

Instytucja Vorverfahren a konstrukcja polskiego postępowania odwoławczego

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

Wstęp

Czasami czuję, że mam rację, choć nie wiem dlaczego. W ogóle nie byłem zaskoczony, kiedy zaćmienie słońca z 1919 r. potwierdziło moje przeczucie. Właściwie byłbym zaskoczony gdyby okazało się, że jest inaczej. Wyobraźnia jest ważniejsza od wiedzy, ponieważ wiedza ma swoje ograniczenia, podczas gdy wyobraźnia obejmuje cały świat, stymulując postęp, zapoczątkowuje ewolucje. Dokładnie rzecz ujmując, jest ona istotną determinantą w procesie badań naukowych¹.

Albert Einstein

Temat prawa do odwołania się od decyzji wydanych przez organy administracji publicznej od dawna fascynuje nie tylko prawników, ale również praktyków i przedstawicieli doktryny w każdym porządku prawnym. Warto bowiem zauważyć, że jest to publiczne prawo podmiotowe o dużej doniosłości dla jednostek. Pierwszych pierwowzorów składających się na prawo do odwołania można upatrywać już w prawie rzymskim².

Przedmiotem niniejszej monografii jest instytucja prawna, która nie występuje w polskim systemie prawnym, a która – jak dotychczas – w polskiej doktrynie prawa administracyjnego nie została poddana wszechstronnej analizie naukowej. Praca traktuje o *Vorverfahren*, czyli postępowaniu wstępnym, które jest instytucją niemieckiego procesowego prawa administracyjnego. Jest ona jednym z bardziej osobliwych zjawisk niemieckiej kultury prawnej. Wiąże się to z faktem, że *Vorverfahren* z jednej strony ma urzeczywistnić udzielenie ochrony prawnej jednostce, przy jednoczesnym zapewnieniu organowi sposobności dokonania autoweryfikacji zaskarżonego aktu administracyjnego. Rozwiązanie to wpisuje się w niemiecki system ochrony praw jednostki i jest realizowane poprzez uruchomienie jednego z środków zaskarżenia aktów. Przez *Vorverfahren* rozumiem – zgodnie z dominującym stanowiskiem niemieckiej doktryny

¹ Tłum. własne. „At times I feel certain I am right while not knowing the reason. When the [solar] eclipse of 1919 confirmed my intuition, I was not in the least surprised. In fact I would have been astonished had it turned out otherwise. Imagination is more important than knowledge. For knowledge is limited, whereas imagination embraces the entire world, stimulating progress, giving birth to evolution. It is, strictly speaking, a real factor in scientific research” – A. Einstein, *Cosmic Religion: With Other Opinions and Aphorisms*, Mineola–New York, 2009, s. 97.

² K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1978, s. 167.

prawa administracyjnego i orzecznictwa sądowego – instytucję mającą na celu weryfikację zaskarżonego aktu, która następuje co do zasady dwuetapowo i stanowi przesłankę dopuszczalności złożenia skargi do sądu administracyjnego. Posługiwanie się przez ustawodawcę tą konstrukcją uzasadnione jest względami o charakterze pragmatycznym. Jej analiza wydaje się interesująca także z perspektywy odmiennie ukształtowanego, polskiego systemu prawnego.

W rodzimym porządku prawnym instytucja odwołania administracyjnego doczekała się bogatej literatury z racji wagi i miejsca tego środka prawnego w systemie gwarancji procesowych jednostki. Prawo do wniesienia odwołania jest jednym z podstawowych praw zagwarantowanych stronie postępowania administracyjnego w Konstytucji RP³. Odwołanie jest zwyczajnym środkiem prawnym dającym stronie możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji⁴. Prawu temu odpowiada obowiązek organu wyższego stopnia ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Jest to uprawnienie procesowe, otwiera bowiem ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, tylko zatem w następstwie jego wykorzystania może nastąpić merytoryczna zmiana rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Jednakże z biegiem lat kodeksowa formuła odwołania uległa dewaluacji, ustępując miejsca rozlicznym postępowaniom szczególnym.

