prawnego lub praworządnego), wcielanej w życie stopniowo i nie bez oporów. Trzeba było – jak pisał J. Langrod – „dużego przewrotu myślowego, aby oprzeć aktywność administracji na stałej bazie prawnej i przez to uczynić z niej jedno z ogniw porządku prawnego. Tę – gdzieśgdzie zapoczątkowaną rewolucyjnie (Francja), gdzie indziej ewolucyjnie (Niemcy) – przemianę pojęć można określić jako przekształcanie się »mandarynatu administracyjnego« w zespół instytucyj prawnych”. Jak wywodził przywołany autor, „Miejsce powszechnej poprzednio dowolności i nawet samowoli, zająć ma pewność prawna, pozwalająca coraz bardziej – pomimo wielu nawrotów – na przedmiotową ocenę zjawisk, ich racjonalne przewidywanie, na badanie prawidłowości aktów administracyjnych i na działanie sankcyj tej prawidłowości”⁴⁵. W tych warunkach doszło do wyodrębnienia reżimu prawnego związanego z różnymi obszarami aktywności administracji (prawa administracyjnego) i ostatecznego oddzielenia maszyny urzędniczej od sądownictwa. Wyraźnie zarysował się przy tym podział prawa na prywatne i publiczne⁴⁶. Podporządkowanie funkcji rządzenia i aparatu administracyjnego ustawom spowodowało, że działalność urzędnika zaczęła przypominać wypełnianie zadań jurysdykcyjnych przez sędziego. Pojawiła się zatem naturalna potrzeba jej sformalizowania, tj. ujęcia w ramy stosownej procedury. Istotę omawianego problemu zwięźle oddał J. Filipek, podnosząc, co następuje: „Charakterystyczne dla ustroju liberalnego podporządkowanie władzy publicznej prawu przedmiotowemu i upoważnienie jej do wkraczania w sferę praw podmiotowych jednostki tylko wtedy, gdy ustawa ją ostatecznie wyraźnie do tego upoważniła, stworzyło podatny grunt, aby

⁴⁴ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 56.

⁴⁵ J. Langrod, *Instytucje prawa...*, s. 35–36.

⁴⁶ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 55–56.

uznać, że autorytatywny akt jurysdykcji administracyjnej powinien być wydany na wzór wyroku sądowego po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania, w którym zapewniony byłby udział strony. W ręce tej ostatniej przekazano „środki prawne – wśród nich odwołanie, powodujące rozpatrzenie sprawy w toku instancji przez organ wyższy”. Strona zyskała również inne gwarancje procesowe ochrony swojego interesu, m.in. w postaci wyłączenia od załatwienia sprawy urzędnika zaangażowanego w nią z uwagi na swój prywatny interes⁴⁷. Porównując wykształcony wówczas model postępowania z procedurami administracyjnymi, które pojawiły się później, zaczęto określać go mianem „sądowego” (*judicial model*), uzupełniając to pojęcie zwrotem: sądowa koncepcja wykonywania władzy czy też zarządzania (*judicial concept of governance*)⁴⁸.

Przejście z systemu państwa policyjnego do systemu państwa praworządnego czy też prawnego odbywało się – co mocno eksponował M. Zimmermann – „powoli i etapami. Nawet tam, gdzie przewrót polityczny od razu zmienił charakter ustroju (...) instytucje prawne przetrwały w dalszym ciągu, niejednokrotnie mieszając się z instytucjami nowego ustroju lub przystosowując się do nich mniej lub więcej”⁴⁹. Dostrzegając wagę tego spostrzeżenia, musimy pamiętać, że trwające przez dziesięciolecia wytyczanie drogi procesu administracyjnego było zjawiskiem złożonym, które w uproszczeniu można określić jako zespalanie elementów tradycji wyrosłej z idei *ius politiae* i rozwiązań właściwych dla sądownictwa (prawa sądowego). Z tego względu granica pomiędzy postanowieniem instrukcyjnym a normą stanowiącą źródło prawa podmiotowego przez dłuższy czas była dość płynna i nie zawsze uchwytne. W niektórych systemach prawnych także obecnie nie jest ona, z różnych powodów, ostro zarysowana.

Wielką rolę w budowaniu zrębów procedury administracyjnej odegrały sądy powołane do rozpoznawania sporów jednostki z administracją (sprawowania kontroli administracji publicznej). Ustawowe uregulowanie ich działalności wyprzedziło posunięcia legislacyjne zmierzające do unifikacji postępowania administracyjnego lub przynaj-

⁴⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 157.

⁴⁸ Zob. J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure. Towards a Third Generation of Administrative Procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009, s. 8, [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CopmAdLaw_paper_\(rev\).pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CopmAdLaw_paper_(rev).pdf).

⁴⁹ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 61.

