

ZBIGNIEW KMIECIAK

**ROZSTRZYGANIE SPORÓW POMIĘDZY JEDNOSTKĄ
I ADMINISTRACJĄ W SYSTEMACH *COMMON LAW*
(REFLEKSJE NA KANWIE KSIĄŻKI SARY BLAKE
*ADMINISTRATIVE LAW IN CANADA**)**

I. KONCEPCJA PRACY

Osobliwością książki Sary Blake, adresowanej – jak zaznacza Autorka (doświadczony praktyk, specjalizujący się w sprawach sporów jednostki z władzą publiczną) – do szerokiego kręgu odbiorców, nie tylko prawników, jest przedstawienie kluczowych problemów prawa administracyjnego przez pryzmat konstrukcji właściwych dla postępowania przed trybunałami administracyjnymi i kontroli ich rozstrzygnięć. Ujęcie to nie powinno zaskakiwać polskiego czytelnika – wszak prawo administracyjne postrzegane jest w systemach *common law* przede wszystkim jako zespół reguł proceduralnych, wyznaczających względnie stałe ramy podejmowanej w różnych formach, zawsze jednak z myślą o realizacji celu ustawy, działalności władzy wykonawczej. Dostrzegane od pewnego czasu, nie tylko w Polsce, zainteresowanie organami określanymi ogólnie jako trybunały administracyjne uzasadnia przybliżenie i opatrzenie niezbędnym komentarzem rozważań S. Blake. Za przedstawieniem polskiemu czytelnikowi zawartości jej pracy, wydanej – co godne uwagi – już po raz piąty, przemawia także nietypowy sposób prezentacji kwestii związanych z działalnością trybunałów. Jest ona niczym innym, jak swoistą syntezą tez orzecznictwa sądowego, uporządkowanych według jasnych i spełniających wymagania metodologicznej poprawności kryteriów.

Przedmiotem pierwszej części opracowania jest postępowanie przed trybunałami. Zawiera ona pięć rozdziałów opatrzonych tytułami: 1) „Wprowadzenie”, 2) „Procedura trybunału” (*Tribunal Procedure*), 3) „Władza dyskrecyjna i stronniczość” (*Discretion and Bias*), 4) „Kompetencje do kształtowania decyzji” (*Decision-Making Powers*), 5) „Kompetencje do kształtowania reguł” (*Rule-Making Powers*). Część druga książki (kontrola działań trybunałów) składa się z czterech rozdziałów zatytułowanych: 6) „Odwołania od decyzji trybunału”, 7) „Procedura kontroli sądowej”, 8) „Zakres kontroli sądowej”, 9) „Środki ochrony sądowej” (*Judicial Remedies*). Pracę zamyka obszerny indeks rzeczowy, który wraz z zamieszczonym na wstępie wykazem powołanego orzecznictwa sądowego i źródeł prawa ułatwia korzystanie z tekstu.

* S. Blake, *Administrative Law in Canada*, LexisNexis Canada Inc., 2011, 5th ed., ss. 262.

Należy podkreślić, że Autorka operuje pojęciem trybunałów administracyjnych w szerokim znaczeniu, łącząc je z wszelkimi podmiotami (urzędnikami publicznymi, ciałami kolegialnymi i agencjami) wykonującymi władzę wynikającą z przepisów ustawowych – *exercise statutory authority*. W tym sensie stanowią one ramię rządu (*an arm of government*) i narzędzie wdrażania jego polityki, której cele i założenia wyznacza ustawa (s. 3-4). W rodzimej literaturze pojęcie trybunałów administracyjnych kojarzone jest zwykle tylko z dysponującymi pewnymi atrybutami niezależności organami sprawującymi merytoryczną kontrolę (*merits review*) aktów administracyjnych, będącymi szczeblem pośrednim pomiędzy administracją i sądami. Są one, o czym nie zawsze pamiętamy, tylko jednym z rodzajów trybunałów, tworzących – jako system organizacyjny – złożoną i trudną do zrekonstruowania mozaikę rozwiązań instytucjonalnych. Wypada dodać, że w Zjednoczonym Królestwie pozycja ustrojowa trybunałów jeszcze niedawno stanowiła przedmiot kontrowersji¹. Jak pisał przed laty F. Longchamps de Bérier: „w różnorodnym i zagmatwanym obrazie owych organów orzekających można się dopatrzyć raz kontroli zewnętrznej, a raz wewnętrznej w naszym rozumieniu, raz wreszcie pewnego szczególnego postępowania dla szczególnych decyzji administracyjnych”². Po zmianach ustawodawstwa, które zaszły tam w 2007 r., spory na temat statusu trybunałów straciły na ostrości. W ocenie W. Wade i C. Forsytha są one w pełni wykrystalizowaną (dojrzałą) częścią systemu sądowego – „tribunals emerge as a fully fledged part of the judicial system”³. Przekonanie to dominuje obecnie w piśmiennictwie brytyjskim.

II. STATUS TRYBUNAŁÓW ADMINISTRACYJNYCH I CHARAKTER PROWADZONEGO PRZED NIMI POSTĘPOWANIA

W Kanadzie i w pozostałych państwach Commonwealthu przyjmuje się w zasadzie, że trybunały administracyjne stanowią ogniwo władzy wykonawczej (rządowej). Podnosi to wprost S. Blake, stwierdzając: „Unlike courts, they are not independent of government but, instead, are a part of government” (s. 3). W literaturze pojawiają się jednak głosy eksponujące złożoność statusu przynajmniej części trybunałów funkcjonujących w poszczególnych systemach *common law* (trybunałów wypełniających zadania organu odwoławczego). Wyłamuje się on z ram tradycyjnych typologii doktrynalnych, czego potwierdzeniem są słowa S. Streets opisującej rozwiązania australijskie. Autorka określa trybunały odwoławcze jako narzędzie wykonywania władzy administracyjnej, a nie sądowej, („Tribunals belong to the administrative, not the judicial,

¹ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, 2010, s. 149-150; z polskich opracowań – Z. Kmiecik, *Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9, s. 28-29.