Niniejsza praca ukazuje funkcjonowanie oraz efektywność *Vorverfahren*. Ocena efektywności tej instytucji stanowi asumpt do rozważań nad przyszłością polskiego postępowania odwoławczego.

Rozprawę można podzielić na dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich (rozdziały I–III) poświęcona jest problematyce instytucji *Vorverfahren*. Druga część (rozdziały IV i V) traktuje o odwołaniu do *Vorverfahren* i jego przyszłości w rodzimym porządku prawnym.

Swoje rozważania rozpoczynam od zdefiniowania instytucji *Vorverfahren* oraz scharakteryzowania jej ewolucji w niemieckim systemie administracyjnego prawa procesowego. Należy nadmienić, że w dotychczasowej, rodzimej literaturze przedmiotu nie można znaleźć kompleksowego omówienia tej instytucji. Jej istota jest jedynie pokrótce zarysowana w szerszych opracowaniach Z. Kmiecika – „Odwołania w postępowaniu administracyjnym” oraz „Zarys teorii postępowania administracyjnego”. W obu publikacjach zawarto podrozdział dotyczący niemieckiego modelu postępowania odwoławczego. W niniejszej rozprawie omówiono tę instytucję w odniesieniu do niemieckiego prawa konstytucyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego. W pracy korzystałam z metody komparatystycznej, dogmatycznej i historycznej. Zasadniczym aspektem rozważań w niniejszej pracy uczyniłam aspekt teoretyczny, wzbogacając go wątkami o znaczeniu praktycznym.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ J. Jendrośka, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński (red.), *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 206.

Vorverfahren jest historycznie zakorzenione w niemieckim administracyjnym prawie procesowym od XIX w. Pierwsza część dysertacji prezentuje przegląd aktualnych uregulowań, stanowisko judykatury w przedmiocie *Vorverfahren*, z konkluzją, że omawiana instytucja prawna ma swoje źródła w księstwach niemieckich oraz stanowi trzon procesowego prawa administracyjnego. Nie jest bowiem możliwe wyjaśnienie mechanizmu działania *Vorverfahren* bez przybliżenia wątków retrospektywnych. Umożliwia to poznanie historii ukształtowania się tej instytucji, a także niemieckiego systemu środków zaskarżenia. Przedstawione wnioski odpowiadają także na pytanie, dlaczego niemiecki ustawodawca nie wzorował się na rozwiązaniach przyjętych w ustawodawstwach obcych. Na tym polu szczególnie przydatne było przesledzenie pierwszych aktów prawnych w księstwach niemieckich. W toku przeobrażeń ustrojowych RFN *Vorverfahren* od jego początków zachowało *status quo*. Na tym tle wypracowany został doktrynalny i jurysdykcyjny sposób interpretacji rozwiązań ustawodawczych przyjętych dla tejże instytucji. Rozważania na wyżej wskazanym tle pozwalają na poznanie genezy jak i aktualnego kształtu *Vorverfahren*, a także zasad jego funkcjonowania. Co ciekawe, w niemieckiej doktrynie panuje zgodne przekonanie co do swoistego charakteru tego postępowania.

Nasuwa się pytanie, czy *Vorverfahren* realizuje w jakimś zakresie konstytucyjne prawo do sądu. Uruchomienie tej instytucji za każdym razem oznacza sposobność do przeprowadzenia autokontroli przez organy administracji publicznej na pierwszym etapie tego postępowania. Przegląd uregulowań normatywnych *Vorverfahren* w trzech filarach administracji RFN prowadzi do wniosku, że zajmuje ono centralne miejsce w systemie niemieckich środków zaskarżenia. Widoczne jest to, że z biegiem lat konstrukcja ta ewoluowała, przeinaczając się w sformalizowane postępowanie poprzedzające postępowanie przed sądem administracyjnym. Pojmowanie omawianej instytucji jest w nauce niejednolite. Z jednej strony bowiem zdefiniowano to postępowanie jako rodzaj postępowania administracyjnego, a z drugiej wskazuje się, że jest to procedura niedająca się jednoznacznie skategoryzować. Poza problemami praktycznymi, dotyczącymi stosowania dwóch różnych ustaw, postępowanie wstępne prowokuje wiele pytań o charakterze teoretycznym i praktycznym.