mniej wyznaczenia jego ogólnych założeń (ram). Przedstawienie genezy prawa o postępowaniu administracyjnym nie może więc odbywać się w oderwaniu od zagadnienia założeń i koncepcji sądowej kontroli administracji publicznej, także z racji istniejących nadal zależności pomiędzy sferą administrowania i wypełniania funkcji przypisanych sądownictwu. Wypada przypomnieć, że wynikający z zasady państwa prawnego postulat związania administracji prawem realizowano początkowo, o czym przekonują chociażby doświadczenia austriackie, jedynie w sferze unormowań materialnoprawnych, przypisując regulacjom procesowym raczej „techniczne” znaczenie⁵⁰. Szczegółowe przepisy dotyczące postępowania administracyjnego dodawano co najwyżej do ustaw, których przedmiotem było prawo materialne⁵¹. Podstawy do odstąpienia od opisanej praktyki dostarczyły ustalenia orzecznictwa utworzonego w 1875 r. wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (Verwaltungsgerichtshof). Wykonując kontrolę orzeczeń i zarządzeń (*Entscheidungen* i *Verfügungen*) z punktu widzenia ich zgodności z prawem, dysponował on – z mocy § 6 ustawy o Trybunale Administracyjnym (Verwaltungsgerichtshofgesetz) – prawem uchylenia zaskarżonego aktu, jeśli przy jego wydaniu „zostały pominięte istotne formy postępowania administracyjnego”. Wobec braku ustawy, która precyzowałaby to pojęcie, Trybunał Administracyjny przejął na siebie ciężar wypełnienia go treścią. Licząc się z ryzykiem uchylenia rozstrzygnięcia, które nie odpowiadałoby standardom proceduralnym wypracowanym przez ten sąd, organy administracyjne starały się konsekwentnie je respektować. W ten sposób, przy znaczącym udziale teorii, która dokonała zakrojonych na szeroką skalę zabiegów porządkujących zgromadzony materiał orzeczniczy i normatywny, doszło do utrwalenia się pewnych zasad procedury. Już po upadku monarchii austro-węgierskiej stały się one częścią składową skodyfikowanego postępowania administracyjnego ogólnego⁵².

⁵⁰ Zob. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, PiP 2013, z. 4, s. 31.

⁵¹ J. Filippek, *Prawo administracyjne...*, s. 157. W przypadku monarchii habsburskiej wzorów dla pierwszych, z natury rzeczy fragmentarycznych i ułomnych, regulacji ustawowych dotyczących zagadnień proceduralnych dostarczyły dekrety wiedeńskiego Sądu Kanclerskiego – co do jego roli zob. D. Derda, *Republic of Croatia* (w:) *Codification of Administrative Procedure...*, s. 107–108.

⁵² Zob. R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahren*, Wien 1991, s. 8 i n. oraz R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 41,

3. Zakres i charakter zabiegów kodyfikacyjnych oraz ich wynik

Pojęcia kodyfikacji używa się dla oznaczenia pewnego typu działania lub procesu (w sensie dynamicznym) albo opisanie celu bądź rezultatu działania (w sensie statycznym), tj. w odniesieniu do pojęcia kodeksu⁵³. Przyjmuje się, że każdy kodeks rozumiany jako akt normatywny o randze ustawy (łac. *codex* – zbiór, książka) powinien zapewniać jedność, zgodność, stałość i zupełność ustawodawstwa, które porządkuje. Za bezsporne uchodzi jednak twierdzenie, że niemożliwy jest kodeks obejmujący całą materię prawną (*Legum Corpus nunquam colligendum*)⁵⁴. Podjęcie zabiegów kodyfikacyjnych jest więc przejawem dążenia do kompleksowego ujęcia materii prawnej określonej tytułem danego aktu⁵⁵. Towarzyszy mu zawsze chęć ujednolicenia i usystematyzowania materii, „która została już »opanowana« przez naukę prawa, orzecznictwo oraz samego prawodawcę”⁵⁶. Niekwestionowany jest także pogląd, że akt kodyfikacji jest tylko jednym z ogniw w procesie rozwoju prawa, zamykając zwykle jakiś jego etap i otwierając następny. Sprzyja przez to „usuwananiu dotychczasowych luk i sprzeczności w systemie regulacji prawnej”⁵⁷. Z uwagi na porządkujący charakter działań kodyfikacyjnych ich wynik – rozpatrywany z perspektywy zastanego stanu prawnego – utożsamiany jest z „najwyższym stopniem tematycznej systematyzacji” (*the highest degree of thematic systematisation*). Prezentujący ten punkt widzenia I. Stewart zauważa zarazem, że idea kodeksu zakłada współzależność pomiędzy fizyczną i semantyczną formą (*the idea of a „code” lies an interdependence between physical form and semantic form*)⁵⁸.

W nawiązaniu do tego poglądu wypada zaznaczyć, że w literaturze eksponuje się dwa aspekty kodyfikacji jako zjawiska prawnego: idealny i realny. Pierwszy z nich łączy się z przedstawieniem myśli, drugi –

z polskich publikacji – D.R. Kijowski, *Austria (w:) Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 47–49.

⁵³ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 7.

⁵⁴ *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005, s. 328.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 321.

⁵⁶ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa...*, s. 11.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ I. Stewart, *Australia (w:) Codification of Administrative Procedure...*, s. 34.

z urzeczywistnieniem zamiaru oraz skutkami dokonanych zabiegów. Idea i jej kształt realny może – jak wskazuje A. Wasilewski – przybrać „postać kodyfikacji nienazwanej lub też nazwanej, prywatnej lub oficjalnej, może być kojarzona bądź z samą nazwą, bądź też z określonym typem regulacji”⁵⁹. Mając na względzie cel działań nazwanych kodyfikacją, jako jej warianty autor wyróżnił: 1) inkorporację lub kompilację, tj. systematyzację polegającą na łączeniu norm lub aktów normatywnych w zbiory, bez zmiany ich pierwotnej treści; 2) unifikację traktowaną jako zespalanie i ujednolicanie w możliwym zakresie nieraz przypadkowo i niepotrzebnie zbyt zróżnicowanych rozwiązań prawnych, tak aby wyrażały one to, co dostatecznie trwałe, typowe i konieczne; 3) konsolidację sprowadzającą się do takiego porządkowania obowiązującego prawa, które zmierza do zebrania w jednym akcie norm rozproszonych dotąd w wielu innych aktach, przy dokonaniu albo bez dokonywania zmian merytorycznych (treściowych); 4) kodyfikację równoznaczną z wszystkimi wymienionymi zabiegami porządkowania lub systematyzacji prawa bądź kodyfikację w znaczeniu ścisłym, pojmowaną jako „twórcze, ustawowe unormowanie prawnie określonej dziedziny stosunków życia społecznego w sposób względnie wyczerpujący (całościowy, czyli zupełny), jednolity, logiczny i wewnętrznie niesprzeczny, w jednym akcie prawnym”⁶⁰. Z podziałem tym krzyżuje się rozgraniczenie kodyfikacji w znaczeniu formalnym i materialnym, uwzględniające kryterium charakteru przeprowadzanych zmian⁶¹.