² F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, pod red. naukową J. Bocia i K. Nowackiego, Wrocław 2001, s. 212.

³ Tak W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford-New York 2009, s. 777; zob. też M. Kmiecik, *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 183-184.

arm of government”), nawet jeśli ich działalność upodabnia się czasami do orzekania przez sądy⁴. W innym fragmencie jej wywodów znalazło się wszakże spostrzeżenie, że ostatnio obserwuje się 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 trybunały⁵.

Pewne wątpliwości budzi też charakter prowadzonego przed trybunałami administracyjnymi postępowania, a ściślej rzecz biorąc – dopuszczalność kwalifikowania go jako kontradiktoryjnego lub inkwizycyjnego. W brytyjskiej nauce prawa utrwalił się pogląd, że wykazuje ono cechy pierwszego z tych modeli lub zbliża się do niego⁶. Twierdzenia te wspierano wyjaśnieniem, że w postępowaniu przed trybunałami stosuje się posiłkowo zasady *natural justice*, akcentując zarazem różnicę pomiędzy nim a procedurą sądową. Według A. Carrolla, regułą w pierwszym z nich jest większe odformalizowanie i elastyczność proceduralna („Greater informality and procedural flexibility is the norm”) ⁷. Reforma systemu trybunałów z 2007 r. skłania do weryfikacji dotychczasowych poglądów co do ich procesowej roli. Obecnie oczekuje się od nich bardziej aktywnej postawy, czego nieuchronną konsekwencją musi być zwrot w kierunku procedury zawierającej więcej elementów postępowania typu inkwizycyjnego. Jak wskazują W. Wade, C. Forsyth, „the 2007 Act reform also imply a less passive tribunal to ensure that all cases are dealt with justly and fairly; and a shift toward a less adversarial procedure may be anticipated”⁸.

Tezę S. Blake co do ustrojowej pozycji trybunałów administracyjnych w Kanadzie łągodzą nieco i uzupełniają dalsze jej uwagi, poświęcone zagadnieniu niezależności oraz bezstronności w sprawowaniu powierzonych im funkcji (s. 105-114). Traktuje ona wymienione wartości jako komplementarne, choć autonomiczne koncepcje (*distinct concepts*). Niezależność funkcjonowania rozpatruje w kontekście organizacyjnym (jako wolność od jakiegokolwiek oddziaływania na uregulowaną ustawowo strukturę trybunału) oraz personalnym (jako wolność członków trybunału od nacisków czy presji wywieranej na etapie podejmowania konkretnego rozstrzygnięcia). Niezależność w układzie personalnym analizuje Autorka, wyróżniając związek członków trybunału z przełożonymi oraz podmiotami, które dokonały aktu powołania, jak również z uczestnikami postępowania (stronami, świadkami). Sygnalizuje ona ponadto, że wiele trybunałów wypracowało – w celu zapewnienia spójności orzekania – procedury wewnętrznej konsultacji (*internal consultation processes*) i dyskusji na temat realizowanej polityki oraz kwestii prawnych wyłaniających się w zawiśłych przed nimi sprawach (s. 109).

⁴ S. Streetes, *Administrative Law*, Butterworths 2000, s. 104.

⁵ Ibidem, s. 101.

⁶ Tak odpowiednio W. Wade, C. Forsyth, op. cit., s. 783 oraz A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Longman 2002, s. 498.

⁷ A. Carroll, op. cit., s. 498.

⁸ W. Wade, C. Forsyth, op. cit., s. 784.

III. INSTYTUCJONALNE GWARANCJE RZETELNEGO PROCESU

Formuła niezależności trybunałów administracyjnych zdecydowanie odbiega od potocznego rozumienia tego pojęcia, jak również stereotypu, który przewija się, w nielicznych w sumie, polskich publikacjach poświęconych wymienionej grupie organów. Po pierwsze, powierzając trybunałom funkcje dochodzeniowo-śledcze, oskarżycielskie i orzecznicze, ustawy niejako z góry zakładają pewien stopień stronnictwa, co S. Blake skwitowała krótko słowami: „this bias is authorized” (s. 106). Po drugie, nie istnieje konstytucyjne prawo do rozprawy przed niezależnym i bezstronnym trybunałem („no constitutional right to a hearing before an independent and impartial tribunal”). Mający konstytucyjne podstawy test niezależności sędziowskiej nie ma wobec tego zastosowania do trybunałów będących fragmentem władzy wykonawczej, zarządzającej. Nie mogą one przecież dysponować takimi samymi atrybutami niezależności, odbieranymi jako przejaw faktycznej niezawisłości, jak sędziowie, gdyż zostały powołane do wdrażania, a często także kształtowania polityki rządowej („tribunals are established to implement and, often, to make government policy”). Autorka nie ukrywa, że ściśle odniesienie wymienionych wartości do sytuacji trybunałów i rozpatrywanie ich w kontekście tworzenia polityki („to a policy-making context”) byłoby nieuprawnione. Dodaje też, że ministerialna odpowiedzialność za wydawane przez trybunały decyzje narzuca pewne zaangażowanie się w prowadzoną przez nie działalność. Jego przejawem jest obsadzanie stanowisk członków trybunału, wypełnianie ustawowych kompetencji do wydawania aktów typu dyrektywnego (*directives*) oraz korzystanie z mniej sformalizowanych metod perswazji (*less formal methods of persuasion*). W warunkach demokracji rachunek za dokonywane wybory polityczne, w tym sposób realizacji polityki administracyjnej na poziomie orzekania, wystawia ostatecznie elektorat, z czym musi liczyć się każda władza (s. 107).

Wsparciem ustawowych gwarancji niezależności i bezstronności trybunałów, zwłaszcza dla instytucji wyłączenia funkcjonariusza publicznego z udziału w postępowaniu, są przyjęte w niektórych prowincjach kanadyjskich kodeksy dobrych praktyk i etyki urzędniczej. Wywody S. Blake dostarczają kolejnego dowodu, że bez względu na sposób sprawowania jurysdykcji administracyjnej, musi ona spełniać uniwersalne w istocie standardy rzetelnego (uczciwego) działania. Za charakterystyczną dla porządku *common law*, utrwaloną w orzecznictwie sądowym zasadę uznaje się przestrzeganie, w sytuacji braku stosownych reguł prawa pisanego, wymagań rzetelnego zachowania zawsze, gdy decyzja ingeruje w sferę praw jednostki. Przywołując ustalenia *case law*, Autorka przypomina nazwę tej doktryny – *the duty to act fairly* albo *the doctrine of fairness*, akcentując przy tym, że wstępnym (minimalnym) warunkiem jej respektowania jest wysłuchanie strony. Prawo do tego, aby być wysłuchanym (*the right to be heard*), nie ma oczywiście absolutnego charakteru, w szczególności zaś nie może być utożsamiane z oczekiwaniem uruchomienia najbardziej korzystnej dla zainteresowanego procedury (*the most advantageous procedure*), zaaprobowania jego stanowiska lub zastosowania określonego środka ochrony (s. 11). O tym, co jest rzetelnym działaniem, przesądzają

okoliczności danej sprawy. Nie zawsze zatem trybunał obowiązany jest zapewnić stronie możliwość ustnego wyłożenia przez nią swoich racji. Wystarczające do ochrony jej interesów jest niekiedy stworzenie sposobności wyrażenia poglądu w formie pisemnej (s. 12). Procedura nie znosi bowiem – o czym często zapominają nie tylko praktycy, lecz także przedstawiciele naszej nauki prawa – sztywnych schematów działania. Jej siłą jest natomiast elastyczność, zdolność objęcia zakresem obowiązującej normy prawnej różnych przypadków, także tych, których w ogóle nie brano pod uwagę w trakcie prac legislacyjnych lub dyskursów akademickich.

IV. STRUKTURA REGULACJI POSTĘPOWANIA

Autorka książki akcentuje znaczą różnorodność i rozproszenie reguł mających zastosowanie w postępowaniu przed trybunałami administracyjnymi, zarówno na szczeblu federalnym, jak i poszczególnych prowincji kanadyjskich. Ogólne kodeksy proceduralne (*general procedural codes*), przypominające pod względem konstrukcyjnym unormowanie polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, zostały uchwalone jedynie w Kolumbii Brytyjskiej, Albercie, Ontario oraz Quebecu. Ich postanowień nie stosuje się wszakże do postępowania przed wszystkimi funkcjonującymi w nich trybunałami. Stopień unifikacji wskazanej procedury, przynajmniej w skali federacji oraz w większości prowincji, jest więc nadal niewielki i z pewnością odbiega nie tylko od rozwiązania prawa kontynentalnego, lecz także reżimu obowiązującego od niedawna w Zjednoczonym Królestwie.

Bodaj najbardziej oryginalną i kompleksową regulację prawa procesowego na poziomie prowincji, a przez to wartą choćby krótkiego odnotowania, ukształtowały przepisy obowiązującej w Kolumbii Brytyjskiej ustawy z 20 maja 2004 r. – *Administrative Tribunals Act*⁹. W liczącej 62 sekcje ustawie zamieszczono ogólne upoważnienie dla trybunałów administracyjnych do wyznaczania w zakresie objętym zarówno nią, jak i ustawami o utworzeniu lub kontynuowaniu działalności trybunału, reguł praktyki i postępowania – „*general power to make rules respecting practice and procedure*”. Wśród wyliczonych w sekcji 11 rodzajów spraw, w których powierzono trybunałom kompetencję do ustanawiania tak rozumianych, szczegółowych zasad działania, znalazły się między innymi zagadnienia podejmowania czynności poprzedzających rozprawę (*pre-hearing conferences*), posługiwania się alternatywnymi środkami rozwiązywania sporów, dostępu do materiału dowodowego i dokumentacji urzędowej, wyłączenia świadków, komunikowania się ze stronami postępowania, kosztów i opłat związanych z jego prowadzeniem czy też procedur wstępnych i wypadkowych (*procedures for preliminary or interim matters*). Można z tego wnosić, że władzy normotwórczej (regulacyjnej) samych trybunałów pozostawiono znaczną część materii traktowanej u nas jako istotny

⁹ Zob. http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_04045_01.

składnik skodyfikowanego postępowania administracyjnego. Według S. Blake: „The Act grants to these tribunals a wide range of powers to control their proceedings” (s. 6). Niezależnie od ustalania reguł dotyczących praktyki i procedury, kanadyjskie trybunały administracyjne mogą, a w pewnych sprawach są obowiązane wydawać akty typu instrukcyjnego (*practice directives*). Muszą one być zgodne z postanowieniami ustawowymi i regulacjami kształtowanymi przez trybunał. Ten ostatni nie jest nimi związany w toku wykonywania swoich kompetencji i wypełniania powierzonych mu obowiązków.

V. ZASADA PRAGMATYZMU PROCESOWEGO

Dominującym i najciekawszym wątkiem w książce S. Blake jest zagadnienie zachowania stanu równowagi pomiędzy gwarancjami ochrony interesu jednostkowego i względami pragmatyzmu procesowego, kojarzonego ze sprawnym, niepowodującym nadmiernych kosztów i zwłoki w załatwieniu sprawy, prowadzeniem postępowania. Lektura wielu opracowań teoretycznych zdaje się świadczyć o trwałym przywiązaniu do idei stałego rozbudowywania, by nie powiedzieć – mnożenia ponad niezbędną potrzebę, uprawnień proceduralnych strony, nawet za cenę niebezpieczeństwa eskalacji sporów toczonych przez nią z administracją. Uleganie tej manierze nieuchronnie odbija się na standardzie udzielanej w trybie administracyjnym lub sądowym ochrony, tworząc często jedynie iluzję rozwiązania problemu. Doskonałym przykładem takiego podejścia jest przyznanie przez polskiego ustawodawcę (wzorującego się zapewne na terminologii europejskiego *case law*) prawa do kwestionowania w formie odpowiednich środków zaskarżenia nie tylko niezadowolenia przez organ administracyjny sprawy w terminie (bezczynności), lecz także nieokreślonej bliżej przewlekłości postępowania¹⁰. Praktyka nie bardzo radzi sobie z rozróżnieniem tych dwóch kategorii zaniedbań, wystawiając nie najlepsze świadectwo inicjatorom dokonanych zmian legislacyjnych¹¹. Książka S. Blake dostarcza rozmaitych przykładów posługiwania się konstrukcjami, które zapewniają zainteresowanym realną ochronę, bez jednoczesnego narażenia na uszczerbek innych, prawnie znaczących wartości. Do nich zaliczyłbym mechanizm redukcji władzy dyskrecyjnej administracji (*fettering discretion*), w wyniku uwzględnienia jej własnych, podawanych do wiadomości publicznej wskazań i wytycznych. Autorka dostrzega oczywiście zagrożenia, które może powodować operowanie tym instrumentem, przede wszystkim ryzyko utraty elastyczności i rozsądku w podejmowanych z umocowania ustawowego działaniach („the flexibility and judgment that are an integral part of discretion may be lost”). Trudno nie zgodzić się z jej opinią, że wewnętrzne akty administracji nie

¹⁰ Szerzej – Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, w: M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, Warszawa 2012, s. 113 i n.

¹¹ Por. uwagi P. Kornackiego zamieszczone w głosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 20 września 2011 r., II SAB/Kr 67/11, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 167-178.

kształtują wiążących i stanowczych reguł zachowania (*binding and conclusive rules*), mają one raczej dostarczyć koniecznej wiedzy stronom postępowania. Spostrzeżenie, że wykonywanie władzy dyskrecyjnej jest niczym innym, jak ustawicznym poszukiwaniem złotego środka pomiędzy gwarantowaną jednolitością a dopuszczalną elastycznością („A balance must be struck between ensuring uniformity and allowing flexibility in the exercise of discretion” – s. 102) zachowuje aktualność także w warunkach naszego porządku prawnego.

Do interesujących wniosków prowadzi również przeprowadzona przez S. Blake analiza konstrukcji zgody na wniesienie odwołania od decyzji trybunału (*leave to appeal*). Przedmiotem zaskarżenia do właściwego ciała odwoławczego (innego trybunału, sądu) może być – odmiennie niż w Polsce – wyłącznie rozstrzygnięcie kończące postępowanie, a nie akty wydawane w kwestiach wпадkowych (*interim rulings*), odpowiedniki postanowień w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasada ta jest generalnie respektowana w innych systemach prawnych. Nasz Kodeks nie tylko dopuszcza zaskarżenie w formie zażalenia wielu postanowień wydawanych w toku postępowania, lecz także dodatkowo nakazuje – w art. 126 – odpowiednie stosowanie do pewnej ich grupy (postanowień zaskarżalnych zażaleniem oraz postanowień określonych w art. 134) przepisów regulujących nadzwyczajne tryby wzruszenia decyzji ostatecznej: wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji. W Kanadzie, bez względu na to, czy kryterium sprawowanej kontroli jest poprawność decyzji w sensie prawidłowej interpretacji obowiązującego prawa (*correctness*) czy też jej racjonalność utożsamiana ze sprawiedliwością, przejrzystością i zrozumiałością procedury poprzedzającej wydanie decyzji, jak również z możliwością uzasadnienia wyników postępowania w świetle faktów i prawa (*reasonableness*), przepisy niektórych ustaw wymagają dla wniesienia odwołania zgody trybunału. Skarżący powinien wówczas wykazać, że spełniona została określona ustawowo, pozytywna przesłanka pozwalająca na merytoryczne rozpoznanie odwołania, na przykład wskazać kwestię materialną będącą przedmiotem sporu i jej znaczenie dla sprawy oraz wyłożyć wątpliwości co do zgodności z prawem (poprawności) decyzji. Nie musi on natomiast powoływać się na prawdopodobieństwo uwzględnienia jego żądania (s. 167). Ustawy mogą również określać przesłanki negatywne, których stwierdzenie wyklucza rozpoznanie odwołania co do meritum. Przykładowo, według sekcji 31(1) wspomnianego już uregulowania rangi kodeksowej – Administrative Tribunals Act (Kolumbia Brytyjska), podlega ono odrzuceniu wtedy, gdy zawarty w nim wniosek: 1) jest frywolny, złośliwy lub błahy, bądź stanowi przejaw nadużycia prawa do procesu (*abuse of process*), 2) wniesiono go w złej wierze albo dla realizacji niestosownego celu, bądź ze złych motywów, 3) brak jest rozsądnych perspektyw uwzględnienia wniosku („there is no reasonable prospect the application will succeed”). Przed odrzuceniem wniosku przez trybunał trzeba stworzyć stronie możliwość przedstawienia uwag na piśmie lub wysłuchania w innej formie (*otherwise be heard*). Odrzucenie następuje w drodze decyzji zawierającej uzasadnienie.

System tak rozumianego, wstępnego badania środków zaskarżenia decyzji organu administracyjnego do sądu lub orzeczeń podejmowanych w układzie instancji sądowych (ang. *the leave-to-appeal system*, fr. *le système d'autorisation*

d'appel) jest dobrze znany wielu porządkom prawnym w Europie i poza nią¹². Opisując jedną z odmian tej instytucji: procedurę wstępnego przyjęcia skargi kasacyjnej wnoszonej do francuskiej Rady Stanu (*procédure préalable d'admission*), O. Gohin porównał ją do mechanizmu „filtrowania” (*un filtrage de pourvois en cassation*). Uruchomienie go prowadzi do odmowy przyjęcia, albo – co jest rzadsze – do przyjęcia takiej skargi do rozpoznania¹³. Mniej sformalizowany reżim selekcji skarg ustanowił przepis art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Stanowi on, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie art. 34, jeśli jego zdaniem skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji albo jej Protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona bądź stanowi nadużycie prawa do skargi (*an abuse of the right of application*). Stosownie do art. 35 ust. 4, Trybunał odrzuca skargę, którą uzna za niedopuszczalną. Tej treści rozstrzygnięcie może zapaść w każdej fazie postępowania¹⁴. Pojawiające się w Polsce głosy kwestionujące konstytucyjność i zgodność z konwencyjnymi standardami prawa do sądu propozycje włączenia podobnego mechanizmu do procedury sądownoadministracyjnej muszą być – w świetle przywołanych faktów – odbierane jako przejaw nieufności do sprawdzonego gdzie indziej rozwiązania zapobiegającego korzystaniu z prawa do odwołania (skargi do sądu) niezgodnie z jego celem i przeznaczeniem, podyktowanej – jak można przypuszczać – nieznamościami zgromadzonych w różnych systemach doświadczeń. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że powstałe na tym tle nieporozumienia mają swoje źródło w myleniu pojęć dostępu do sądu (tego wstępnego badanie środka zaskarżenia w żadnym wypadku nie ogranicza) i rzetelności procesu, pojmowanej jako rozpatrzenie sprawy co do istoty zgodnie z wszystkimi wymaganiami wynikającymi z klauzul konwencyjnych i konstytucyjnych.

Świetnym uzupełnieniem uwag S. Blake w przedmiocie zgody na wniesienie odwołania jest ostatni, krótki fragment książki zatytułowany „Skarżący jako zły aktor” (*Applicant is a Bad Actor*). Wywody na ten temat otwiera dająca wiele do myślenia maksyma: „Ci, którzy szukają sprawiedliwości muszą przyjść do sądu z czystymi rękami” („Those who seek equity must come to court with clean hands”). Zadedykowałbym ją generalnie zwolennikom rozwijania ponad miarę procedur kontrolnych w sprawach załatwianych przez administrację, które – jak można wnosić z obserwacji praktyki – są nader skrzętnie uruchamiane, niekoniecznie w dobrych intencjach. Autorka wylicza typowe zachowania strony uzasadniające odmowę udzielenia jej ochrony przez sąd. Na pierwszym miejscu wymienia ona nieprofesjonalne działanie skarżącego (*an applicant's misconduct*). Także wprowadzenie sądu albo trybunału administracyjnego

¹² Zob. Z. Kmiecik, *Projekt regulacji prawnej dotyczącej wstępnego badania skargi kasacyjnej w postępowaniu przed NSA*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 6-8 oraz R. Ergec: *General Report*, w: *Preventing Backlog in Administrative Justice. XXII-nd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union*, Luxembourg 2010, s. 28-30.

¹³ O. Gohin, *Contentieux administratif*, Paris 2009, s. 407.

¹⁴ Problematykę tę omawiam szerzej, podając odpowiednie przykłady obrazujące ustalenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w artykule: *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 10, s. 19 i n.

w błąd stwarza podstawę do odmowy przyznania ochrony („A remedy may be refused if the applicant made misrepresentation to the tribunal or to the court”). Z nieskutecznością zarzutów dotyczących niedopełnienia przez trybunał wymagań rzetelnego postępowania musi się liczyć osoba, która w jego trakcie prezentowała postawę konfrontacyjną (*a confrontational approach*) lub utrudniała realizację przez ten organ spoczywających na nim obowiązków publiczno-prawnych. Sąd może wówczas pominąć tę okoliczność w toku wyrokowania, jeśli tylko w wyniku przeprowadzonego postępowania zapadło prawidłowe co do meritum rozstrzygnięcie („a court may overlook unfair procedure that was followed by the tribunal to achieve a fair result on the merits”). Na niedochowanie wszystkich wymagań prawnych w postępowaniu przed trybunałem nie powinna się również powoływać strona wykazująca lekceważący stosunek do prawa (s. 244). Nie doszukałem się w polskiej literaturze opracowania, które poruszałoby problem nadużycia uprawnień proceduralnych przez stronę postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego. Być może książka S. Blake stanie się inspiracją do podjęcia badań tego zagadnienia, niewątpliwie zasługującego na głębszą analizę i przeprowadzenie stosownych studiów prawnoporównawczych.

VI. ALTERNATYWNE ŚRODKI ROZWIĄZYWANIA SPORÓW

Problem alternatywy dla decyzji jako aktu kończącego postępowanie przed trybunałem administracyjnym poruszony został w książce S. Blake tylko marginalnie. Zamieszczono w niej krótką wzmiankę, że w sytuacji sporu pomiędzy stronami pierwszym obowiązkiem tego organu jest podjęcie stosownych zabiegów mediacyjnych, według ogólnych reguł rzetelnego (uczciwego) działania, pozostawiających mu większy zakres proceduralnej swobody (*more procedural leeway*) niż w przypadku uruchomienia tradycyjnego trybu załatwienia sprawy (s. 16). Postępowanie przed trybunałem może również zakończyć się zawarciem ugody przez strony (*settlement*). Podlega ona – tak jak ugoda w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – zatwierdzeniu przez trybunał. Odmawia on zatwierdzenia ugody, jeśli dopatrzy się jej sprzeczności z prawem. Ugoda różni się od umów prawa prywatnego tym, że jej warunki muszą odpowiadać celom i wymaganiom ustawy („must be consistent with the purposes and requirements of statute”). Zagadnieniem wywołującym pewne wątpliwości w praktyce jest dopuszczalność wydawania przez trybunał zarządzeń zmierzających do wykonania ugody. Nie posiada on wyraźnie określonej przez prawo kompetencji w tym przedmiocie, jednak pewne fakty mogą uzasadniać wydanie zarządzenia służącego realizacji zawartego porozumienia („sufficient facts are admitted to justify the agreed-upon order”). Przyjmuje się, że takie działanie mieści się w granicach celu przyznanej trybunałowi ustawowo władzy dyskrecyjnej. Jeśli w jego ocenie uzgodnione przez strony fakty (*the agreed facts*) stwarzają podstawę do wydania zarządzenia odbiegającego od tego, co ustaliły strony, może on – po zapewnieniu zainteresowanym możliwości wyłożenia swojego stanowiska – postąpić wbrew

ich oczekiwaniom i woli. Fakty, co do których strony porozumiały się na etapie poprzedzającym zawarcie ugody, nie korzystają z ochrony przewidzianej dla informacji poufnych („not be kept confidential”) i są uznawane za wiążące dla nich. Jeśli nie doszło do zawarcia ugody, wszystko, co przyjęły strony w trakcie negocjacji, podlega takiej ochronie i nie może być ujawnione ani użyte przeciwko nim w jakimkolwiek postępowaniu („in any proceeding”). W sprawach praw człowieka ugoda uchodzi za bardziej odpowiedni niż orzeczenie administracyjne sposób konkretyzacji celów ustawowych. Określone kompetencje kontrolne w odniesieniu do tej formy kształtowania stosunków prawnych mają funkcjonujące w Kanadzie komisje praw człowieka (s. 96-97).

VII. ZAŁOŻENIA KANADYJSKIEGO SYSTEMU ODWOŁAWCZEGO W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Prowadzona w Polsce od pewnego czasu dyskusja na temat modelu kontroli decyzji administracyjnych, a zwłaszcza dylematów wiążących się z konstrukcją „podwójnej instancyjności” (problemów, które stwarza istnienie dwóch instancji administracyjnych i dwóch instancji sądowoadministracyjnych), skłania do przedstawienia choćby pobieżnej charakterystyki kanadyjskiego systemu odwoławczego. Prawo do zaskarżenia decyzji albo zarządzenia trybunału (*decision or order*) musi znajdować wyraźne umocowanie w przepisie ustawy odnoszącym się do jego działalności. Organ ten nie może przyznać nikomu takiego prawa, nie wynika też ono z żadnej zasady rangi konstytucyjnej (s. 165). Używane w literaturze określenie „zarządzenie” jest – jak zaznacza S. Blake – zbiorczym terminem, którym oznacza się akty rozstrzygające sprawy indywidualne, czyli decyzje, polecenia (*directions*) i regulacje (*regulations*). Te ostatnie uznawane są za najbardziej sformalizowany rodzaj delegowanej legislacji („the most formal type of subordinate legislation”). Kształtują one generalne i prawnie wiążące reguły zachowania, co traktowane jest jako *create original law* (s. 153). Podejmowanie decyzji na podstawie takich aktów jest definiowane jako wykonywanie orzecznictwa z uwzględnieniem elementu „polityki i interesu publicznego, o których informują cele ustawy i doświadczenia zgromadzone na polu regulacji” („policy and public interest, which are informal by purposes of the statute and experience regulating in the field”). Obowiązki nałożone przez regulację są wiążące, tak jak obowiązki, o których stanowi przepis ustawowy (s. 153). Starsze ustawy zwykły w sposób szczegółowy wyznaczać zakres kompetencji regulacyjnych trybunałów administracyjnych. Obecnie odchodzi się od tej praktyki, formułując bardziej generalne upoważnienia („generally-worded authority to regulate or govern in a sphere of activity”).

Osobą legitymowaną do zaskarżenia aktu trybunału administracyjnego do odpowiedniego ciała odwoławczego (*an appellate body*) jest osoba biorąca udział w postępowaniu przed tym organem jako strona, której interes prawny doznał uszczerbku. Prawo do wniesienia odwołania przysługuje również podmiotowi, który wprawdzie nie uczestniczył w postępowaniu, lecz jest w stanie wykazać, że został bezpośrednio dotknięty podjętym rozstrzygnięciem („any person »directly affected« or »aggrieved« by the tribunal's decision”).

System organów odwoławczych tworzą trybunały administracyjnego wyższego stopnia (*appellate tribunals*) oraz sądy. Niektóre ustawy dopuszczają także wniesienie skargi (*petition*) do jednego z organów usytuowanych formalnie w ramach struktur rządowych. Określana jest ona jako *appeal to cabinet*. Rozpatrujący ją organ (*the Lieutenant Governor, Governor General in Council or a Minister*), inaczej niż trybunał bądź sąd, nie dokonuje oceny prawnej, koncentrując się na kwestii poszanowania interesu publicznego i założeń realizowanej polityki administracyjnej (s. 175). Jeśli ustawa nie stanowi inaczej, akt (zarządzenie) trybunału administracyjnego podlega natychmiastowemu wykonaniu. Może też ona upoważnić organ odwoławczy albo trybunał, którego akt zaskarżono, do wstrzymania (zawieszenia) wykonania takiego aktu. Sąd ma naturalne prawo do zastosowania środka ochrony, o którym mowa („has inherent authority to grant a stay”), chyba że ustawa wprost je wyłącza. Zastosowanie wspomnianego środka jest równoznaczne z wydaniem tymczasowego nakazu (*an interlocutory injunction*), do którego stosuje się ogólne zasady *common law* (s. 169).

Odwołanie rozpoznawane jest na podstawie zgromadzonego wcześniej w sprawie materiału dowodowego lub po jego uzupełnieniu bądź dokonania ustaleń w rezultacie ponownego postępowania wyjaśniającego. W sytuacji gdy strona uczestniczyła w przeprowadzonej w pełnym zakresie ustnej rozprawie przed trybunałem administracyjnym niższego stopnia (*full oral hearing before first tribunal*), trybunał odwoławczy poprzestaje na badaniu przekazanego mu materiału. Stosuje się tu zasadę, iż „prawo do ustnej rozprawy, to prawo do jednej rozprawy” („the right to an oral hearing is a right to one hearing”). Przy braku materiału dowodowego w sprawie zakończonej zaskarżonym rozstrzygnięciem trybunału odwołanie rozpatrywane jest jedynie po jego zgromadzeniu od podstaw. W tym celu trybunał odwoławczy może przesłuchiwać świadków i oceniać przedstawione przez stronę po raz pierwszy dowody. Postępowanie rozpoznawcze przed sądem ogranicza się w zasadzie do badania już zebranego w sprawie materiału, chyba że ustawa przewiduje nową rozprawę („unless the statute prescribes a new hearing”). Uruchomienie procedury oznaczonej zwrotem „an appeal by way a new hearing” powoduje, że ciężar dowodu spoczywa w zasadzie na skarżącym (s. 171-172).

VIII. KRYTERIA KONTROLI SPRAWOWANEJ PRZEZ SĄDY I STOSOWANE PRZEZ NIE ŚRODKI OCHRONY

Standardy przeprowadzanej przez sąd federalny albo najwyższy sąd prowincji kontroli aktu trybunału administracyjnego zależą od tego, czy powołująca trybunał ustawa zawiera klauzulę wyłączającą (*privative clause*). Według sekcji 1 ustawy obowiązującej w Kolumbii Brytyjskiej – Administrative Tribunal Act, rozumie się przez nią powierzenie trybunałowi wyłącznej i końcowej jurysdykcji, obejmującej rozważenie i rozstrzygnięcie pewnych spraw i kwestii oraz podjęcie w nich ostatecznej i wiążącej decyzji, która nie podlega kontroli żadnego sądu – „not open to review in any court”. Istnienie

takiej klauzuli powoduje, że w stosunkach z sądem trybunał traktowany jest jako ekspert w odniesieniu do wszystkich spraw poddanych jego wyłącznej jurysdykcji. Nie znaczy to jednak, że kontrola sądowa wydanego aktu jest całkowicie i bezwzględnie wykluczona. Sąd jest wprawdzie związany ustaleniami trybunału co do faktów, prawa i wykonywania przez administrację władzy dyskrejonalnej, ale zastrzeżenie to nie obowiązuje, gdy decyzja jest „bezsposornie nierozsądna” (*patently unreasonable*). W kwestiach stosowania zasad *common law* dotyczących naturalnej sprawiedliwości i proceduralnej uczciwości bierze się z kolei pod uwagę – w związku ze wszystkimi okolicznościami sprawy – to, czy trybunał działał rzetelnie. W pozostałym zakresie, kryterium kontroli sądowej jest poprawność rozstrzygnięcia (*correctness*). W myśl powołanej ustawy, dyskrejonalna decyzja trybunału jest bezspornie (oczywiście) nierozsądna wtedy, gdy: 1) podjęto ją arbitralnie lub w złej wierze, 2) została podjęta w nieodpowiednim celu, 3) opiera się całkowicie, bądź w przeważającej mierze na niesprawdzonych faktach, 4) narusza ustawowe wymagania, które organ ten obowiązany był uwzględnić. W sytuacji braku klauzuli wyłączającej kontrola sądu jest dużo szersza, choć nie wolna od ograniczeń. Sąd nie może mianowicie podważyć ustaleń trybunału co do faktów, chyba że nie ma żadnych wspierających je dowodów albo gdy w świetle zebranego materiału dowodowego ustalenia te są nierozsądne. Nie ma on też prawa uchylenia decyzji o charakterze dyskrejonalnym, o ile nie zostanie spełniona przesłanka *patently unreasonable* (sekcja 58-59 ustawy)¹⁵. W przypadku gdy decyzja będąca przejawem wykonywania władzy ustawowej dotyka większej liczby osób, mogą one zabiegać o ochronę swoich praw poprzez uruchomienie „procedury zbiorowej” (*a class proceeding*). Jest ona mniej kosztowna i szybsza od postępowania prowadzonego na zasadach ogólnych. W sprawach, w których wykonywanie tej władzy przybiera postać „kompetencji delegowanej” w związku z prywatyzacją zadań publicznych, to jest przekazaniem ich osobom prawa prywatnego, rozpatrzenie sporu można – jeśli uzgodnią to zainteresowani – powierzyć powołanej przez nich komisji arbitrażowej (*an arbitration board*). Jest ona uznawana za trybunał ustawowy (*a statutory tribunal*), gdyż swoją władzę czerpie z postanowień ustawy (s. 187).

Środki ochrony stosowane przez sądy kanadyjskie w wyniku rozpoznania sporu pomiędzy jednostką a administracją (*judicial remedies*) odpowiadają w ogólnym zarysie instytucjom, które funkcjonują w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa¹⁶. Zalicza się do nich: 1) wyeliminowanie z obrotu prawnego zarządzenia lub decyzji trybunału (*quash the order or decision of the tribunal*), z czym może łączyć się przekazanie mu sprawy do ponownego rozpatrzenia, 2) wydanie nakazu powstrzymania się od pewnego zachowania w razie stwierdzenia, że działanie pozbawione jest ustawowej podstawy (*a writ of prohibition*, w Quebecu – *evocation*), 3) zobowiązanie do określonego działania w sytuacji odmowy jego podjęcia (*mandamus*), 4) uruchomienie sankcji zmierzającej do

¹⁵ Szerzej – Z. Kmiecik, *Trybunały administracyjne w Kanadzie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 11, (w druku).

¹⁶ Co do nich zob. I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979, s. 163 i n.; A. Carroll, op. cit., s. 327 i n. oraz Z. Kmiecik, *Zjednoczone Królestwo*, w: idem (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 432-433.

wykonania obowiązku (*an order requiring obedience*), 5) określenie zakresu kompetencji trybunału, bądź uprawnień albo obowiązków strony (*define the scope of the powers of a tribunal or the legal rights or duties of a party*), 6) przyznanie na rzecz skarżącego odszkodowania (*award compensation for damages*). Dobór środków ochrony i sposób ich wykorzystania pozostawiony jest dyskrecjonalnej władzy sądów (s. 238). Odmowa udzielenia przez sąd ochrony, o którą zabiega skarżący, może być uzasadniona tym, że zastosowanie konkretnego środka nie przyniosłoby praktycznego skutku (*remedy would have no practical effect*), na przykład trybunał podjąłby tę samą co poprzednio decyzję (s. 242).

IX. KONKLUZJE

Lektura książki S. Blake uzmysławia przede wszystkim ewidentną potrzebę rozwijania, nieco zaniedbanych u nas, badań komparatystycznych w zakresie prawa i postępowania administracyjnego, czy w ogóle prawa publicznego. Ich celem jest lepsze poznanie istoty, a także wartości (wad i zalet) własnych rozwiązań przez porównanie ich z dokonaniem innych. Odnoszę niekiedy wrażenie, że przekonanie o doskonałości, a w konsekwencji – niezmienności wyrosłych z rodzimej tradycji konstrukcji prawnych wynika z niedostatku wiedzy o tym, jak w innych systemach poradzano sobie z jakimś problemem. Postawa ta przypomina zachowanie osoby, która próbuje określić temperaturę, nie dysponując żadną skalą pomiaru. Trzeba oczywiście pamiętać o uwarunkowaniach przyjętych w różnych państwach rozwiązań prawnych oraz drodze ich ewolucji, często bardzo skomplikowanej i trudnej do zrozumienia. Bez tego żadne badania komparatystyczne nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. Konieczność ich prowadzenia jest jednak dla mnie zupełnie oczywista.

Zapoznanie się z książką S. Blake dostarcza też interesującego materiału do przemyśleń na temat koncepcji niezależnego organu orzekającego (odwoławczego) w postępowaniu administracyjnym, coraz częściej przywoływanej w prowadzonych w Polsce dyskusjach poświęconych perspektywom rozwoju prawa regulującego to postępowanie¹⁷. Wbrew wyrażanemu głównie przez przedstawicieli naszej praktyki przekonaniu, niezależność trybunałów zdecydowanie odbiega od modelu niezawisłości sędziowskiej, a jej organizacyjny i personalny wymiar da się świetnie określić za pomocą dobrze znanych nam pojęć i konstrukcji prawnych. Jestem zdania, że do wszelkich pomysłów włączania do polskiego porządku prawnego, zwłaszcza w formie jednorazowej akcji (interwencji ustawodawcy), obcych instytucji, trzeba podchodzić z największą ostrożnością, by nie powiedzieć dystansem. Dużo bliższa jest mi opcja zakładająca ich rozważną, stopniową adaptację, poprzedzoną odpowiednimi pracami studialnymi oraz rzetelną oceną skutków wejścia w życie danego unormowania,

¹⁷ Zapoczątkowało je wstępne studium autorstwa W. Chróścielewskiego i Z. Kmiecika, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym (raport badawczy)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 5 i n.; zob. też – Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 25 i n.

obejmującą także element społecznych kosztów jego funkcjonowania. Trudno wyobrazić sobie, choćby ze względów konstytucyjnych, stworzenie w Polsce instytucji będącej prostym odbiciem działających w Kanadzie i w innych systemach *common law* trybunałów administracyjnych wykonujących funkcje kontrolne wobec rozmaitych ogniw administracji publicznej. Możliwe i celowe jest natomiast przyznanie, przynajmniej niektórym kategoriom organów odwoławczych, statusu bliskiego pozycji trybunałów. Nadanie im takiej nazwy byłoby jednak, nawet z czysto językowego punktu widzenia, zabiegiem mało poważnym. Musiałoby ono z pewnością wywołać pytania o to, czy dokonane zmiany nie mają charakteru fasadowego i czy rodzą jakiegokolwiek praktyczne konsekwencje (wpływają na standard orzekania, nie podwyższając istotnie jego kosztów). Alternatywą dla tej koncepcji, urzeczywistnionej zresztą w jakimś stopniu w wyniku powołania do życia samorządowych kolegiów odwoławczych oraz organów o szczególnym statusie, orzekających w wybranych rodzajach spraw (do nich wypada zaliczyć np. Radę do Spraw Uchodźców)¹⁸, byłoby wyodrębnienie obszarów jurysdykcji administracyjnej poddanych ostrzejszym – niż w innych dziedzinach administracji – wymaganiom proceduralnym. Wobec wyłączonych z tego reżimu spraw stosowałoby się reguły postępowania uproszczonego, pozwalającego uniknąć zbędnej mitręgi biurokratycznej i ograniczającego ryzyko wnikania stron w długotrwałe spory z administracją.

Zasadniczym problemem, z którym musi w najbliższym czasie uporać się nie tylko legislatura, lecz także doktryna, jest ustalenie sposobów zmniejszenia nadmiernego formalizmu procesowego narzuconego przez obowiązujące obecnie uregulowania prawne¹⁹. Będący niegdyś wzorem dla innych Kodeks postępowania administracyjnego, dotknięty chorobą ustawicznych – przypadkowych, niedostatecznie przemysłanych i wycinkowych nowelizacji, staje się powoli zaprzeczeniem idei, którą kierowali się jego twórcy. Utracił on swą dawną spójność i nie wytrzymuje już próby porównania z wieloma europejskimi unormowaniami procedury administracyjnej²⁰. Opisanie pokrótce doświadczenia kanadyjskie pokazują, że wartości kojarzone z zasadą pragmatyzmu postępowania, a nie nadawanie mu coraz bardziej złożonych i poddanych szczegółowej reglamentacji form, wyznaczają pożądany kierunek podejmowanych współcześnie zabiegów kodyfikacyjnych.

Zmiany organizacyjne w obrębie administracji, w tym wypracowanie bardziej efektywnej (w sensie rezultatów sprawowanej jurysdykcji) formuły organu odwoławczego, są oczywiście – w stosunku do zadania modernizacji naszego postępowania administracyjnego – czymś wtórnym. Decydując się jednak na głębsze, stawiające poważne wyzwania, przekształcenia strukturalne

¹⁸ Zob. Z. Kmiecik, *Local-Government Appeal Boards – A Fortuitous Experiment or the Natural Evolution of Institutions of Procedural Law*, „Casus” – special edition 2011, s. 34 oraz J. Jagielski, *Pozycja prawna Rady do Spraw Uchodźców*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 241-250.

¹⁹ Co do rozumienia tego pojęcia w nauce postępowania cywilnego – zob. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 63 i n.

²⁰ Zob. przykładowo Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w Norwegii – dowód uniwersalizmu czy separatyzmu idei kodyfikacyjnych?*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4, s. 64 i n. Od czasu tzw. dużej nowelizacji w 1980 r. do końca 2011 r. kodeks był zmieniany aż 45 razy, przy czym tylko w latach 2009-2011 dokonano 10 takich zmian.

w ramach aparatu administracyjnego, powinniśmy najpierw zastanowić się nad sposobami kształtowania etosu pełniącego funkcje orzecznicze urzędnika – wykształconego, kompetentnego oraz mającego pełną świadomość, czym jest służba publiczna.

prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik
Uniwersytet Łódzki
i Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