Jednym z najbardziej frapujących jest pytanie o efektywność tego postępowania, a szerzej rzecz ujmując – o zakres i charakter kontroli przeprowadzanej w toku *Vorverfahren*. Czy fakt stosowania dwóch ustaw procesowych podczas *Vorverfahren* ma jedynie charakter formalny, czy kształtuje w sposób charakterystyczny kontrolę aktów administracyjnych? Czy postępowanie to realizuje wskazane w doktrynie jego cele? Jaki jest zakres kontroli zaskarżonego aktu w toku postępowania? Czy powiązanie postępowania wstępnego z autoweryfikacją zaskarżonej decyzji powoduje, że o postępowaniu wstępnym można mówić jak o modelu postępowania odwoławczego? To tylko niektóre z pytań, wokół których ogniskuje się niniejsza praca. Dążenie do zapewnienia aparatowi administracyjnemu efektywności i elastyczności nie pozostaje bez znaczenia dla postępowania sądowego.

Punktem wyjścia do analizy są jednak konkretne problemy proceduralne, mogące się ujawnić podczas tego postępowania – zwłaszcza z perspektywy polskiego prawnika. W dalszej części rozważań posłużyłam się modelem sądowego stosowania prawa *J. Wróblewskiego*, aby uporządkować przebieg *Vorverfahren* i odpowiedzieć na pytanie, czy procedura ta wykazuje jakieś cechy charakterystyczne. Ten zabieg jest także niezbędny, aby zrealizować zamierzenie naukowe, jakim jest skonstruowanie modelu tego postępowania. Będzie on stanowić inspirację do stworzenia spójnej koncepcji nowej formuły postępowania odwoławczego. Na tym tle prezentuję także zalety tego postępowania.

Inspiracją do podjęcia tematu instytucji postępowania wstępnego były pojawiające się w ostatnim czasie w piśmiennictwie głosy dotyczące konieczności rewizji poglądów na temat polskiego postępowania odwoławczego, dotyczących w szczególności celowości utrzymania odwołania w obecnym kształcie.

W niniejszej pracy starałam się przybliżyć wynik porównania przyjętych w Polsce konstrukcji prawa procesowego z *Vorverfahren*. Komparacja obu modeli postępowania odwoławczego prowokuje pytania nie tyle o potrzebę reformy postępowania odwoławczego, ale o jej kształt. W ostatnich latach doszło do kilku zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego, które na nowo zwróciły uwagę na efektywność instytucji odwołania. Tytułem przykładu można wskazać chociażby możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Niedawno modyfikacjom uległa formuła odwołania w Austrii, będąca wzorem dla rodzimej regulacji.

Korzystanie z doświadczeń obcych ustawodawstw wymaga adekwatnej refleksji teoretycznej, a przede wszystkim unikania pokusy nadmiernych uproszczeń. Nie można tracić także z pola widzenia tego, że recypując rozwiązania obce, trzeba pamiętać o odmiennych okolicznościach i warunkach rozwoju danej instytucji. To co bowiem funkcjonuje dobrze w innych porządkach prawnych, niekoniecznie może sprawdzić się jako rozwiązanie w naszym, odmiennie ukształtowanym systemie prawa administracyjnego. Dlatego też przedstawiłam własną propozycję reformy postępowania odwoławczego. Można określić ją jako próbę odpowiedzi na pytanie: jaką ścieżką powinien podążać polski ustawodawca, chcąc zreformować postępowanie odwoławcze? W ostatnich latach podejmowano bowiem pewne próby nowelizacji, nie dysponując jednoznaczną odpowiedzią, w jakim kierunku polskie postępowanie odwoławcze powinno ewoluować. System polskiego postępowania odwoławczego jest niejednorodny. Choć wykształcono pewne wzorce, trudno mówić o jakiejś pogłębionej koncepcji konstrukcji polskiego postępowania odwoławczego. Tymczasem *Vorverfahren* jawi się jako pewien stały koncept, uwypuklający swoje zalety na tle innych, obcych rozwiązań. Praca nad niniejszą dysertacją ujawniła wielką siłę przywiązania do koncepcji teoretycznych, wypracowanych przed laty, które często straciły na aktualności. Nadmierne przywiązanie do pewnych stereotypów czy przyjętych rozwiązań może nie sprzyjać rozwojowi nauki prawa. Sądzę, że warto wyjść poza schemat i spojrzeć na instytucję odwołania jako relikwiny dawnych czasów, a tym samym rozważyć potrzebę całościowej reformy postępowania odwoławczego. Postępujący rozwój społeczeństw skutkuje z jednej strony