Rozwój prawa o postępowaniu administracyjnym oraz rozstrzyganiu przez sądy sporów jednostki z administracją przebiegał w państwach europejskich według niejednolitej formuły i w różnym tempie, przy wykorzystaniu wszystkich wyliczonych form i technik kodyfikacyjnych. Kulminacyjnym punktem w tym procesie było wykształcenie się pojęcia formalnych praw podmiotowych, tworzących podstawę do dochodzenia przez jednostkę roszczeń wobec administracji, w tym ich ochrony na drodze postępowania sądowego. Opisując zachodzące w XIX i w początkowych dekadach XX w. zmiany, M. Zimmermann nie krył, że „Poprzez praktykę sądów administracyjnych, które (jak austriacki Trybunał Administracyjny) miały badać również prawidłowość postępowania

⁵⁹ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa...*, s. 8.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 9–10. Zbieżną z tym ujęciem typologię zaprezentował I. Stewart, *Australia...*, s. 32–33.

⁶¹ Li Zhang, *China (w:) Codification of Administrative Procedure...*, s. 96.

władz administracyjnych przy wydawaniu aktu administracyjnego, wytworzyły się pewne formy postępowania administracyjnego, które następnie przeszły do ustawodawstwa, by w końcowej fazie skryształizować się w kodeksach postępowania administracyjnego⁶². Nie umniejszając doniosłej roli sądów w przygotowaniu gruntu dla uregulowań kodeksowych, trzeba dostrzegać także – o czym już była mowa – udział prawotwórstwa i nauki w realizacji tego dzieła. Dokonane na kontynencie europejskim kodyfikacje można zatem traktować jako wynik długotrwałych i złożonych wysiłków, wypadkową myśli teoretycznej, poczynień legislacyjnych i praktyki orzeczniczej.

Za próbę pierwszej, zakrojonej na szerszą skalę kodyfikacji postępowania administracyjnego w Europie uznaje się ustawę hiszpańską z 19 października 1889 r. – *Ley de Bases de Procedimiento Administrativo*. Wyznaczyła ona podstawy prawne procedur stosowanych przez administrację, upoważniając ministrów do określenia ich szczegółowych zasad w obrębie poszczególnych resortów⁶³. Przedmiotem postanowień statutów ministerialnych stały się zagadnienia rejestru wpływu pism, kolejności i terminu załatwiania spraw, doręczeń, zasięgania opinii, wysłuchania strony, trybu wydawania decyzji oraz wnoszenia odwołań⁶⁴. Akt ten był wyrazem idei kodyfikacji ramowej, notabene rozwijanej w rozmaitych wersjach również współcześnie. Wskazana regulacja została zastąpiona kolejną ustawą o postępowaniu administracyjnym dopiero w 1958 r. Ocenia się, że mimo unifikacyjnych intencji jej twórców, nie zapobiegła ona pogłębianiu się różnic w sferze procedur administracyjnych⁶⁵. W jeszcze większym stopniu cech kodyfikacji nie spełniały wcześniejsze ustawy uchwalone w niektórych krajach niemieckich o tzw. postępowaniu sporno-administracyjnym, w tym przywoływana często w piśmiennictwie badeńska ustawa z 31 sierpnia 1884 r. dotycząca trybu postępowania spornego przed kolegiальnymi organami administracyjnymi⁶⁶. Ograniczony zakres przedmiotowy tych unormo-

⁶² M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 59–60.

⁶³ Zob. C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris 1975, s. 58–59 i 368 oraz A. Brewer-Carias, *Études de droit compare*, Bruxelles 2001, s. 164.

⁶⁴ K. Defecińska-Tomczak, *Hiszpania (w:) Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 219.

⁶⁵ Tak L. Ortega, *A Comparison with the Spanish Regulation of Administrative Procedures*, Italian Journal of Public Law 2010, nr 2, s. 296–297.

⁶⁶ Zob. przykładowo G. Langrod, *La doctrine allemande et la procédure administrative non contentieuse*, Bruxelles 1961, s. 23 oraz M. Künnecke, *Tradition and Change in*

wań sprawia, że trzeba upatrywać w nich nie tyle narzędzia kodyfikacji, co raczej środka służącego budowaniu elementarnych konstrukcji właściwych dla obszaru procedur administracyjnych.

W świetle tych uwag nie budzi wątpliwości teza, że rzeczywisty prymat w dziedzinie kodyfikacji postępowania administracyjnego należy przyznać ustawodawstwu austriackiemu. Zapoczątkowane jeszcze przed wybuchem I wojny światowej prace kodyfikacyjne zaowocowały uchwaleniem 21 lipca 1925 r. następujących ustaw: 1) o ogólnym postępowaniu administracyjnym, 2) karnoadministracyjnej, 3) o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, 4) o wprowadzeniu wymienionych ustaw. Uregulowana przez te akty materia tylko w części objęta była wcześniej reżimem unormowań ustawowych. Przedstawiciele komparatystyki prawniczej przyznają, że przeprowadzone w Austrii zabiegi kodyfikacyjne jeszcze obecnie zaskakują rozmachem i dojrzałością. Podkreślają oni także spójną i głęboko przemyślaną metodologię, którą posłużono się dla osiągnięcia zakładanych celów legislacyjnych⁶⁷. Następstwem kodyfikacji było wyraźne wyodrębnienie ogólnego postępowania administracyjnego i postępowań szczególnych, czemu dano wyraz ustalając tytuł jednej z ustaw – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz. Przyjmuje się, że ukształtowane przez nią zasady zapewniły wyższy poziom pewności prawa, ujednoliciły i uprościły postępowanie administracyjne oraz doprowadziły do sprecyzowania i utrwalenia gwarancji procesowych jednostki. Do tych ostatnich, obowiązujących także – przy braku odmiennych rozwiązań proceduralnych rangi ustawowej – poza sferą, w której ustawę o ogólnym postępowaniu administracyjnym stosuje się wprost, zaliczono zwłaszcza: prawo strony do wysłuchania przez organ załatwiający sprawę i do ustalenia stanu faktycznego na podstawie zgromadzonych dowodów, przy stworzeniu jej możliwości udziału w tych czynnościach, obowiązek organu zastosowania instytucji wyłączenia w przypadku pojawienia się wątpliwości co do bezstronności urzędnika i przedstawienia motywów zapadłego rozstrzygnięcia oraz dopuszczalność stosowania nadzwyczajnych środków prawnych, w tym wznowienia postępowania w razie wystąpienia określonych ustawowo

Administrative Law. An Anglo-German Comparison, Berlin–Heidelberg 2007, s. 148, tam odniesienie do postulatu Lorenza von Steina z 1866 r. kodyfikacji prawa administracyjnego.

⁶⁷ Por. w szczególności prawnoporównawcze uwagi D. Custosa, *United States...*, s. 402, który stwierdza m.in., że „Austria jest powszechnie uznawana za rzeczywistego pioniera w kodyfikacji postępowania administracyjnego”.

przesłanek⁶⁸. Ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym regulująca postępowanie urzędowe (*behördliche*), przez które rozumie się wykonywanie administracji władczej, jest – mimo opatrzenia jej późniejszą datą ogłoszenia tekstu jednolitego (AVG – 1991, BGBl nr 51/1991, ost. zm. BGBl 161/2013) – aktem nadal obowiązującym. Stanowi ona składnik systemu procedur administracyjnych, w ramach którego oddzielnym elementem – tak jak w Polsce – są ustawy odnoszące się do postępowania karnoskarbowego i podatkowego.

Austriacki model kodyfikacji, zakładający unormowanie problematyki postępowania administracyjnego w sposób względnie wyczerpujący, jednolity, logiczny i wewnętrznie niesprzeczny, respektujący konieczność zachowania niezbędnych i uzasadnionych obiektywnymi racjami odrębności proceduralnych, jasnego wytyczenia ich granic oraz wprowadzenia mechanizmów (klausul) zespalających różne części porządku prawnego, został – co zrozumiałe – zaadaptowany w państwach sukcesji monarchii habsburskiej. W 1928 r. przeprowadzono – uwzględniając wzory austriackie – kodyfikacje w Polsce i w Czechosłowacji, w 1931 r. w Jugosławii⁶⁹. Kontynuacją ustanowionych wówczas w tych państwach rozwiązań stały się ukształtowane po II wojnie światowej – już w zmienionych warunkach ustrojowych – regulacje prawne. Ponownych kodyfikacji dokonano w Polsce w 1960 r., w Czechosłowacji w 1955, 1960 i 1967 r. (tylko ostatniej z nich nadano formę ustawową), a w Jugosławii w 1956 r. Po rozpadzie Czechosłowacji i Jugosławii nowe państwa stanęły przed problemem utrzymania, przynajmniej przez pewien czas, dotychczasowego reżimu prawnego lub zastąpienia go innym. Pierwszą z tych opcji wybrano na Słowacji, poprzestając na kolejnych nowelizacjach ustawy z 1967 r. o postępowaniu administracyjnym. Na drugi z wyróżnionych wariantów zdecydowano się m.in. w Czechach i w Chorwacji, uchwalając stosowne ustawy odpowiednio w 2004 i 2009 r. Czeski kodeks o postępowaniu administracyjnym wszedł w życie 1 stycznia 2006 r., a kodeks chorwacki, noszący nazwę ogólne postępowanie administracyjne, cztery lata później⁷⁰.

⁶⁸ D.R. Kijowski, *Austria...*, s. 49 i 51.

⁶⁹ Szerzej D. Derda, *Republic of Croatia...*, s. 108 oraz J. Staša, M. Tomášek, *Czech Republic (w:) Codification of Administrative Procedure...*, s. 129.

⁷⁰ Charakterystykę tych unormowań prezentują: D. Derda, *Republic of Croatia...*, s. 108 i n.; J. Staša, M. Tomášek, *Czech Republic...*, s. 129 i n. oraz W. Chróścielewski, *Słowacja (w:) Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 348 i n.

Założenia koncepcji przeprowadzonych w innych systemach prawnych kodyfikacji postępowania administracyjnego pozostawały zwykle w luźnym związku z ideą uregulowań austriackich z 1925 r., co nie znaczy, że ją ignorowały. Elementów tej idei można doszukać się chociażby w unormowaniu zawartym w dekreście Prezydenta Republiki Estonii z 30 grudnia 1935 r. kodeks postępowania administracyjnego, który zaczął obowiązywać od 1 kwietnia następnego roku⁷¹. Pewne jest natomiast, że inspiracją dla wielu rozwiązań kodeksowych były ustalenia orzecznictwa sądowego, w dużej części państw europejskich – organów powołanych specjalnie do rozpoznawania sporów jednostki z administracją (sądów administracyjnych). Ustawowe określenie ich pozycji, kompetencji oraz prowadzonego przed nimi postępowania znacznie wyprzedziło poczynania kodyfikacyjne dotyczące procedur administracyjnych. Przykładowo w Szwecji Najwyższy Sąd Administracyjny (*Regeringsrätten*) utworzono już w 1909 r., podczas gdy postępowanie administracyjne skodyfikowano tam po raz pierwszy dopiero w 1971 r. (wcześniejsza regulacja ustawowa odnosiła się wyłącznie do pewnych jego elementów, w szczególności odwołań od rozstrzygnięć organów administracji publicznej)⁷². Jeszcze większą dysproporcję czasową możemy odnotować, analizując rozwój stosownych instytucji w prawie greckim lub włoskim⁷³.

Wizję kodyfikacji znacząco odbiegającą od wyobrażeń powstałych pod wpływem doświadczeń austriackich zakreślono, podejmując w USA w latach trzydziestych XX w. prace zmierzające do ustawowego uregulowania na szczeblu federalnym postępowania przed agencjami administracyjnymi. Uchwalenie jednomyślnie przez Kongres w 1946 r. ustawy o postępowaniu administracyjnym (*the Administrative Procedure Act*) – pierwszego aktu tej rangi w systemach *common law* – przyjęto w doktrynie jako rozpoczęcie „nowoczesnej ery prawa administracyjnego”⁷⁴. Ustawa ta unormowała nie tylko zagadnienia będące

⁷¹ Zob. I. Pilving, *Estonia* (w:) *Codification of Administrative Procedure...*, s. 160 oraz A. Skóra, *Estonia* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 106–107.

⁷² Zob. L.-G. Malmberg, *Szwecja*, s. 356 oraz E. Szewczyk, *Szwecja* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 372–373.

⁷³ Zob. V. Koumpli, *Grecja*, s. 231–232 oraz 237–238; Z. Kmiecik, *Grecja* i M. Muliński, *Włochy* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie...*, odpowiednio s. 182 i n. oraz s. 390 i n.

⁷⁴ Zob. R.J. Pierce jr., S.A. Shapiro, P.R. Verkuil, *Administrative Law and Process*, New York 1992, s. 31.

tradycyjnie przedmiotem zabiegów kodyfikacyjnych, tj. kwestię wykonywania jurysdykcji administracyjnej w sprawach indywidualnych, ale i procedury uruchamianej w celu wydania odpowiedniego aktu zawierającego normy generalne – dotyczącej określonej kategorii podmiotów lub sytuacji (*an action that is addressed to a category of persons or situations is a rule*)⁷⁵. Stosownie do postanowień ustawy o postępowaniu administracyjnym akty te rodzą skutek prawny poprzez wdrożenie, interpretację albo określenie sposobu realizacji prawa bądź polityki (*implement, interpret, or prescribe law or policy*). Po upływie wielu lat od uchwalenia omawianego aktu dominuje przeświadczenie, że ten typ postępowania może być bardziej efektywny niż orzekanie *ad casum*, ponieważ pozwala rozstrzygnąć o wielorakich zagadnieniach w jednym postępowaniu (*the rulemaking process can be more efficient than case-by-case adjudication, because it can resolve a multiplicity of issues in a single proceeding*). Tłumaczy się to tym, że ich zastosowanie umożliwia wypowiedzenie się przez wszystkie strony zainteresowane końcowym rezultatem działania, co z kolei służy właściwemu wyważeniu prezentowanych przez nie racji i dążeń⁷⁶.

Dalsze, usankcjonowane przez ustawę rozróżnienie sprowadza się do wyodrębnienia – tak w odniesieniu do działalności orzeczniczej, jak i regulacyjnej agencji administracyjnych – procedur charakteryzujących się odmiennym stopniem sformalizowania (*formal-informal sub-distinction*)⁷⁷. Postępowania typu formalnego i niesformalizowanego (uproszczonego) nie są oczywiście czymś niezwykłym dla unormowań rangi kodeksowej. Prowadzenie ich przewidywały np. przepisy niemieckiej ustawy federalnej z 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*)⁷⁸. Daleko posunięte ograniczenie formalizmu procesowego mieści się zresztą w grupie fundamentalnych założeń postępowania administracyjnego wielu państw, zwłaszcza Ameryki Łacińskiej. Zasady ogólne: odformalizowania (*principio de*

⁷⁵ E. Gellhorn, R.M. Levin, *Administrative Law...*, s. 312.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 306–307.

⁷⁷ Zob. D. Custos, *United States...*, s. 387–388. Według zbiorczej definicji zamieszczonej w *Black's Law Dictionary*, s. 1241, postępowanie niesformalizowane (*informal proceeding*) prowadzone jest w bardziej swobodny sposób (*a more relaxed manner*) niż typowy proces sądowy i znajduje zastosowanie zarówno w sprawach rozpoznawanych przez organy (agencje) administracyjne, jak i sądy.

⁷⁸ Zob. J.-P. Schneider, *Germany (w:) Codification of Administrative Procedure...*, s. 215–220.

informalismo) albo zakazu formalizmu (*principio de la no formalización*) przyjęte zostały m.in. w prawie o tym postępowaniu Argentyny, Urugwaju, Peru, Boliwii i Chile⁷⁹. Odformalizowanie procedury uważa się tam wprost za przesłankę zapewnienia jej elastyczności (*el informalismo en las leyes de procedimiento administrativo conduce el principio de la flexibilidad del procedimiento*)⁸⁰.

Chcąc przybliżyć sens i osobliwość amerykańskiej kodyfikacji postępowania administracyjnego, trudno nie wspomnieć, że od początku swojego istnienia departamenty wykonawcze władzy federalnej wypełniały rozmaite zadania regulacyjne. Ustawa z 1946 r. o postępowaniu administracyjnym określiła tylko ramy porządkujące dla ich działalności. Jak akcentują E. Gellhorn i R.M. Levin, poczynając od lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., można zaobserwować coraz większe różnicowanie form postępowania regulacyjnego⁸¹. Przybiera ono współcześnie postać postępowania sformalizowanego, odformalizowanego lub całkowicie wyłączonego spod reżimu proceduralnych wymagań narzuconych przepisami ustawy o postępowaniu administracyjnym. Co więcej, wyznaczony nimi wzorzec postępowania często poddawany jest modyfikacjom i uzupełnieniom wprowadzanym przez inne ustawy. Zjawisko to, dostarczające interesujących spostrzeżeń w przedmiocie skutków kodyfikacji, opisuje się, operując pojęciem „procedury hybrydowe”⁸². Należy dodać, że rozwiązania mniej lub bardziej zbliżone do konstrukcji amerykańskiego postępowania w sprawach wydawania aktów generalnych (regulacyjnego) znane są skodyfikowanemu prawu wielu innych państw, m.in. Norwegii, Niemiec, Hiszpanii, Portugalii, Danii, Estonii, Czech, Grecji i Gruzji. Tworzy ono umocowanie do wydawania aktów oznaczanych takimi terminami, jak „zarządzenia ogólne” (*Allgemeinverfügung*, *opatření obecné povahy* i *määrus* w ustawodawstwie niemieckim, czeskim i es-

⁷⁹ A. Brewer-Carias, *Principios generales del procedimiento administrativo: hacia un estándar continental* (w:) *Procedimiento y justicia administrativa...*, s. 172 i 183–186.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 185. Co do pojęcia formalizmu procesowego – zob. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 63 i n.

⁸¹ E. Gellhorn, R.M. Levin, *Administrative Law...*, s. 306.

⁸² *Ibidem*, s. 319. Zob. też G.O. Robinson, E. Gellhorn, H.H. Bruff, *The Administrative Process...*, s. 472–475 oraz K. Werhan, *Principles of Administrative Law*, St. Paul, Minn. 2008, s. 220–227.

tońskim)⁸³, „przepisy administracyjne” albo „reglamentacje” (*disposiciones administrativas/reglamentos* w ustawodawstwie hiszpańskim)⁸⁴ bądź „regulacje” (*reglamentos* w ustawodawstwie portugalskim i *regulations* – w tłumaczeniu na język angielski – w ustawodawstwie norweskim)⁸⁵. Przepisy kodeksowe uznają je wprost za odmianę aktu administracyjnego (decyzji) – tak w prawie niemieckim i norweskim albo traktują jako odrębną w stosunku do takiego aktu (decyzji) formę działania administracji publicznej (wariant przyjęty w hiszpańskim, portugalskim i czeskim systemie prawnym).

We Francji, gdzie nie doszło do skodyfikowania postępowania administracyjnego, odpowiednikiem zaprezentowanych określeń jest pojęcie aktu reglamentacyjnego (*acte réglementaire* albo *règlement*)⁸⁶. Upoważnienie do posługiwania się tym typem aktu, kwalifikowanego jako decyzja generalna, wynika tam z powierzonej administracji władzy reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire*)⁸⁷. Trudno zdefiniować tę konstrukcję, odwołując się do właściwych dla polskiego porządku konstytucyjnego i ustawowego koncepcji, a tym bardziej przyjętej u nas konwencji terminologicznej. Nadmiernym uproszczeniem wydaje się być zwłaszcza kwalifikowanie aktu reglamentacyjnego jako rozporządzenia/zarządzenia odpowiedniej władzy administracyjnej, bez podania jego dokładniejszej charakterystyki. Może on być bowiem aktem władzy wykonawczej powiązany formalnie oraz treściowo z regulacją rangi ustawowej lub aktem pozostającym w luźnym związku z tym unormowaniem, wydanym nie w celu wykonania bądź konkretyzacji ustawy, lecz bezpośredniej realizacji powierzonej organowi administracji

⁸³ Zob. F.O. Kopp, U. Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München 2010, s. 658 i n.; J. Staša, M. Tomášek, *Czech Republic...*, s. 131 oraz A. Skóra, *Czechy (w:) Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 102–103; *eadem*, *Estonia...*, s. 131.

⁸⁴ Zob. K. Defecińska-Tomczak, *Hiszpania...*, s. 247.

⁸⁵ Zob. *Código de Procedimiento Administrativo. Termos de disponibilização e de utilização*, Home page jurídica. Códigos (<http://direito.home.sapo.pt>), s. 21 i 58–60; E. Smith, Norway (w:) *Codification of Administrative Procedure...*, s. 290 oraz Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w Norwegii – dowód uniwersalizmu czy separatyzmu idei kodyfikacyjnych?*, *Administracja* 2011, nr 4, s. 84.

⁸⁶ Szerzej A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 50 i n.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 35 oraz 47 i n. Co do różnic pomiędzy aktem reglamentacyjnym i decyzją indywidualną – J.M. Rainaud, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris 1968, s. 24.

kompetencji w jakiejś dziedzinie administracji publicznej⁸⁸. W przedstawionym znaczeniu akt reglamentacyjny (występujący też jako forma działania administracji w systemach umiejscowionych w kręgu francuskiej kultury prawnej) jest więc kategorią bardziej złożoną strukturalnie niż „akt administracyjny generalny” w ujęciu rodzimej teorii prawa administracyjnego⁸⁹. Jej ustalenia zdecydowanie bliższe są idei aktu określanego w niemieckim ustawodawstwie jako „zarządzenie ogólne”.

Przeprowadzone w Europie po II wojnie światowej kodyfikacje postępowania administracyjnego miały różny zakres i charakter. Na ogół poprzedzała je głęboka dyskusja z udziałem środowiska naukowego, wsparta analizą obcych doświadczeń oraz dorobku własnej praktyki orzeczniczej, głównie sądowej. W 1958 r. dokonano powtórnej kodyfikacji w Hiszpanii (po raz trzeci uczyniono to w 1992 r.). Rok wcześniej skodyfikowano postępowanie administracyjne na Węgrzech, w 1967 r. w Norwegii, w 1968 r. w Szwajcarii, w 1971 i – po raz wtóry – w 1986 r. w Szwecji, w 1976 r. w Republice Federalnej Niemiec, w 1978 r. w Luksemburgu, w 1982 r., a następnie w 2003 r. w Finlandii, w 1986 r. w Danii, w 1990 r. we Włoszech, w 1991 r. w Portugalii, w 1994 r. – według swoistej formuły, odbiegającej od utrwalonych gdzie indziej wzorów – w Holandii, w 1999 r. w Grecji i w Gruzji.

Dokonana w 2001 r. kolejna kodyfikacja postępowania administracyjnego w Estonii (podobnie jak zasygnalizowane już wcześniej zmiany w ustawodawstwie czeskim i chorwackim) jest ciekawym przykładem powrotu do dawnej tradycji i próby powiązania jej z wymaganiami współczesności. Analiza wielu rozwiązań ustawowych (m.in. włoskich, fińskich, portugalskich, chorwackich i greckich) uwidacznia z kolei nie

⁸⁸ Z. Kmiecik, *Rady Stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, PiP 2010, z. 9, s. 21–22. Niejednolitość tej grupy aktów akcentuje, przytaczając stosowne przykłady, A. Szpor, *Akt reglamentacyjny...*, s. 124 i n. Według przedstawionej przez niego typologii aktami reglamentacyjnymi „właściwymi” są dekrety organów władzy wykonawczej oraz zarządzenia ministrów. Obok nich wyróżnił autor akty wkraczające legalnie w domenę ustaw, czyli ordonanse, oraz szeroką grupę aktów organów usytuowanych niżej w hierarchii administracyjnej, nie posiadających konstytucyjnej nazwy; por. też uwagi E. Gdulewicz, *System źródeł prawa pod rządami konstytucji V Republiki*, Studia Prawnicze 1989, nr 2–3, s. 93 i n. Z literatury francuskiej zob. M. Hecquard-Théron, *Essai sur la notion réglementation*, Paris 1977; M. Righetti, *La pouvoir réglementaire du préfet*, Aix-en-Provence 1995 oraz B. Seiller, *Acte administratif*, Paris 2003, s. 48–49.

⁸⁹ Zob. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 98 i n., jak też opracowania E. Szewczyk i M. Szewczyka: *Akt administracyjny generalny*, PiP 2003, z. 12, s. 42 i n. oraz *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 91 i n.

mniej interesujące zjawisko szerokiego przenikania do systemów krajowych idei i założeń sformułowanych w aktach europejskiego *soft law* (sprecyzowano je przede wszystkim w rezolucjach i rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy). Towarzyszy mu praktyka dokonywania zapożyczeń i adaptacji obcych wzorów, przybierająca niekiedy formy prostego transferu określonych konstrukcji prawnych. Zastosowanie tej metody doskonale ilustruje przebieg prac nad kodyfikacją postępowania administracyjnego w Gruzji. Chcąc zniwelować niedostatki i braki własnych, stanowiących relikty minionego ustroju uregulowań prawnych, śmiało wykorzystano tam doświadczenia innych państw, bardziej zaawansowanych w rozwijaniu nie tylko instytucji prawa administracyjnego procesowego, ale i ustrojowego oraz materialnego. Środki, po które sięgnięto, i sposób posłużenia się nimi mogą z powodzeniem uchodzić za rodzaj eksperymentu legislacyjnego, wyłamującego się z ogólnie przyjętych standardów i schematów działań kodyfikacyjnych⁹⁰.

Na uwagę zasługują również zabiegi kodyfikacyjne podjęte poza Europą. W latach dziewięćdziesiątych XX w. doprowadziły one do skodyfikowania postępowania administracyjnego m.in. w Japonii i Korei Południowej (1996 r.) oraz na Tajwanie (1999 r.). W pierwszym z tych państw w 1993 r. ujednolicono też zasady sądowej kontroli działań administracji⁹¹. Na uregulowaniu tej ostatniej kwestii poprzestano w Chinach, uchwalając 4 kwietnia 1989 r. ustawę o sporach administracyjnych (the Administrative Litigation Act) i uzupełniając ją później unormowaniami dotyczącymi wymierzania kar w trybie administracyjnym – the Administrative Penalty Law (1996 r.) i licencji administracyjnych – the Administrative Licensing Law (2003 r.)⁹².

Ambitne zamierzenia legislacyjne, związane głównie z działalnością trybunałów administracyjnych, udało się zrealizować na poziomie

⁹⁰ Z. Kmiecik, *Wstęp* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 11.

⁹¹ Ich charakterystykę i drogę ewolucji instytucji ochrony praw jednostki przedstawiam w opracowaniu: *Sądowa kontrola administracji w Japonii* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 355 i n. Zob. też T. Fuke, *Judicial Review of Administrative Action in England and Japan: A Comparative Perspective* (w:) *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*, ed. Y. Zhang, Hague–London–Boston 1997, s. 15 i n.

⁹² Zob. Li Zhang, *China...*, s. 90–92 oraz Y. Zhang, *Judicial Review of Administrative Actions in China and Japan* (w:) *Comparative Studies...*, s. 67 i n.

krajowym, a w państwach o ustroju federacyjnym – także prowincjonalnym (stanowym) – w systemach *common law*. Aktem, który bodaj w najwyższym stopniu zespolił właściwe dla nich konstrukcje administracyjnego prawa procesowego, jest brytyjska ustawa z 2007 r. o trybunałach, sądach i egzekucji (the Tribunals, Courts and Enforcement Act). W wyniku jej wejścia w życie doszło do powstania w Zjednoczonym Królestwie skonsolidowanego systemu jurysdykcji w sprawach administracyjnych, uwzględniającego jednolite założenia oraz posiadającego wspólne instytucje o charakterze ustrojowym i proceduralnym, obejmującego z jednej strony składnik orzekania przez trybunały administracyjne dwóch stopni, z drugiej zaś – przez sądy powszechne⁹³. Postanowienia ustawy, normujące także zagadnienie wykonania zapadających rozstrzygnięć, wyznaczyły oryginalną, dalece odbiegającą od przyjętych gdzie indziej rozwiązań, formułę wypełniania zadań jurysdykcyjnych. Dostarczyły one mocnych argumentów dla tezy, „że mamy w tym przypadku do czynienia z sądownictwem administracyjnym nowego typu”⁹⁴. Prawdą jest jednak i to, że pełne zrozumienie jego istoty wymagałoby niezwykle skrupulatnego prześledzenia ogółu unormowań odnoszących się do sytuacji trybunałów i prowadzonego przed nimi postępowania, w tym organizacyjnych, personalnych i funkcjonalnych więzi łączących te organy z sądami. Wielowarstwowość i rozproszenie reguł, które trzeba by wziąć pod uwagę (zawartych w dużej części w innych aktach niż ustawa), z pewnością utrudnia poprawne wywiązanie się z tego zadania.

Znamiona kodyfikacji w odniesieniu do znaczącej sfery jurysdykcji, a mianowicie tej, którą sprawują trybunały administracyjne, wykazują rozwiązania przyjęte w Kanadzie, Australii czy Nowej Zelandii. Na krótką choćby wzmiankę zasługują zwłaszcza ustawy obowiązujące w czterech prowincjach kanadyjskich: Kolumbii Brytyjskiej (the Administrative Tribunals Act), Albercie (the Administrative Procedures and Jurisdiction Act), Ontario (the Statutory Powers Procedure Act) i Quebecu (the Administrative Justice Act). Akty te określa się jako ogólne kodeksy proceduralne (*general procedural codes*)⁹⁵. Szczególnie inspirujący powinien być dla nas fakt dopuszczenia przez nie, a nawet prefero-

⁹³ M. Kmiecik, *Trybunały administracyjne...*, s. 176–177.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 183.

⁹⁵ S. Blake, *Administrative Law in Canada...*, s. 6 oraz A. Braen, *Canada et Quebec (w:) Codification of Administrative Procedure...*, s. 77 i n.

wania w postępowaniu przed trybunałami rozmaitych form i technik *alternative dispute resolution*, a jednocześnie – swoistej reglamentacji prawa do odwołania administracyjnego oraz sądowej kontroli aktów administracyjnych. Istniejące w tym przedmiocie rygory można wytłumaczyć względami pragmatycznymi i koniecznością dochowania określonych standardów korzystania z ochrony prawnej. Wartości te nie kłócą się bynajmniej z obserwowanym współcześnie na świecie kierunkiem ewolucji instytucji prawa procesowego, nasuwającym – gdy chodzi o systemy *common law* – coraz wyraźniejsze skojarzenia z dychotomicznym mechanizmem jurysdykcji: pełnego orzekania przez niezależny organ ekspercki, a w razie zakwestionowania jego decyzji – orzekania w dużo węższym zakresie, w zasadzie w wyniku dokonywania ustaleń co do prawa, przez organ wyższego stopnia lub/i odpowiedni sąd⁹⁶.

Dążąc do ujednolicenia zasad postępowania przed wszystkimi rodzajami trybunałów administracyjnych, opracowano w Kanadzie w 1991 r. ramowy wzorzec regulacji prawa procesowego, nazwany „Modelem kodeksu postępowania administracyjnego” (*A Model Administrative Procedure Code*). Przygotowując ten dokument, wyraźnie zaznaczono, że w toku orzekania przez sądy ukształtowane zostały zasady odpowiadające stylowi działalności trybunałów administracyjnych, zapewniające „prostotę i dostępność procedury oraz prawo do rzetelnej, a przy tym nieuciążliwej rozprawy”. Uznając ich uniwersalny charakter i ścisły związek z wymaganiami uczciwości albo naturalnej sprawiedliwości (*fairness or natural justice*), podkreślono potrzebę całościowego ujęcia tak rozumianych zasad. Powołano się przy tym na inicjatywę Fondation du Barreau du Quebec nieoficjalnej kodyfikacji owych zasad oraz amerykański zbiór zaleceń z 1946 r. (poddany rewizji w 1961 i 1981 r.) dotyczący rozwiązań na szczeblu stanowym – Model State Administrative Procedure Act. Celem omawianych wysiłków było zebranie w jednym tekście dostatecznie ogólnych i traktowanych jako standardy minimalne reguł utrwalonych w kanadyjskim *case law*. Nie chodziło zatem o ich zmianę czy modyfikację, lecz raczej konsolidację mającą ułatwić stosowanie prawa⁹⁷. Intencja ta przyświecała wielu wcześniejszym, również osadzoną w naszej tradycji poczynaniom kodyfikacyjnym.

⁹⁶ Z. Kmiecik, *Trybunały administracyjne w Kanadzie...*, s. 70–71.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 62–63.