

# Wstęp

## § 1. Uzasadnienie wyboru tematu

Remonstracja występująca także w starszej rodzimej literaturze przedmiotu pod nazwą „przedstawienie” od dawna była obecna w polskim ustawodawstwie oraz praktyce stosowania prawa. Stała się przedmiotem dociekań i studiów naukowych. Ma ona długą tradycję również w innych krajach, zwłaszcza systemów prawnych niemieckiego obszaru językowego. Bliższe przyjrzenie się zarówno rozwiązaniom polskim, jak i innych państw, ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy remonstracja (choć sama jej nazwa i rozważania poświęcone tej instytucji nie są obecnie zbyt rozpowszechnione) jest instytucją właściwą rozwiązaniom obcym, czy funkcjonuje też w systemie polskiego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (ogólnego normowanego przepisami KPA oraz szczególnego w postaci postępowania podatkowego, a także postępowań hybrydowych, takich jak postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych czy postępowanie w sprawach ochrony konkurencji) i sądownoadministracyjnego, a jeśli tak, to jaką rolę wiąże z nią ustawodawca oraz finalnie, czy remonstracja rolę tę rzeczywiście spełnia. Konkretyzując powyższe hipotezy badawcze, nasuwa się kolejne pytanie, czy remonstracja w polskim systemie procedur administracyjnych i postępowaniu sądownoadministracyjnym stanowi instytucję dopełniającą system środków prawnych, a jeśli tak, to czy w kształcie nadanym jej obecnie przez ustawodawcę rzeczywiście nią jest.

Remonstracja wywodzi się z prerogatyw osób panujących, sprawujących najwyższą władzę w państwie. Do nich bowiem, przez stulecia, można było się zwrócić z uprzejmą prośbą o zastosowanie prawa łaski, prowadzącego do zmiany podjętego wcześniej przez monarchę – lub w jego imieniu – rozstrzygnięcia. Geneza analizowanej instytucji wskazuje, że był to niedoskonały środek (prawny), gdyż jego rozpatrzenie zależało wyłącznie od dobrej woli panującego. W czasach współczesnych, zwłaszcza w odniesieniu do polskiego systemu prawnego, kiedy remonstracja wykształciła swoje charakterystyczne cechy, na skutek zmiany ustroju społeczno-politycznego, doktryna prawa i postępowania administracyjnego jej znaczenie wyraźnie marginalizowała. Jest to szczególnie widoczne od czasu zakończenia II wojny światowej. Zaczęto wówczas bowiem kłaść nacisk na środki prawne doskonałe, z których wniesieniem skorelowany był obowiązek ich rozpatrzenia. W ten sposób remonstrację starano się wyprzeć (w tym ze świadomości przedstawicieli nauki) poprzez instytucję skarg (a wcześniej skarg i zażaleń), nawiązującą do propagowanej wówczas nauki sowieckiej. Zaznaczyć jednak należy, że nigdy nie została ona zastąpiona przez instytucję skarg i wniosków, od których istotnie się różni. Od wspomnianego momentu, a więc przez okres około półwiecza, można

wyraźnie zauważyć niemalże brak jakichkolwiek rozważań poświęconych remonstracji. Współcześnie problematykę tę, w swoich licznych pracach, na nowo podjął Z. Kmiecik, do którego istotnych spostrzeżeń niniejsza praca nawiązuje w wielu miejscach.

Aktualność podjętej problematyki „remonstracji” wynika z tego, że – jak współcześnie zaobserwowano – na znaczeniu zdają się zyskiwać rozmaite warianty autokontroli decyzji administracyjnych uruchamianej wniesieniem odpowiedniego środka prawnego. Jest to widoczne zarówno w polskim ustawodawstwie, jak i rozwiązaniach państw obcych.

## § 2. Zakreślenie pola badań

Środek prawny, jakim jest remonstracja doskonale wpisuje się w bieżący nurt polityki administracyjnej, dążącej – na gruncie poszczególnych rozwiązań normatywnych – do tego, aby każda sprawa została rozwiązana szybko, sprawnie, skutecznie i przy jak najmniejszym zaangażowaniu publicznych środków finansowych. Nawiasem mówiąc, założenia takie legły u podstaw gruntownej reformy ogólnego postępowania administracyjnego i wprowadzenia przy tej okazji wielu zmian zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym, przeprowadzonej na mocy ZmKPA17. W tym kontekście remonstracja jawi się jako remedium na sformalizowanie procedury administracyjnej.

Nie podlega dyskusji, że najszybszym sposobem eliminacji wad decyzji administracyjnych jest ich korygowanie przez organ, który decyzję wydał. Uruchamianie środków będących w dyspozycji organu wyższego stopnia, czy sądu administracyjnego, wymaga zaangażowania większych sił i nakładów. Natomiast uruchomienie wewnętrznej procedury weryfikacyjnej, co do zasady, pozwala przyspieszyć załatwienie sprawy i uniknąć uciążliwości, w tym kosztów, wynikających z kontynuowania postępowania odwoławczego. Istotną zaletą autokontroli jest to, że prowadzi do szybszego załatwienia sprawy, a zatem służy realizacji zasady szybkości postępowania.

Remonstracja na ogół „idzie w parze” z instytucją autoweryfikacji, wpisując się w różne postaci autokontroli, w wielu systemach prawnych. Zasadniczą wartością konstrukcji autoweryfikacji jest przyspieszenie i usprawnienie postępowania, w tych sytuacjach, gdy jest to możliwe (zwykle po spełnieniu określonych warunków, np. uwzględnienia w całości żądań skarżącego), bez szkody dla gwarancji procesowych uczestników postępowania.

O tym, jak nabiera ona ostatnio znaczenia może świadczyć choćby to, że ustawodawca wprowadzając do postępowania sądownoadministracyjnego nowy środek prawny w postaci sprzeciwu (konsekwentnie, jak w wielu innych podobnych sytuacjach), przewidział dla organu odwoławczego możliwość dokonania autoweryfikacji, w ramach której funkcjonuje remonstracja. Znamienne jest również to, że od około 2 lat, remonstracja pojawiła się jako istotne *novum* towarzyszące autoweryfikacji orzeczenia sądu administracyjnego I instancji.

Niniejsza praca stanowi studium z zakresu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego, z uwzględnieniem odrębnego postępowania (międzyinstancyjnego), w ramach którego dochodzi do rozpatrzenia środka prawnego, jakim jest remonstracja. Poddano w niej analizie istotę i znaczenie tego środka prawnego, ze wskazaniem jej istotnych cech pozwalających ją odróżnić od pozostałych środków prawnych.

Pole badawcze zostało wyznaczone w niniejszej pracy przez przyjęcie generalnego założenia, że remonstracja wpleciona jest w naszym systemie prawnym w różne postaci autokontroli rozstrzygnięć zarówno administracyjnych, jak i sądownoadministracyjnych. Objęto nim postępowanie administracyjne, zarówno ogólne, jak i podatkowe oraz postępowanie sądownoadministracyjne. Na każdym bowiem z etapów tych postępowań możemy mieć do czynienia z międzyinstancyjnym postępowaniem w postaci postępowania remonstracyjnego, aktualizującego się w toku autoweryfikacji, zarówno w odniesieniu do orzeczeń pierwszoinstancyjnych, drugoinstancyjnych, jak również w odniesieniu do orzeczeń sądów administracyjnych I instancji. Na marginesie rozważań pozostawiono postępowanie egzekucyjne, w ramach którego może dojść do autoweryfikacji postanowienia, na zasadach dotyczących remonstracji decyzji administracyjnej.

### § 3. Wykorzystane metody badawcze

W pracy została zastosowana jako podstawowa, metoda dogmatyczna analizy tekstu prawnego i orzecznictwa sądów administracyjnych oraz literatury przedmiotu. Celowe okazało się prześledzenie kształtowania się remonstracji w polskim systemie prawnym oraz na tle rozwoju tej instytucji w innych krajach. Z tego względu w niniejszej pracy została wykorzystana metoda prawnoporównawcza. Wątki prawnoporównawcze znalazły się w rozdziale II, w szczególności w nawiązaniu do niemieckiego systemu prawnego. Ponadto przy pisaniu pracy pomocną okazała się także metoda historyczna widoczna zwłaszcza w III rozdziale pracy. Zasadniczym aspektem rozważań w niniejszej pracy uczyniono aspekt teoretyczny, wzbogacony wątkami o praktycznym znaczeniu.

*Mojemu Mentorowi wyrażam specjalne wyrazy wdzięczności za zachętę, inspirację, wsparcie i wskazywanie drogi.*

*Pani dr Bettinie Dick oraz Jej Mężowi Panu prof. dr Hartmutowi Bauerowi dziękuję za pomoc w gromadzeniu materiałów oraz owocne rozmowy merytoryczne (Herzlich danken möchte ich mich bei Frau Dr. Bettina Dick und ihrem Ehemann – Prof. Dr. Hartmut Bauer für ihre Hilfe bei Sammlung an Materialien und erfolgreiche inhaltliche Gespräche).*

Poznań, grudzień 2017 r.

Ewa Szewczyk