powiększeniem się strefy regulacji prawnej, z drugiej natomiast – narastaniem sporów prawnych w obszarze administracji publicznej. Temu pierwszemu dowód daje rosnąca zawartość Dziennika Ustaw, a drugiemu – rosące statystyki sądów administracyjnych⁵. Inaczej ukształtowane postępowanie odwoławcze mogłoby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy.

Autorzy kanonu polskiej literatury odwołania administracyjnego, tacy jak *J. Zimmermann, J. Jendroška, B. Adamiak*, a w ostatnich latach *Z. Kmiecik*, dokonali wyczerpującej prezentacji i interpretacji najważniejszych doktrynalnych ujęć tej instytucji. Przegląd stanowisk doktryny pozwolił na przyjęcie właściwego punktu odniesienia do wcześniej zaprezentowanego modelu niemieckiego.

W pracy zweryfikowałam tezę o konieczności przeprowadzenia gruntownej reformy kodeksowego postępowania odwoławczego. Wątpliwości co do konieczności dalszych zmian przepisów dotyczących odwołania wydaje się nie mieć ustawodawca, skoro planuje kolejną nowelizację, o czym świadczy projekt z kwietnia 2023 r.⁶ Projektodawcy planują wprowadzenie następujących zmian w zakresie postępowania odwoławczego na gruncie KPA: dodanie art. 132 § 1 KPA w brzmieniu:

„Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której:

- 1) uchyli zaskarżoną decyzję i w tym zakresie orzeknie co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umorzy postępowanie, lub
- 2) zmieni zaskarżoną decyzję”.

Z kolei art. 133 KPA ma otrzymać brzmienie

„Art. 133. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie czternastu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132”.

Art. 139a KPA § 1 natomiast w projekcie brzmi:

„Organ odwoławczy przy ponownym rozpatrywaniu odwołania, w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, który polega na nieuwzględnieniu:

- 1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie, lub
- 2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a – zarządza wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji przyczyn

⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r., Warszawa, marzec 2022, s. 13.

⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, IX kadencja Sejmu, druk Nr 3635, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3635> (dostęp: 23.3.2025 r.)

i ustalenie osób winnych naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.

§ 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1, i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą” (projekt z 13.4.2023 r.).

Próżno jednak szukać w tym projekcie koherentnej wizji odwołania.

Ostatni fragment adresowany jest przede wszystkim do prawodawcy. W rozdziale V przedstawiam własną propozycję nowelizacji postępowania odwoławczego. Koncepcja ta jedynie w wąskim zakresie inspirowana jest *Vorverfahren*. Stanowi jednak próbę odpowiedzi na rysujące się problemy i dysfunkcje w ramach funkcjonowania polskiego niejednolitego modelu postępowania odwoławczego.

W pracy przyjęto stan prawny na kwiecień 2025 r.

Bibliografia, na której oparte zostały ustalenia przedstawione w niniejszej rozprawie, została zgromadzona m.in. podczas kwerend bibliotecznych w kwietniu 2019 r. w Rechtswissenschaftliche Bibliothek Universität Zürich, w maju 2019 r. w Bibliothek Universität Leipzig oraz w październiku 2021 r. w Zentralbibliothek Zürich.

Dziękuję wszystkim osobom, których życzliwe uwagi i spostrzeżenia, a także okazana w inny sposób pomoc (a niekiedy sceptycyzm) przyczyniły się do powstania niniejszej książki. Osobne wyrazy wdzięczności składam Najbliższym, bez których wsparcia praca ta nie miałaby szansy powstać.

Marta Ćwiklińska

Zürich–Warszawa, lipiec 2025 r.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl