

ZBIGNIEW JANOWICZ

NOWE PRAWO PROCESOWE W SFERZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ¹

I

W ostatnim czasie ukazały się, w odstępie zaledwie kilku miesięcy, dwie ustawy: z 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593) i z 11 V 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 68). Ponadto odżyła znów - i to tym razem już w konkretnej formie rządowego projektu przedłożonego Sejmowi - sprawa ordynacji podatkowej, obejmującej nie tylko prawo materialne, lecz także procesowe².

Problematyka tych ustaw, a także projektu ordynacji podatkowej jest równie obszerna jak interesująca, akty te dotyczą bowiem tak ważnej i "delikatnej" materii, jaką są wzajemne stosunki "urząd-obywatel". Zasługiwałaby zatem na gruntowne, wykraczające poza ramy tego szkicu omówienie. Omówię więc tylko pewne istotne (a w większości nawet zasadnicze) dokonane lub projektowane rozwiązania legislacyjne dotyczące kwestii podstawowych dla prawa procesowego administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Są to zwłaszcza kwestie jednolitości prawa w obrębie poszczególnych postępowań, a w przypadku postępowania sądowno-administracyjnego - zachowania (w miarę możliwości) w ogóle jednolitości prawa sądowego, uregulowania tych postępowań, tak jak dotychczas, w jednym akcie oraz modelu sądownictwa administracyjnego.

Nie mniej interesujące i pozwalające lepiej zrozumieć niejedną kwestię poruszoną w artykule, są dzieje powstania wspomnianych ustaw³.

¹ Artykuł ten nawiązuje, a w pewnym stopniu stanowi nawet kontynuację tematów poruszanych w różnych pracach autora, ogłaszanych od dłuższego czasu, także na łamach RPEiS (min. *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, 1970, z. 3; *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, 1991, z. 3).

² Patrz pkt VI.

³ W dniu 16 XII 1992 r., na zaproszenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Administracji, w Urzędzie Rady Ministrów odbyło się posiedzenie, w którym - poza kierownictwem NSA - brali udział liczni przedstawiciele nauki, przedstawiciele NIK, administracji państwowej i samorządu terytorialnego (w tym kolegiów odwoławczych przy sejmikach wojewódzkich). Nie przychyłono się wówczas do bardzo radykalnych, często nieuzasadnionych (lub wręcz błędnych) propozycji zawartych w *Założeniach do koncepcji nowej regulacji postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej* i w *Tezach kierunkowych koniecznych zmian przepisów o postępowaniu administracyjnym w Rzeczypospolitej Polskiej*, opracowanych przez dra D. Kijowskiego, współpracownika Biura Reformy Administracji Publicznej URM (zarazem przewodniczącego jednego z kolegiów odwoławczych). Wprost przeciwnie - większość tych "założeń" i "tez" spotkała się z zasadniczą krytyką niemal wszystkich uczestników posiedzenia, w tym przedstawicieli NSA. Ze strony tego sądu zgłoszono zamiar dokonania tylko stosunkowo niewielkich zmian w obowiązującym ustawodawstwie o postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym (m.in. - w związku z przewidywanym zniesieniem instytucji rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego - wprowadzenia w ramach NSA "wewnętrznej kasacji").

II

1. Kolegia odwoławcze powstały, jak wiadomo, w szczególnej sytuacji ustrojowej, kiedy to po przełomie politycznym w 1989 r. podjęto decyzję o budowie nowej państwowości (demokratycznego państwa prawnego) od podstaw, a więc przede wszystkim od samorządu terytorialnego, słusznie ograniczając się w pierwszym stadium tej budowy do samorządu najniższego stopnia.

Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym powołała zatem tylko gminy, tworząc jedynie (z pewnych względów konieczną) jak gdyby namiastkę struktury samorządowej na stopniu województwa: istnieje tutaj reprezentacja gmin w postaci sejmiku wojewódzkiego złożonego z delegatów wybranych przez gminy. Organami sejmiku są według ustawy prezydium oraz kolegium odwoławcze orzekające o odwołaniach od decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach należących do zadań własnych gminy głównie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Kolegia odwoławcze były zatem w swym założeniu pewnym prowizorium, do czasu powołania samorządu terytorialnego wyższego stopnia (czy też: wyższych stopni) i ustalenia między gminami a wyższymi jednostkami samorządowymi określonych więzi organizacyjnych, co oznaczałoby m.in., że odwołania od wymienionych decyzji administracyjnych wnoszone byłyby do odpowiednich organów wykonawczych samorządu powiatowego lub wojewódzkiego (jeśli samorząd wyższego stopnia utworzono by tylko w województwie). Nie wyobrażano sobie chyba wówczas, by gminy i wyższe jednostki samorządowe miały istnieć niezależnie od siebie i by nie były zupełnie powiązane organizacyjnie z administracją rządową (ściślej: z rządową administracją ogólną) - inaczej zatem, jak to było u nas przed wojną i po części jeszcze do czasu zupełnej likwidacji samorządu terytorialnego w 1950 r.

2. Już stosunkowo szybko jednak od chwili rozpoczęcia działalności przez gminy, w toku dyskusji nad utworzeniem powiatów i powołaniem do życia samorządu powiatowego, a także w rozmaitych uchwałach podejmowanych na zjazdach i konferencjach przedstawicieli samorządów gminnych, postulowano, aby samorząd gminny i powiatowy działały niezależnie

Na wniosek Pełnomocnika Rządu podjęto uchwałę o powołaniu spośród uczestników posiedzenia (i ewentualnie innych osób) trzech podzespołów: do spraw postępowania administracyjnego i egzekucyjnego, sądownictwa administracyjnego oraz przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Dwa pierwsze (do których zgłosił akces m.in. autor tego artykułu) miały rozważyć potrzebę dokonania pewnych zmian w przepisach o postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym, sądzie administracyjnym oraz kolegiach odwoławczych. Podzespołów tych jednakże nie powołano, natomiast w pół roku później przesłano uczestnikom omawianego posiedzenia, a także niektórym innym osobom, pismo Pełnomocnika Rządu z 2 VI 1993 r. z zaproszeniem na następne posiedzenie w dniu 30 VI. Pismo zawierało prośbę o zrecenzowanie załączonych do niego projektów ustaw "o samorządowych kolegiach odwoławczych do spraw orzecznictwa administracyjnego" (projekt z uzasadnieniem opracowany przez "roboczy zespół powołany przez Pełnomocnika Rządu" w składzie imiennie podanym) oraz "o sądowej kontroli administracji publicznej" (projekt wstępny z dnia 21 V 1993 r. - bez uzasadnienia - opracowany przez "sędziów NSA").

Obydwa projekty podjęły próbę całościowego uregulowania wymienionych materii (przepisy ustrojowe i procesowe). Po dyskusji na wspomnianym posiedzeniu oraz po dalszych pracach zostały one przedłożone Sejmowi: pierwszy jako projekt rządowy, drugi zaś - pod zmienionym tytułem ("o Naczelnym Sądzie Administracyjnym") - jako prezydencki (oczywiście już z uzasadnieniem, dość ogólnym zresztą).

od siebie, tzn. także z wykluczeniem toku instancji w postępowaniu administracyjnym. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że w powiatach nie przewiduje się rządowej administracji ogólnej - starostowie mają być organami samorządowymi.

Przyjęcie takiej koncepcji musiało z natury rzeczy prowadzić do stabilizacji istnienia kolegiów odwoławczych jako organów załatwiających odwołania nie tylko od decyzji wydawanych przez organy wykonawcze gmin, ale również powiatów lub województw (przynajmniej na jakiś czas, można bowiem przypuszczać, że po pewnym okresie istnienia systemu wzajemnej niezależności jednostek samorządu terytorialnego różnych stopni dojdzie do przywrócenia między nimi tradycyjnych, a naturalnych przecież powiązań organizacyjnych).

W tym stanie rzeczy zaczęły się pojawiać i szybko nasilać dążenia do nadania kolegiom odwoławczym innego niż dotąd stanowiska prawnego, a zwłaszcza wzmocnienia ich samodzielności w stosunku do sejmiku. Według niektórych poglądów kolegia powinny stać się organami quasi-sądowymi lub nawet stanowić podstawę do zbudowania niższej instancji sądownictwa administracyjnego⁴. Miałyby za tym przemawiać pozytywne doświadczenia z krótkiego stosunkowo okresu ich działalności.

3. Nie czekając na rozstrzygnięcia konstytucyjne lub ustawowe⁵ w kwestii budowy samorządu terytorialnego wyższego stopnia czy wyższych stopni (a rozstrzygnięcia takie powinny były stanowić podstawę do rozpoczęcia prac nad projektem ustawy o kolegiach odwoławczych), już z początkiem 1993 r. podjęto takie prace, zakończone ostatecznie uchwaleniem w dniu 12 X 1994 r. wspomnianej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych⁶.

Ustawa ta realizuje w zasadzie dążenia i postulaty, o których była wyżej mowa; dotyczy to zarówno stosunku kolegiów do sejmiku, ich ustroju, jak i postępowania. Ustawa uniezależnia więc w znacznym stopniu kolegia od sejmików - przede wszystkim nie są one odtąd ich organami. Sejmik ustala wprawdzie liczbę członków kolegium, lecz powołuje ich po przeprowadzeniu konkursu⁷. Przewodniczący kolegium wybierany jest przez sejmik, na dłuższą jednak niż ten organ kadencję (6 lat). Możliwość odwołania przewodniczącego, jego zastępcy i członków kolegium ograniczona jest szczegółowymi przepisami ustawy (odwołanemu przysługuje m.in. prawo wniesienia skargi do NSA - art. 5 i n. ustawy).

Przepisy ustawy wprowadzają ponadto pewne instytucje ustrojowe i procesowe świadczące wyraźnie o ukształtowaniu kolegiów w oparciu o wzory sądowe (zwłaszcza sądowno-administracyjne).

⁴ Podobne poglądy pojawiały się również w toku debaty sejmowej nad projektem ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych; patrz np. debata na 31 posiedzeniu Sejmu w dniu 12 X 1994 r. - Sprawozdanie stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu RP, s. 13 i n.

⁵ Zgodnie z art. 70 ust. 4 ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja - Dz.U. Nr 84, poz. 426): "Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa".

⁶ Bliżej przypis 3.

⁷ Art. 4, 7 i 8 ustawy.

Istnieje więc zgromadzenie ogólne kolegium, choć o mniejszych, niż takie zgromadzenia w sądach, kompetencjach (silniejsza jest tu bowiem pozycja przewodniczącego kolegium). Kolegium w pełnym składzie może - na wniosek składu orzekającego - występować do NSA i do Trybunału Konstytucyjnego "z pytaniem prawnym, od odpowiedzi na które zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy" (art. 22 ust. 1 omawianej ustawy). Kolegium takie może również występować "z wnioskami, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym" (art. 22 ust. 2 omawianej ustawy), tzn. o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym.

Przewodniczącemu kolegium przysługuje prawo wydawania postanowienia sygnalizacyjnego "w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu gminy". Postanowienie takie "stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do pracowników samorządowych, jeżeli ich działanie lub zaniechanie jest przyczyną powstania uchybień w pracy organu gminy" (art. 20)⁸. I tutaj także zachodzi pewne podobieństwo do postanowień sygnalizacyjnych do niedawna wydawanych na podstawie ustawy z 1980 r. o NSA⁹ oraz wystąpień przewidzianych w nowej ustawie o tymże sądzie¹⁰.

Jeśli chodzi o postępowanie przed kolegiami, to ustawa zapewnia im niezależność orzekania stanowiąc, iż "Przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami prawa"¹¹.

W toku prac legislacyjnych odstąpiono w zasadzie od zawartej we wspomnianym projekcie próby częściowo odmiennej (w stosunku do k.p.a.) regulacji¹². W istocie - jeśli nie liczyć tutaj (nie należącego do działalności *stricte* procesowej) prawa kolegium do występowania do NSA lub Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi oraz postanowień sygnalizacyjnych przewodniczącego - zmiana w stosunku do przepisów k.p.a. o postępowaniu administracyjnym polega na "usamodzielnieniu" kolegiów w kwestii stwierdzenia nieważności decyzji. Zgodnie bowiem ze znowelizowaną omawianą ustawą art. 157 § 1 tego kodeksu: "Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest [...] gdy decyzja wydana została przez [...] samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ", nie zaś (jak dotychczas) naczelny organ administracji państwowej.

⁸ Przepis ten był wzorowany na podobnym, lecz dalej idącym przepisie projektu ustawy o NSA (bliżej zob. pkt III).

⁹ Por. art. 214 k.p.a. oraz § 51 - 54 zarz. Min. Sprawiedliwości z 26 II 1982 r. - Regulamin czynności NSA (MP nr 9, poz. 63).

¹⁰ Por. art. 32 tej ustawy: "I.O stwierdzonych w toku rozpoznawania spraw istotnych naruszeniach prawa lub okolicznościach mających wpływ na ich powstanie oraz o przypadkach niewykonania orzeczeń sądu, Prezes Sądu lub skład orzekający informuje właściwe organy lub ich organy zwierzchnie w formie wystąpienia. 2. Organ, który otrzymał wystąpienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie 30 dni sąd o zajęтым stanowisku".

¹¹ Nie zaś - jak sędziowie - tylko przepisami ustaw.

¹² Takimi przepisami odmiennymi miały być m.in. art. 22 ust. 2 projektu, przewidujący ograniczenie samodzielności orzekania kolegium o tyle, że w przypadku uchylecia decyzji, o którym mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. na decyzję kolegium miałyby przysługiwać zarządom gmin lub powiatów skarga do NSA, oraz art. 36 ust. 2 pkt e projektu rozciągający na kolegia wyjątkowy przepis art. 161 § 2 tego kodeksu.

4. Samorządowe kolegia odwoławcze - w postaci ukształtowanej omawianą ustawą - stanowią w naszym systemie prawnym (a więc nie tylko w systemie samorządu terytorialnego) zupełnie nową instytucję. Są niezależne w znacznym stopniu od sejmików wojewódzkich i mają zapewnioną niezależność orzekania będąc związane wyłącznie przepisami prawa.

Nie można było zapewne odmawiać kolegiom prawa do uzyskania większej niż dotąd samodzielności wobec ich macierzystego organu - sejmiku, zwłaszcza że wcale nierzadkie były próby ingerencji sejmiku lub poszczególnych jego członków (szczególnie z grona prezydium) w orzecznictwo kolegiów, ale też trudno pogodzić się ze znacznym wyodrębnieniem ich ze struktury prawnej samorządu terytorialnego. W sytuacji zaś spodziewanego znacznego rozluźnienia spistości tego samorządu przez przyjęcie wspomnianej koncepcji niezależnie od siebie działających gmin i powiatów, mielibyśmy do czynienia z jeszcze jednym organem samorządowym, w dużej mierze niezależnym (także organizacyjnie) od podstawowych organów samorządu (przede wszystkim organów stanowiących).

Kolegia są oczywiście niezależne - zarówno pod względem organizacyjnym, jak i w sprawach z zakresu orzekania - od organów administracji państwowej (rządowej), w tym także naczelnych. Wszystko to oznacza, że nie ma organu - wyjąwszy może krajową reprezentację samorządowych kolegiów odwoławczych¹³ - który mógłby ustalać jakąś jednolitą linię orzecznictwa dla samych kolegiów (pewną rolę odgrywają tu jednak odpowiedzi na pytania prawne udzielane przez Naczelną Sąd Administracyjny oraz Trybunał Konstytucyjny), jak również ustalać taką linię dla wszystkich orzekających organów administracji - państwowej i samorządowej.

III¹⁴

1. Dzieje sądownictwa administracyjnego w Polsce otwiera Konstytucja z 17 III 1921 r. stanowiąc, że "Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele" (art. 73). Przepis ten zrealizowała tylko po części ustawa z 3 VIII 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600), powołując Trybunał jako jedyną instancję sądową "aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego" (art. 1). Trybunał pozostał też jedynym sądem ogólnego sądownictwa administracyjnego przez cały okres przedwojenny, mimo podtrzymania tej zapowiedzi (z pominięciem

¹³ Reprezentację tę tworzą "Zgromadzeni na wspólnym posiedzeniu przewodniczący kolegiów". Do zadań tej reprezentacji należy m.in. "wymiana doświadczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania kolegiów, a także ich działalności orzeczniczej" (art. 24 omawianej ustawy).

¹⁴ Jest to tylko najkrótszy rzut oka, niezbędny dla dalszego toku rozważań. Bliżej - w moich pracach: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Poznań-Warszawa 1982 i 1987; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1995; *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, z. 3.

jednak słów "z udziałem czynnika obywatelskiego") przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 X 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806; art. 1).

Najwyższy Trybunał Administracyjny, podobnie jak jego pierwowzór - austriacki Trybunał Administracyjny (Verwaltungsgerichtshof) - był sądem powołanym do orzekania o legalności aktów (decyzji) administracyjnych, o właściwości rzeczowej określonej według klauzuli generalnej ograniczonej w niewielkim tylko zakresie enumeracją negatywną (wyłączone były min. sprawy dyplomatyczne i konsularne, obrony państwa i dyscyplinarne, a także sprawy, w których władze administracyjne uprawnione były "do rozstrzygania według swobodnego uznania w granicach pozostawionych temu uznaniu"¹⁵).

Po II wojnie światowej ogólne sądownictwo administracyjne nie zostało - jak wiadomo - reaktywowane ze znanych przyczyn doktrynalnych ("obowiązująca" teza o braku sprzeczności między interesami państwa i jednostki w państwie socjalistycznym) i politycznych, mimo żądań szerokiej opinii społecznej i licznych postulatów, a także konkretnych projektów zgłaszanych przez środowisko prawnicze, bądź nawet przygotowanych przez właściwe organy (jak zwłaszcza opracowany w Komisji Kodyfikacyjnej projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 28 I 1958 r.¹⁶).

2. W dziedzinie postępowania administracyjnego przełomowe znaczenie miało rozporządzenie Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 441 z późn. zm.), pierwsza w naszym państwie kodyfikacja (choć formalnie tak nie nazwana) ogólnego postępowania administracyjnego. Ta jedna z pierwszych w świecie kodyfikacja postępowania administracyjnego - wzorowana na austriackiej ustawie z 21 VII 1925 r. - wprowadziła Polskę do nielicznej wówczas grupy państw "o wysoko rozwiniętym prawie postępowania administracyjnego"¹⁷. Liczne jej przepisy, zwłaszcza dotyczące postępowania wyjaśniającego (w tym - dowodowego) urzeczywistniały fundamentalną zasadę procesową *audi et alteram partem*. Na uwagę zasługują również przepisy dotyczące wyłączenia urzędnika od udziału w postępowaniu, o odwołaniu, o wznowieniu postępowania i uchyleniu decyzji jako nieważnej.

3. Dalszy rozwój postępowania administracyjnego przyniósł kodeks postępowania administracyjnego z 14 VI 1960 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 168), nawiązujący w wielu podstawowych instytucjach procesowych i szczegółowych przepisach do swojego poprzednika z 1928 r. Kodeks posunął proces unifikacji i kodyfikacji tego postępowania, znosząc kilka postępowań szczególnych, nie objął jednak - mimo usilnych starań jego twórców - jednej

¹⁵ Trybunał mógł jednak badać, czy władza administracyjna była w danym przypadku uprawniona do działania według swobodnego uznania i czy nie przekroczyła jego granic, co dawało Trybunałowi - jak wykazywała praktyka - okazję do wnikania głęboko w sferę uznania.

¹⁶ Nieco bliżej - Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 40 i n.; obszernie zaś - J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 1993, nr 1 - 2.

¹⁷ Słowa F. Beckera, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Stuttgart-Bruxelles 1960, s. 63. Do państw tych należały w okresie przed II wojną światową - poza Austrią i Polską - tylko Czechosłowacja i Jugosławia.

z najważniejszych procedur szczególnych, a mianowicie postępowania podatkowego¹⁸. Podjęto w nim także udaną próbę sformułowania po raz pierwszy w naszym postępowaniu administracyjnym "zasad ogólnych". Niektóre z nich: pogłębiania zaufania do organów państwa, przekonywania, udzielania pomocy prawnej stronom - stanowiły zupełną nowość. Rozszerzono wreszcie znacznie gwarancje procesowe strony w całym postępowaniu, np. gdy chodzi o udział strony w postępowaniu dowodowym, środki prawne (istotna rozbudowa nadzwyczajnych środków prawnych) itd. Strona stała się odtąd, bardziej niż dotychczas, podmiotem, nie zaś przedmiotem postępowania. W całym toku postępowania widać wzrastającą judycjalizację.

Przewidziano w postępowaniu udział prokuratora oraz organizacji społecznej, w sprawie dotyczącej innej osoby, na prawach strony.

Do kodeksu włączono także postępowanie w sprawie skarg i wniosków, harmonizując przy tym postępowanie skargowe z postępowaniem administracyjnym (co oznaczało likwidację istniejącej od 1951 r. dwoistości postępowania).

4. Kolejnym kamieniem milowym w dziejach naszego postępowania - nie tylko administracyjnego - jest ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). Nowości wprowadzone tą ustawą są bardzo znaczne (nieraz wprost fundamentalne) i różnorodne:

- dalsza unifikacja i kodyfikacja postępowania administracyjnego, głównie przez objęcie kodeksem postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych¹⁹;
- rozbudowa zasad ogólnych, np. wyraźne ustanowienie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (która wraz z licznymi, realizującymi ją przepisami szczegółowymi kodeksu zapewnia stronie nie jakieś bliżej nie określone prawo do "wypowiadania się", "wysłuchania" czy "obrony", lecz właśnie prawo do kształtowania wespół z organem administracyjnym przebiegu postępowania i jego wyniku - decyzji) oraz włączenie do katalogu zasad ogólnych "naturalnej" w każdym rozwiniętym i praworządnym postępowaniu przed organami państwa zasady dwuinstancyjności²⁰;
- zwiększenie szybkości toku postępowania;
- wzmocnienie obowiązku uzasadnienia decyzji,
- ograniczenie możliwości *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym;
- wzmocnienie trwałości decyzji ostatecznych przez wprowadzenie niezbędnych ograniczeń czasowych w zakresie możliwości czy obowiązku uchylecia takich decyzji lub stwierdzenia ich nieważności;
- uregulowanie kwestii roszczeń odszkodowawczych, itd.

¹⁸ Główną przyczyną tego niepowodzenia było zdecydowanie negatywne stanowisko resortu finansów.

¹⁹ Z utrzymaniem (w dziale III) pewnych tylko, niezbędnych przepisów szczególnych.

²⁰ Zasadę tę, obowiązującą w Polsce już od 1928 r. (a nawet wcześniej; zob. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, 1982, s. 34), ograniczono poważnie w toku reform administracji terenowej w 1973 r. Ustawa z 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 47, poz. 276) wprowadziła bowiem przepis stanowiący, że decyzje wojewodów w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej, w tym także wydane w I instancji, są ostateczne (art. 49m).

Włączono do kodeksu nowe w naszym systemie prawnym postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, a ponadto również nowe postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami.

Najważniejsze jednak, przełomowe znaczenie miało wprowadzenie - po wielu latach "nieobecności" - sądownictwa administracyjnego. Przepisy ustrojowe dotyczące tego sądownictwa zawierała ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a przepisy procesowe - kodeks postępowania administracyjnego (dział VI zawierał jednak tylko przepisy niezbędne, odsyłając w sprawach nie uregulowanych do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego)²¹.

Ustawodawstwo o sądownictwie administracyjnym z 1980 r. sięgało w niemałym stopniu do naszych tradycji przedwojennych. Powołano więc Naczelną Sąd Administracyjny jako sąd jednoinstancyjny, jednakże - inaczej niż w przypadku Najwyższego Trybunału Administracyjnego - z ośrodkami zamiejscowymi (obowiązkowymi)²². Był to - także jak NTA - sąd kasacyjny, z jednym, bardzo pozytywnym wyjątkiem: był mianowicie uprawniony do orzekania w sprawach skarg na bezczynność administracji (skarga na "milczenie władzy", której zresztą nie udało się wprowadzić w okresie przedwojennym).

Właściwość rzeczowa NSA dotycząca (podobnie jak w NTA) kontroli legalności decyzji administracyjnych, została określona według klauzuli enumeracji pozytywnej, o dużym zasięgu (co w ówczesnych warunkach ustrojowych było dużym sukcesem)²³, po czym rozszerzana stopniowo w latach 1981 - 1989 przez liczne ustawy szczególne, obejmując łącznie ponad 90% spraw administracyjnych (poza kontrolą sądu pozostały do chwili nowelizacji kodeksu tylko stosunkowo nieliczne, choć dla realizacji praw obywateli bardzo istotne sprawy, wśród nich m.in. sprawy zgromadzeń, paszportów, powszechnej obrony).

Kodeks stał się odąd obszernym, kompleksowym aktem zawierającym pięć różnych postępowań. Różne są ich cele, różny w związku z tym charakter prawny i miejsce w systemie ochrony praw indywidualnych. Odstępstwa od podkreślanej w zasadach "dobrej legislacji" zasady jednorodności regulowanych materii nie są (względnie: nie były) w kodeksie w istocie zbyt duże - wbrew temu, co się niekiedy twierdzi, podnosząc przy tym rzekomą "przypadkowość" czy "prowizoryczność" dzieła legislacyjnego z 1980 r.

Zauważmy, że między postępowaniem administracyjnym zajmującym w kodeksie miejsce centralne, a pozostałymi postępowaniami istnieją więzi różnego rodzaju. Postępowanie w sprawie skarg (dział VIII) i postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (dział VII) łączą się niejednokrotnie z postępowaniem administracyjnym, stosuje się w nich zresztą niektóre przepisy tego postępowania; wniesienie zaś skargi może mieć pewne, okre-

²¹ O czym będzie jeszcze mowa w pkt. IV.

²² O czym jeszcze niżej - pkt IV.

²³ Bliżej zob. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 74 i n.; tenże, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 457 i n.

ślone w kodeksie skutki procesowe²⁴. Dalsze dwa postępowania - w sprawach rozstrzygania sporów o własność między organami administracji państwowej a sądami oraz postępowanie w sprawach zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego (postępowanie przed sądem administracyjnym) należą już do sfery procesowej *sensu stricto* i wiążą się ściśle z postępowaniem administracyjnym.

Ustawodawcy z 1980 r. udało się zatem zrealizować dwa cele: daleko posuniętej unifikacji i kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz - w znacznym stopniu - w ogóle kodyfikacji prawa o postępowaniu w sferze administracji²⁵. Od tego też roku, aż do dnia uchwalenia nowej ustawy o NSA, postępowanie przed tym sądem i postępowanie administracyjne łączy wspólna droga rozwojowa.

5. Następną istotną nowelizacją kodeksu, dokonana po przełomie politycznym w 1989 r. ustawą z 24 V 1990 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 201), przyniosła istotne zmiany zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu przed sądem administracyjnym. Stanowią one w znacznej części kontynuację dotychczasowego procesu rozwojowego.

W postępowaniu administracyjnym oznacza to zwłaszcza dalszą unifikację i kodyfikację tego postępowania: zniesiono przede wszystkim wyłączenie postępowania w sprawach związanych z obroną państwa, pozostawiając jako jedyne postępowanie wyłączone w kodeksie - postępowanie w sprawach należących do polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych²⁶.

Największe jednak nowości dotyczą sądowej kontroli administracji. Rozszerzono bardzo znacznie krąg spraw należących do NSA, przyjmując w odniesieniu do decyzji zasadę ogólnej właściwości tego sądu, z niewielkimi wyjątkami wymienionymi w art. 196 § 4 - np. sprawy uzyskiwania przez cudzoziemców zezwoleń na pobyt stały, czy sprawy patentowe (klauzula generalna ograniczona enumeracją negatywną). Poddano również kontroli tego sądu - czego nie było w dotychczasowej historii naszego sądownictwa administracyjnego - niektóre postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym oraz w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. W związku z przywróceniem samorządu terytorialnego powierzono też sądowi administracyjnemu zupełnie nowe zadania i kompetencje. Chodzi tutaj o rozpoznawanie skarg na różnorodne akty związane z wykonywaniem przez organy administracji państwowej (rządowej), nadzoru nad działalnością samorządu (np. skarga wojewody na uchwałę organu gminy, skarga organu gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody - art. 216a § 1 k.p.a.; art. 91 i n. ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym) oraz skarg na stanowisko organu (art. 216a

²⁴ Patrz art. 233 - 235 kodeksu. Tak np. wniesienie przez stronę skargi na decyzję wydaną w I instancji uważa się za wniesienie odwołania (jeżeli oczywiście złożono skargę w terminie przewidzianym do złożenia odwołania).

²⁵ Na tle różnorodności materii uregulowanych w kodeksie i pewnych braków w ich wzajemnej łączności powstają oczywiście problemy wykładni. Rozwiązywane są one przez literaturę, orzecznictwo sądowe, a niekiedy przez ustawodawcę.

²⁶ Postępowanie, o którym mowa w art. 3 § 3, dotyczy bowiem sfery wewnętrznej administracji.

§ 1 k.p.a.; art. 89 u.s.t.), a ponadto skarg "każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej [...] po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia" (art. 216a § 2 k.p.a.; art. 101 u.s.t.).

6. Zasadnicze zmiany, a właściwie istotną reformę systemu naszego sądownictwa administracyjnego, przynosi ustawa z 11 V 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zmiany dotyczą ustroju tego sądu, jego właściwości i postępowania. Ustawa reguluje ponadto sprawę niewykonania orzeczeń sądowych.

Ustawa stanowi w zasadzie regulację wyczerpującą. Uchyła zatem przede wszystkim przepisy dotychczasowej ustawy o NSA oraz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o zaskarżeniu decyzji do tego sądu (dział VI), zrywając tym samym piętnastoletnią więź "kodeksową" postępowania przed sądem administracyjnym z postępowaniem administracyjnym. W sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się jednak odpowiednio - co stanowi zupełną nowość w dziejach naszego sądownictwa administracyjnego - wymienione w niej przepisy k.p.a. o postępowaniu administracyjnym, dopiero "w pozostałym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego" (art. 59)²⁷.

Ustawa zachowuje dotychczasowy model jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego z obowiązkowymi ośrodkami zamiejscowymi²⁸. Naczelny Sąd Administracyjny jest nadal w zasadzie sądem kasacyjnym, wprowadza się jednak pewne zmiany w kierunku rewizyjnym (merytorycznym)²⁹.

Właściwość rzeczowa Naczelnego Sądu Administracyjnego została bardzo znacznie rozszerzona. Niektóre przepisy ustawy kontynuują dotychczasową linię rozwojową, inne zaś wprowadzają nowe rozwiązania.

Sąd orzeka więc obecnie w sprawach skarg na wszystkie postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, "na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty" oraz na wszystkie "postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie" (art. 16 ust. 1 pkt 2 i 3). Co więcej - i to stanowi najpoważniejszą nowość w naszym systemie sądownictwa administracyjnego - sąd orzeka także w sprawach skarg na inne, niż decyzje i postanowienia, a nie określone bliżej "akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa" (art. 16 ust. 1 pkt 4). Chodzi tutaj, jak to podano w uzasadnieniu do projektu ustawy przedłożonego Sejmowi, o "inne prawne formy władczego oddziaływania administracji publicznej, z których wynikają skutki prawne, jak np. akty rejestracji".

²⁷ Bliżej - patrz pkt IV.

²⁸ Bliżej - patrz pkt IV.

²⁹ Pomijam inne ważne nie należące do tematu tego artykułu zmiany ustrojowe: bliższe powiązanie sądu z Prezydentem RP, bliższe uregulowanie i wzmocnienie stanowiska prawnego Prezesa oraz organów kolegialnych sądu, wreszcie podział sądu na izby i na wydziały.

Kontrolą sądu objęte zostały również - podobnie jak dotychczas uchwały organów gmin stanowiące przepisy prawa - "akty terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego" (art. 16 ust. 1 pkt 5; art. 63)³⁰.

Naczelný Sąd Administracyjny "orzeka także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosuje środki określone w tych przepisach" (art. 16 ust. 2)³¹.

Nowy zakres zadań i kompetencji NSA wynika, rzecz jasna, nie tylko z rozszerzenia właściwości rzeczowej tego sądu. Trzeba tu mieć na uwadze także konsekwencje, jakie powodują pewne zmiany kasacyjnego modelu NSA w kierunku modelu rewizyjnego (art. 31 ust. 2; art. 52 oraz - po części - art. 39), a także przyznanie sądowi prawa do stosowania pewnych sankcji (nakładania kary grzywny) w przypadku niewykonywania jego orzeczeń (art. 31)³².

Pewną pomoc przy obecnym, tak poważnym (a właściwie nadmiernym) obciążeniu sądu administracyjnego stwarzają zapewne przepisy art. 47 wprowadzające możliwość rozpoznania sprawy co do jej istoty, na posiedzeniu niejawnym, "jeżeli w sposób oczywisty decyzja jest dotknięta wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 1, 3 i 4 k.p.a."³³ (uczestnik postępowania może od wydanego na takim posiedzeniu wyroku złożyć sprzeciw, co powoduje rozpoznanie sprawy na rozprawie). Przepisy te, wprowadzając wyjątek od konstytucyjnej zasady jawności postępowania sądowego, spotkały się w toku prac legislacyjnych - mimo ograniczenia się autorów projektu ustawy do niektórych tylko przypadków nieważności - z krytyką (głównie ze strony Sądu Najwyższego).

IV

1. Sprawa wyczerpującego (w zasadzie) uregulowania postępowania przed sądem administracyjnym w nowej ustawie nie przedstawia się tak prosto, jak mogłoby się to na pierwszy rzut oka wydawać, biorąc pod uwagę założenia jej twórców na tle dotychczasowej, niepełnej regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego (dział VI: Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego).

Przypomnijmy, że kodeks zawierał tylko przepisy niezbędne, w istocie jednak wystarczające dla określania charakteru postępowania przed sądem administracyjnym, w szczególności jego odrębności w stosunku do postępowania cywilnego procesowego. Przewidywał zresztą, że w sprawach nieuregulowanych w dziale VI "stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu

³⁰ Patrz cyt. już przepis art. 101 u.s.t. oraz art. 25^a ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) włączony do tej ustawy przez art. 63 omawianej ustawy o NSA.

³¹ Taką kontrolę przewiduje min. ustawa z 28 I 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.), np. prawo wniesienia do tego sądu skargi na odmowę udzielenia redakcji prasowej informacji.

³² Bliżej - patrz pkt IV.

³³ Decyzje: wydane z naruszeniem przepisów o właściwości, dotyczące sprawy już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, skierowane do osoby nie będącej stroną w sprawie.

postępowania cywilnego; rozpoznanie skargi następuje według przepisów tego kodeksu o postępowaniu rewizyjnym" (art. 211). Pod rządem takiej właśnie, niepełnej regulacji kształtował Naczelny Sąd Administracyjny swym orzecznictwem nowy model postępowania sędowo-administracyjnego (model, który trudno było sobie wyobrazić bliżej w toku prac legislacyjnych 1977 - 1980 po ponad czterdziestoletniej "nieobecności" sądownictwa administracyjnego w naszym kraju) zyskując sobie i tutaj wysokie uznanie.

Nowa ustawa zawiera wprawdzie liczne przepisy o postępowaniu przed sądem administracyjnym, w tym przepisy wprowadzające nowe instytucje procesowe, daleka jest jednak od wyczerpującej regulacji. Charakterystyczne jest przy tym wspomniane już podwójne odesłanie w sprawach nie uregulowanych w ustawie: w pierwszym rzędzie - do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego, mianowicie licznych, wyraźnie wymienionych przepisów postępowania administracyjnego (np. dotyczących: zasad ogólnych postępowania - w większości, doręczeń - w całości, terminów - w całości, dowodów i postępowania dowodowego - niemal w całości, itd.), w drugim dopiero rzędzie ("w pozostałym zakresie") do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c.³⁴ Te odpowiednio stosowane przepisy obydwóch kodeksów składają się wraz z przepisami nowej ustawy na "mieszaną procedurę" obowiązującą przed obecnym sądem administracyjnym.

Takie podwójne odesłanie nasuwa, rzecz jasna, liczne wątpliwości, które stawiają przed zreorganizowanym sądem administracyjnym o bardzo szeroko zakrojonej właściwości rzeczowej - trudne zadanie. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego może zresztą spotkać się z zarzutem naruszenia zasady pewnej, niezbędnej jednolitości postępowania sędowo-administracyjnego, a ponadto naruszenia takiejże jednolitości postępowań sądowych w ogóle (jednolitości prawa procesowego sądowego). Oznacza ona, że postępowanie przed wszystkimi sądami w państwie (wyjąwszy sądy typu karnego) powinno się toczyć - poza odrębnościami właściwymi dla danego rodzaju sądów (jak np. ogólne sądy administracyjne, sądy ubezpieczeń społecznych) - w miarę możliwości według pewnych, wspólnych reguł podstawowych. Takie zaś reguły zawiera, względnie powinno zawierać, postępowanie cywilne procesowe

³⁴ Art. 59: "W sprawach nie unormowanych w niniejszej ustawie do postępowania przed Sądem stosuje się odpowiednio art. 7 - 9, 11 - 14 § 1, 29 - 32, 39 - 49, 57 - 60, 73, 74 § 1, 75 - 85, 97, 98, 101 § 1 i 2, 103 i 146 Kodeksu postępowania administracyjnego, a w pozostałym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego".

Odesłanie do przepisów k.p.a. miało w cytowanym już "projekcie wstępnym" charakter ogólny i po części enigmatyczny: "W sprawach nie unormowanych w ustawie do postępowania sądowego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., a w sprawach nie unormowanych tym kodeksem lub gdy jego przepisy nie odpowiadają strukturze Sądu i zasadom sądowego wymiaru sprawiedliwości - odpowiednio przepisy k.p.c." (art. 51). Na skutek głosów krytycznych artykuł ten (obecnie art. 59) otrzymał wymienioną wyżej redakcję, z wymienieniem szczegółowym przepisów k.p.a.

Odsyłając do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. autorzy projektu poszli z pewnością za wzorem austriackiej ustawy o Trybunale Administracyjnym (Verwaltungsgerichtshofgesetz) z 1965 r. (BGBl 1965/2 z późn. zm.), która odsyła do odpowiedniego stosowania ustawy o postępowaniu administracyjnym z 1925 r.: "Soweit dieses Bundesgesetz nicht anders bestimmt, gelten in Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof die Vorschriften des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes" (odesłanie to ma zatem charakter ogólny, podobnie jak w cyt. "projekcie wstępnym"). Spotyka się jednak także odesłania szczegółowe do AVG, wyjątkowo do postępowania cywilnego (§ 61).

unormowane kodeksem postępowania cywilnego. Kodeks ten powinien być zatem dla postępowania przed innymi niż cywilne sądami w szerokiej mierze ustawą "macierzystą".

Naruszenie, o którym przed chwilą była mowa, nie jest jednak chyba zbyt duże, w art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym chodzi w większości o przepisy regulujące pewne kwestie procesowe w zasadzie podobnie, jak w kodeksie postępowania cywilnego.

Trudno tu nie wyrazić zadowolenia z faktu, że twórcy projektu omawianej ustawy tak wysoko ocenili rangę przepisów kodeksu o postępowaniu administracyjnym, przywracając w inny, może niezamierzony sposób, zerwane przez tę ustawę więzi między postępowaniem przed sądem administracyjnym a postępowaniem administracyjnym.

Nie można jednak równocześnie nie wyrazić żalu, że uszczuplono bardzo istotnie jedyną chyba - w skali co najmniej europejskiej - kodyfikację połączonych ze sobą w różny sposób i w różnym stopniu pięciu postępowań, których głównym celem jest ochrona praw indywidualnych w sferze administracji publicznej. Zachowanie tej kodyfikacji było bez wątpienia sprawą o fundamentalnym znaczeniu, wartością większą, niż zebranie materii ustrojowych i proceduralnych w jednej ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁵. Można było zresztą znaleźć tu, podobne jak dotąd - co do zasady - rozwiązanie: nowa ustawa mogłaby zawierać przepisy ustrojowe, bardziej, niż dotychczas rozbudowane, kodeks postępowania administracyjnego zaś rozwinięte i zmodyfikowane w realnym zakresie - przepisy procesowe³⁶.

2. Nowemu, bardzo znacznemu zakresowi właściwości rzeczowej sądu administracyjnego nie towarzyszy - jakby można się było spodziewać - właściwa, tzn. instancyjna rozbudowa.

Sprawa instancyjnej rozbudowy sądownictwa administracyjnego należy od zarania dziejów tego sądownictwa w naszym państwie do "żelaznych" tematów poruszanych stale w literaturze³⁷ i w dyskusjach, zwłaszcza w okresach poprzedzających odpowiednie prace legislacyjne oraz w toku tych prac.

³⁵ Taką propozycję składałem kilkakrotnie w toku prac legislacyjnych (m.in. w opinii z 30 VIII 1994 r. przedłożonej sejmowej Komisji Sprawiedliwości).

Trzeba tu wspomnieć, że sprawa zachowania dotychczasowego kształtu k.p.a. była poruszana również w toku debaty sejmowej. I tak np. poseł S. Rogowski stwierdzał, że "Wątpliwości wzbudza także przeniesienie do ustawy organicznej przepisów proceduralnych przy jednoczesnym skreśleniu ich z k.p.a. Oba rozwiązania mają swoje blaski i cienie. Należy szczególnie wnikliwie rozważyć racje stojące za rozwiązaniami dotychczasowymi i proponowanym" (debata nad projektem ustawy o NSAz 7 VI1994 r., Diariusz Sejmowy, s. 78); poseł K. Pańtak, wypowiadając się w kwestii proponowanego skreślenia działu VI k.p.a. zauważył, że "budzi to pewne wątpliwości środowiska prawniczego, a także obywateli, którzy chcieliby, by w jednym akcie prawnym zawarte były wszystkie przepisy regulujące postępowanie w sprawach administracyjnych" (j.w., s. 85). Posłanka I. Lipowicz, poświęcająca w kilku swych wystąpieniach wiele uwagi tej sprawie, stwierdzała m.in.: "Problem drugi, na który zwracał uwagę pan prof. Zbigniew Janowicz, to fakt, że wielkim osiągnięciem, o którym również mówili moi przedmówcy, było zintegrowanie polskiego postępowania administracyjnego w k.p.a. Trzeba się zastanowić - i prace Komisji w tym zakresie nas nie przekonały - czy aż taką wartością jest pospieszne uchwalanie tej ustawy przed Konstytucją" (debata nad projektem ustawy o NSAz 1 II 1995 r., j.w., s. 13).

³⁶ Patrz wyżej pkt III.4.

³⁷ Trzeba tu wspomnieć o bardzo interesującej i wartościowej pracy T. Nowickiego, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937 (rozprawa doktorska napisana pod kier. prof. S. Kasznicy).

W okresie przedwojennym, jak już wspomniano, nie zrealizowano zapowiedzi Konstytucji Marcowej oraz dwóch kolejnych aktów regulujących ustrój Najwyższego Trybunału Administracyjnego i postępowanie przed tym sądem o powołaniu sądów administracyjnych niższej instancji. Sprawa utworzenia tych sądów nie schodziła jednak z "porządku dziennego" w całym tym okresie, zwłaszcza ze względu na trudny dostęp do Trybunału (nie było wówczas ośrodków zamiejscowych), koszty postępowania (w tym koszty związane z przymusem adwokackim) a także duże przeciążenie tego sądu i wiążący się z tym długi okres oczekiwania na załatwienie skargi (przeciętnie od 2 do 3 lat)³⁸.

Problem sądownictwa dwuinstancyjnego pojawił się także w piśmiennictwie lat bezpośrednio powojennych, kiedy wydawało się, że reaktywowanie sądownictwa administracyjnego jest tylko kwestią czasu³⁹. Utworzenie dwóch instancji sądownictwa administracyjnego (nie zaś - ściśle biorąc - sądownictwa dwuinstancyjnego) przewidywał wspomniany już, nie zrealizowany projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 28 I 1958 r.⁴⁰ Nie zapomniano o niższej instancji w toku prac legislacyjnych z lat 1977 - 1980, które doprowadziły m.in. do przywrócenia sądownictwa administracyjnego.

Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przyjęła wprawdzie, jak wspomniano, model jednoinstancyjny, wprowadziła jednak pewną, nie znaną dotąd naszemu sądownictwu administracyjnemu modyfikację, stanowiąc, że "NSA działa w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw" (art. 1 ust. 2). W sytuacji, gdy niemal niemożliwe było utworzenie sądów niższej instancji ze względu na brak wystarczającej liczby kandydatów przygotowanych zawodowo do objęcia stanowiska sędziego sądu administracyjnego, takie rozwiązanie problemu "instancyjności" było dla początkowego okresu działania sądownictwa administracyjnego z pewnością celowe, a nawet optymalne, zapewniając szerszy dostęp do sądu a przy tym większą jednolitość orzecznictwa. Z czasem jednak, w miarę zwiększania się wpływu skarg, wiążącego się zwłaszcza ze znacznym rozszerzeniem właściwości rzeczowej Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴¹ dawało o sobie znać coraz bardziej narastające przeciążenie sądu, a w konsekwencji wydłużał się okres załatwiania skarg sięgający przeciętnie około roku. Ponadto - w związku z tworzeniem w ostatnich latach nowych ośrodków zamiejscowych - coraz

³⁸ Zob. np. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 200: "Na załatwienie sprawy z reguły czekać się musiało co najmniej dwa lata".

³⁹ Bliżej zob. M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, zwł. s. 48 i n.

⁴⁰ Projekt dokonywał bowiem rozdziału właściwości między Sąd Najwyższy (Izba Administracyjna), który miał rozpoznawać skargi "na decyzje naczelnich organów administracyjnych" a wojewódzkie sądy administracyjne, które miały rozpoznawać skargi "na decyzje innych organów administracyjnych" (art. 7). Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych (jak i oczywiście Sądu Najwyższego) miały być "ostateczne" (art. 48). Przewidywano jedynie instytucję rewizji nadzwyczajnej (art. 49 i n.)

Wojewódzki sąd administracyjny mógł przedstawić do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu "zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości", jakie wynikło w toku rozpoznawania skargi; SN mógł "przejąć sprawę do rozpoznania we własnym zakresie". Jeżeli natomiast wojewódzki sąd administracyjny doszedł do przekonania, "że wydany przez naczelną organ administracyjny przepis prawny, na którym została oparta zaskarżona decyzja, jest nielegalny", był zobowiązany skierować sprawę do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 8).

⁴¹ Patrz wyżej - pkt III.

trudniejsze stawało się zachowanie jednolitości orzecznictwa. Wspomnijmy tutaj, że do działających przez kilkanaście lat, pięciu (od 1981 roku) względnie sześciu (od 1983 roku) ośrodków zamiejscowych doszły takie ośrodki w Łodzi (1993) oraz w Białymstoku, Rzeszowie i Szczecinie (1994). Utworzenie tych ostatnich jednostek wiązało się z zamierzonym, bardzo znacznym rozszerzeniem właściwości rzeczowej sądu administracyjnego w przygotowywanej od 1993 roku ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Zachowanie w nowej ustawie dotychczasowego modelu jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego z obligatoryjnymi ośrodkami zamiejscowymi przy wyraźnej tendencji do zwiększania ich liczby, stabilizuje bez wątpienia ten model na pewien (oby nie długi) okres czasu, nie jest jednak w stanie zapobiec ujemnym skutkom, jakie niesie ze sobą nadmierne już dzisiaj obciążenie sądownictwa administracyjnego. Wybranie drugiej alternatywy - utworzenia niższej instancji - stworzyłoby, zarówno w interesie indywidualnym, jak i ogólnym, możliwość kontrolowania przez sąd II instancji (Naczelny Sąd Administracyjny) orzeczeń wydawanych na stopniu wojewódzkim (lub kilku województw) przyczyniając się tym samym także do zwiększania jednolitości orzecznictwa.

Trzeba tu zauważyć, że potrzeba zapewnienia kontroli wewnątrz systemu sądownictwa administracyjnego jest u nas - nie od dzisiaj zresztą - niemal nie dostrzegana; postulując utworzenie niższej instancji podnosi się zwykle konieczność szerszego udostępnienia drogi sądowej. Spotyka się przy tym pogląd, chyba świeżej daty, według którego przy procesowym ukształtowaniu postępowania administracyjnego zbędna jest druga instancja sądowa. Jeszcze większym chyba nieporozumieniem jest twierdzenie, jakoby istnienie dwóch instancji sądowych uzasadniało istnienie tylko jednej instancji administracyjnej. Źródło takiego poglądu tkwi chyba w braku należytej wiedzy o różnym charakterze postępowania administracyjnego i postępowania sądowo-administracyjnego, a w konsekwencji o różnym stosunku między tymi postępowaniami. Nie można przecież przeprowadzać tutaj paraleli z postępowaniem sądowym cywilnym, które toczy się jedynie przed sądami, tyle że różnych instancji, w sprawach administracyjnych bowiem istnieją dwa odrębne postępowania: postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. W pierwszym z nich w grę wchodzi zarówno względy legalności jak i celowości, w drugim zaś w zasadzie (lub nawet wyłącznie) tylko względy legalności (kontrola zgodności decyzji lub innego aktu administracyjnego albo bezczynności z prawem). Kontrolę celowości danego aktu przeprowadza się w zasadzie tylko w drugiej, odwoławczej instancji administracyjnej. I z tej także przyczyny nie można w żadnym razie eliminować jednej instancji administracyjnej⁴².

Zarówno realizacja koncepcji dalszego zwiększania liczby ośrodków zamiejscowych, jak i koncepcji utworzenia niższej instancji sądowej, nasuwają poważny problem pozyskiwania kandydatów na stanowiska sędziowskie.

⁴² Zresztą - jak już wspomniano (pkt III. 4) - zasada dwuinstancyjności jest zasadą "naturalną" w każdym rozwiniętym i praworządnym postępowaniu przed organami administracji państwa czy innych podmiotów (samorządu itd.).

Stanowisko sędziego sądu administracyjnego, choć bardzo atrakcyjne, wymaga np. od kandydata z sądownictwa powszechnego, a jest nim z reguły sędzia cywilny, "przestawienia się" na nową, a właściwie na nowe sobie dziedziny z zakresu prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego i procesowego) i pokrewnych gałęzi prawa publicznego. Nasila się zresztą "ucieczka" z sądownictwa powszechnego do innych zawodów prawniczych (advokatura, notariat). Trudności personalne pogłębia fakt, że Naczelny Sąd Administracyjny znajduje się już od pewnego czasu w stadium "zmiany pokoleniowej".

Wysuwana natomiast - zwłaszcza ze strony samorządowej (w tym kolegiów odwoławczych) - propozycja przekształcenia kolegiów w sądy administracyjne niższej instancji (czemu sprzyja obecnie nowy model kolegiów ukształtowany przez ustawę z 12 X 1994 r.), nie powinna być brana pod uwagę nie tylko dlatego, że poziom kolegiów jest bardzo zróżnicowany, niekiedy daleki od zadowalającego⁴³. Sądy administracyjne niższej instancji powinny być bowiem, tak samo jak sąd wyższej instancji, obsadzone przez osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych, tak jak tego wymaga nasze ustawodawstwo od lat dwudziestych, przede wszystkim przez osoby o przygotowaniu i doświadczeniu sędziowskim i - co nie mniej ważne - o mentalności sędziowskiej.

2. Naczelny Sąd Administracyjny jest nadal w zasadzie sądem kasacyjnym. W zasadzie - są już bowiem, jak wspomniano, pewne zmiany tego modelu w kierunku rewizyjnym (merytorycznym).

Zgodnie z kasacyjnym charakterem "sąd orzeka na podstawie akt sprawy", chyba że pozwany organ nie przesłał tych akt wraz z odpowiedzią na skargę (art. 52 ust. 1). Inaczej mówiąc: podstawę faktyczną orzeczenia sądu stanowi stan faktyczny ustalony w postępowaniu administracyjnym. Sąd nie może zatem - w zasadzie - inaczej niż sąd rewizyjny, dokonywać nowych ustaleń co do stanu faktycznego sprawy, bierze jedynie pod uwagę fakty powszechnie znane lub wiadome mu z urzędu (art. 385 § 1 k.p.c.).

"Sąd może jednak - i na tym polega właśnie jedna ze zmian - z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie". Uprawnienia rewizyjne sądu administracyjnego zostały zatem słusznie, w sposób wyraźny, ograniczone: chodzi tutaj tylko o dowody uzupełniające, i to jedynie o dowody z dokumentów, nie zaś także inne dowody (np. zeznania świadków), jak to przewidywano we wspomnianym projekcie wstępnym⁴⁴; przeprowadzenie tych dowodów musi być - zdaniem

⁴³ Patrz tutaj m.in. uzasadnienie cytowanego już projektu ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych do spraw orzecznictwa administracyjnego z 1993 r., w którym pisze się, że "Wprawdzie statystyczny obraz działalności kolegiów jest pozytywny, to jednak jej poziom jest ogromnie zróżnicowany. O ile decyzje wydawane przez kilka kolegiów, przeważnie funkcjonujących w ośrodkach akademickich, kwestionowane są wyrokami sądu administracyjnego w 5 do 10 procentach, to w znacznej części kolegiów ów wskaźnik waha się w okolicach 50 i więcej procent spraw załatwianych na rozprawach. Odpowiedzią na ten problem są postanowienia art. 4-8 projektu, dotyczące kwalifikacji i powoływania członków kolegiów". Być może pod rządem ustawy z 1994 r. sytuacja uległa poprawie.

⁴⁴ W art. 43 ust. 2 tego projektu była mowa tylko o "dowodach uzupełniających".

sądu - niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania. Skorzystanie z tych wyjątkowych uprawnień pozostawione jest słusznie - decydują tu bowiem względy celowości (w tym ekonomii procesowej) - do uznania sądu. W razie nieskorzystania z tych uprawnień sąd stosuje zwykłą procedurę, tzn. "uchylił zaskarżony akt lub czynność" (art. 52 ust. 2).

Co się jednak dzieje w przypadku nieprzekazania przez pozwanego organu odpowiedzi na skargę i akt sprawy w terminie w ustawie określonym? Jest to sprawa szczególnie ważna dla toku postępowania. W razie bowiem braku skutecznej sankcji (czy tym bardziej - braku jakiegokolwiek sankcji) w stosunku do organu, przekroczenie tego terminu mogłoby paraliżować dochodzenie prawa na drodze sądowej, nienadesłanie zaś - unicestwić w ogóle postępowanie.

W kodeksie postępowania administracyjnego, który przewidywał wnoszenie skarg do sądu za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji, regulował tę kwestię w tekście pierwotnym z 1980 roku bardzo zwięźli art. 200, stanowiąc jedynie, iż organ ten przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia wraz z odpowiedzią na skargę. W praktyce organy administracji przetrzymywały skargi nieraz bardzo długo (nawet pół roku lub jeszcze dłużej). W noweli z 1990 roku rozbudowano znacznie przepisy tego artykułu, stanowiąc min., że w przypadku nieprzekazania skargi wraz z aktami sprawy w terminie trzydziestu dni "wykonanie decyzji ulega wstrzymaniu z mocy prawa" (§ 6). Oznaczało to pewien, dość znaczny nawet postęp, nie rozwiązywało jednakże wszystkich mogących się nasuwać tutaj problemów, m.in. kwestii ochrony praw innych stron (wstrzymanie wykonania decyzji korzystne dla jednej strony, może być niekorzystne dla innej).

Ustawa z 1995 roku poszła tu inną drogą sięgając do odpowiednich rozwiązań przedwojennego ustawodawstwa, mianowicie cytowanego już rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 X 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, które stanowiło, że "Trybunał orzeka na podstawie stanu faktycznego, jaki okazuje się z akt, którymi rozporządzała władza pozwana przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia"⁴⁵, a w razie nieprzedstawienia przez nią akt - na podstawie stanu faktycznego przedstawionego w skardze lub na rozprawie" (art. 83 ust. 1). Była to ważna sankcja, która praktycznie rzecz biorąc uniemożliwiała władzy administracyjnej "blokowanie" rozpoznawania skarg przez Trybunał.

Ustawa z 1995 r. formułuje odpowiedni przepis nieco inaczej stanowiąc, że "W razie nienadesłania przez organ odpowiedzi na skargę i akt sprawy w terminie określonym w art. 38 ust. 1 (tj. 30 dni), Sąd może orzec

⁴⁵ "Orzeczenia" i "zarządzenia" to "decyzje administracyjne". W naszym przedwojennym ustawodawstwie administracyjnym nazwą "orzeczenie" oznaczano w zasadzie decyzję o charakterze deklaratoryjnym, natomiast nazwą "zarządzenie" (nie należy mylić tych zarządzeń z zarządzeniami o charakterze ogólnym, czyli aktami normatywnymi) - akty o charakterze konstytucyjnym ("w zasadzie" - trudno bowiem w praktyce dokonać rozgraniczenia tych dwóch rodzajów decyzji; por. J. Pokrzywicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz - podręcznik*, Warszawa 1948, s. 185.

w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez Sąd w toku rozpoznania sprawy". Przyznaje jednak organowi prawo wniesienia od takiego orzeczenia sprzeciwu w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia (pod warunkiem, że organ "jednocześnie doręczy odpowiedź na skargę wraz z aktami sprawy"), co powoduje obowiązek rozpoznania sprawy na rozprawie (art. 39). Takie rozwiązanie nie tylko osłabia wymienioną sankcję, ale może prowadzić także do istotnego wydłużenia czasu załatwienia sprawy.

I jeszcze jedna kwestia, która dotyczy "zmian modelowych": uregulowanie sprawy niewykonywania orzeczeń sądowych.

Rozwiązania mogą tu być rzecz jasna, różne. Na przykład cytowane rozporządzenie Prezydenta RP o Najwyższym Trybunale Administracyjnym stanowiło, iż "1. Władza, której zarządzenie lub orzeczenie zostało uchylone przez Trybunał, obowiązana jest wydać nowe orzeczenie lub zarządzenie w tej sprawie w ciągu miesiąca od dnia doręczenia jej wypisu wyroku. 2. Władza w danej sprawie związana jest zapatrywaniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku. 3. Nad wykonaniem wyroków Trybunału przez władze czuwa Prezes Rady Ministrów" (art. 89). Przepis ten był słusznie krytykowany w literaturze. Na przykład S. Kasznica określał go jako "zupełnie niewystarczający" dodając, że "istotną sankcją byłby przepis, który upoważniałby sam Trybunał do wydania aktu w zastępstwie władzy, która ustawowego swego obowiązku nie spełniła"⁴⁶.

Kodeks postępowania administracyjnego ograniczał się tylko do postanowienia, że "Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże w sprawie ten sąd oraz organ administracji państwowej" (art. 209), pomijając w ogóle kwestię niewykonywania orzeczeń. Można było co najwyżej wykorzystać tutaj - jakże niewystarczające - przepisy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym dotyczące informowania "o istotnych problemach wynikających z działalności oraz orzecznictwa" tego sądu Prezesa Rady Ministrów (art. 9 ust. 4). Instytucja bowiem tzw. sygnalizacji (art. 214 k.p.a.) nie miała tu zastosowania.

Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 roku reguluje kwestię niewykonywania orzeczeń w art. 31, który stanowi, że "W razie stwierdzenia, że organ, którego działania lub bezczynności dotyczy orzeczenie Sądu, nie wykonał w całości lub w części tego orzeczenia, Sąd może orzec o wymierzeniu temu organowi kary grzywny" - i, co istotne, - orzeczenie o ukaraniu "podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez opatrywania go klauzulą wykonalności" (ust. 1). "Sąd może [...] ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niesporne okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego" (ust. 2). Sąd może jednakże zastosować te przepisy tylko "w przypadku uwzględnienia skargi wniesionej przez uprawniony podmiot, który uprzednio zwrócił się do właściwego organu z pisemnym wezwaniem do wykonania orzeczenia Sądu" (niestety nie przewidziano terminu, w ja-

kim organ powinien zareagować na to wezwanie - co może rzecz jasna utrudnić dochodzenie praw skarżącego). Dodajmy, że "osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie" (bliżej - ust. 4 i 5).

W projekcie ustawy wniesionym do Sejmu przewidywano (tak zresztą jak i w projekcie wstępnym) jeszcze inny, silniejszy niż kara grzywny środek, mianowicie sąd administracyjny mógłby wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie "przeciwko pracownikowi winnemu zaniedbania postępowania dyscyplinarnego lub o odwołanie go z zajmowanego stanowiska, przy czym wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego jest wiążący" (art. 30).

Przyjęcie tego środka nadzoru - z różnych względów niewskazane - urzeczywistniłoby jeden z celów ustawy wymienionych we wspomnianym przed chwilą projekcie: "zwiększenie skuteczności nadzoru sądowego, w celu przeciwdziałania napotykanym trudnościom ze strony administracji, w tym przyznanie Sądowi w pewnych sytuacjach uprawnień reformatoryjnych" (zaliczenie tych uprawnień do środków nadzoru nie jest chyba trafne!). Zapomniano tutaj, że sąd administracyjny sprawuje (lub: powinien sprawować) nad administracją kontrolę (co wynika zresztą z przepisu art. 1 ustawy o NSA) oraz o charakterze postępowania dyscyplinarnego, jako procedury, która musi być poprzedzona prowadzonym przez rzecznika dyscyplinarnego postępowaniem wyjaśniającym. To rzecznik składa do niezależnej komisji dyscyplinarnej wniosek o wszczęcie postępowania, a o wszczęciu lub niewszczęciu postępowania decyduje komisja⁴⁷.

Przypomnijmy jednak, że Naczelny Sąd Administracyjny dysponował już wcześniej dalej jeszcze idącym środkiem nadzoru przyznanym mu przez znowelizowaną ustawę o samorządzie terytorialnym (art. 28 pkt 4 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych), mianowicie gdy "organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich [...] sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru (np. wojewodzie - Z.J.) wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy" (art. 101a).

V

Przygotowywanie ordynacji podatkowej obejmującej zarówno przepisy prawa materialnego, jak i procesowego (a po części także prawa ustrojowego) rozpoczęto w Ministerstwie Finansów już w drugiej połowie lat osiemdziesiątych; opracowany wówczas projekt nie wyszedł jednak poza stadium wstępne. Opracowany niedawno (1995) w tymże Ministerstwie nowy projekt znajduje się obecnie w Sejmie⁴⁸.

⁴⁷ Z omawianego środka nadzoru zrezygnowano być może na skutek krytycznego stanowiska autora w cytowanej już opinii z 30 VIII 1994 r.

⁴⁸ Tekst w Dodatku specjalnym do "Gazety Prawnej" 1995, nr 40 (51).

Po kilkudziesięciu latach starań, a właściwie ciężkich "bojów" o możliwość jednolite postępowanie administracyjne, zakończonych dużym sukcesem w nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r., podejmuje się obecnie realną próbę rozbicia jedności tego postępowania przez "wyjęcie" z kodeksu takiego postępowania, które należy bezsprzecznie do najważniejszych (i najbardziej drażliwych, zwłaszcza w odczuciu społecznym) w stosunkach "urząd-obywatel". Uchwalenie ustawy "Ordynacja podatkowa" oznaczałoby bowiem skreślenie odpowiednich przepisów zawartych w dziale III kodeksu ("Przepisy szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych"). Byłoby to zarazem kolejne uszczuplenie naszej kodyfikacji w kształcie nadanym jej w 1980 r.

Trudno tutaj o głębszą polemikę z założeniami projektu i realizującymi je przepisami szczegółowymi. Wypadnie zatem ograniczyć się tylko do pewnych uwag⁴⁹.

Niewątpliwie są pewne racje po stronie projektodawców: możliwe jednolite unormowanie całości spraw związanych z podatkami w jednej ustawie, są jednak także inne racje - i to znacznie większej wagi: utrzymanie jednolitości postępowania administracyjnego.

Argumenty o celowości, czy nawet konieczności wyodrębnienia przepisów o postępowaniu podatkowym z k.p.a. są różnego rodzaju. Trudno byłoby np. zgodzić się z twierdzeniem, że "niedostosowanie rozwiązań przewidzianych w k.p.a. do postępowania podatkowego przejawia się przede wszystkim w tym, że poszczególne instytucje procedury administracyjnej [postępowania administracyjnego unormowanego w k.p.a. - Z.J.] w większości dostosowane są do decyzji o charakterze konstytutywnym", nie zaś do przeważających obecnie decyzji deklaratoryjnych, a tym bardziej z tym, że "obecnie obowiązujące rozwiązania proceduralne [...] nie odpowiadają współczesnym potrzebom, a także noszą piętno niechęci socjalistycznego ustawodawcy do prywatnej działalności gospodarczej"⁵⁰. Nie można tutaj bowiem - co czynią autorzy uzasadnienia - stawiać znaku równości między rozwiązaniami proceduralnymi i materialnoprawnymi. Wreszcie, powoływanie się na wzór przedwojennej ordynacji podatkowej jest także nieprzekonywające, skoro już od dawna uznano - i potwierdziły to piętnastoletnie doświadczenia (w tym orzecznictwo sądowe), że znaczniejsze i bardziej realne gwarancje procesowe dla stron postępowania w sprawach podatkowych może zapewnić właśnie umieszczenie odpowiednich szczególnych przepisów proceduralnych w ogólnym, podstawowym i znajdującym się stale pod czujną obserwacją opinii publicznej akcie prawnym⁵¹, jakim jest kodeks postępowania administracyjnego. Gwarancje procesowe muszą być zresztą równe w różnych postępowaniach, zwłaszcza tych, które prowadzą do wydawania decyzji nakładających na obywateli i ich organizacje

⁴⁹ Polemika jest zresztą w porównaniu z niektórymi projektami o tyle łatwiejsza, że omawiany projekt posiada obszerne uzasadnienie.

⁵⁰ Jeżeli zaś - zdaniem autorów - takie rozwiązania znajdują się w kodeksie, to można przecież je zmienić lub usunąć.

⁵¹ Łatwo zauważyć, jakie wprowadza się odchylenia od ogólnego postępowania administracyjnego.

obowiązki. Strona postępowania w sprawie podatkowej nie może być zatem traktowana inaczej, niż na przykład strona w postępowaniu w sprawie wyłączeniowej, budowlanej itp.

Niemal z równym uzasadnieniem można by dążyć do łącznego unormowania prawa materialnego i procesowego np. w dziedzinie gospodarki wodnej, budownictwa, czy tym bardziej powszechnej obrony (znamienne jest zresztą, że to ostatnie postępowanie zniesiono jako szczególne i poddano także kontroli sądowej dzięki zdecydowanemu stanowisku Sejmu). Wrócilibyśmy zatem do "punktu zerowego" z XIX wieku, kiedy powstawały załączki prawa o postępowaniu administracyjnym i niemal każdy dział administracji miał (lub chciał mieć) własne postępowanie. Stosunkowo szybko jednak przekonano się, że nie tylko w interesie adresatów aktu administracyjnego, lecz także jednolitości działania administracji państwowej należy dążyć do ujednolicenia postępowania w całej administracji.

Dodajmy tutaj, że zjawisko tzw. separatyzmu resortowego, które niejednokrotnie daje znać o sobie w różnych ustawach nie tylko z dziedziny prawa materialnego (zawierających często także przepisy proceduralne), występuje silnie zwłaszcza w resorcie finansów, a wspomagane jest wydatnie przez nieustanne potrzeby fiskalne państwa - szczególnie w okresie przebudowy gospodarczej czy mniejszych lub większych kryzysów. Uzasadniona jest zatem obawa, że w razie uchwalenia projektowanej ordynacji rozmaite dokonywane w niej zmiany dyktowane będą nierzadko właśnie przez te potrzeby.

Ostrożność nakazuje zresztą baczne obserwowanie budzącej nieraz poważne zastrzeżenia praktyki stosowania prawa przez organy tego resortu. Dane z orzecznictwa sądowego są tutaj chyba najbardziej przekonujące. Są więc min. przykłady stosowania przez organy podatkowe aktów normatywnych, zanim wiadomość o ich opublikowaniu mogła dotrzeć do adresata decyzji⁵², albo próby tworzenia nowych, innych niż w k.p.a., reguł przeprowadzania postępowania dowodowego⁵³.

2. Kilka uwag szczegółowych. W projekcie brak ważnej instytucji procesowej z k.p.a.: udziału organizacji społecznej na prawach strony. Jeżeli zaś chodzi o przepisy szczegółowe, to trzeba m.in. zwrócić uwagę na pewne istotne odchylenia od kodeksu, chociaż w uzasadnieniu pomija się je milczeniem. Tak więc nie jest "zmianą *stricte* redakcyjną" (jakby to wynikać mogło z uzasadnienia projektu) zmiana w art. 216 § 1, gdzie wprowadza się bardzo istotne ograniczenia udostępniania akt sprawy, zamieniając użyte w art. 74 § 1 kodeksu określenie "ważny interes państwowy" na "interes publiczny". W art. 221 projektu powtórzono pozornie jedną z najważniejszych reguł dowodowych zawartych w art. 80 kodeksu ("organ [...] ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona"), opuszczając jednak słowo "całokształt", co prowadzi - rzecz jasna - do wypaczenia tej reguły. W art. 238 § *in fine* sprowadza

⁵² Patrz wyrok NSA z 16 V 1990 r. SA/Kr 332/90, ONSA 1990, z. 2 - 3, poz. 40.

⁵³ Patrz wyrok SN z 20 IX 1990 r. III ARN 9/90, OSNCP 1991, z. 10 - 12, poz. 129.

się uzasadnienie prawne do powołania podstawy prawnej decyzji (po raz wtóry) z przytoczeniem przepisów prawa, pomija się natomiast istotę tego uzasadnienia, tj. "wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji" (art. 107 § 3 kodeksu).

3. Wniosek, jaki nasuwa się tutaj, jest oczywisty: należy utrzymać dotychczasową jedność "kodeksową" postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych, zmieniając lub rozbudowując przepisy działu III k.p.a.

VI

Na zakończenie kilka uwag i refleksji ogólniejszej natury.

Omówione tutaj dwie ustawy, a zwłaszcza ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁵⁴, jak również projekt ordynacji podatkowej, świadczą bez wątpienia o postępującej dezintegracji prawa procesowego w sferze administracji publicznej; dezintegracji, którą zresztą nietrudno było przewidzieć na podstawie napływających już wcześniej "sygnałów".

O ile jednak w przypadku ustawy o NSA chodzi o dezintegrację kodeksu jako całości złożonej dotychczas z pięciu postępowań⁵⁵, o tyle w przypadku projektowanej ordynacji mamy do czynienia z niepokojącą próbą wyłączenia z "kodeksowego" postępowania administracyjnego jednego z najważniejszych postępowań. Dla pełniejszego obrazu trzeba dodać, że w Sejmie znajduje się już następny, dalej idący projekt, przewidujący wyłączenie pokrewnej postępowaniu podatkowemu materii, a mianowicie postępowania celnego⁵⁶.

Przyczyny tego rodzaju posunięć są różnorodne. Prócz wspomnianego już separatyzmu resortowego, pewien wpływ może mieć z pewnością fakt niedoceniań wagi bardzo posuniętej u nas unifikacji i kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz kodyfikacji innych postępowań w k.p.a. Przypomnijmy, że podejmowane od dawna w Europie próby jakiejś - choćby częściowej - kodyfikacji prawa administracyjnego nie powiodły się, bowiem materia tej gałęzi prawa jest niezwykle obszerna i złożona. Udało się natomiast, po ostatniej wojnie, przeprowadzić w niektórych państwach częściowe kodyfikacje różnych postępowań ze sfery administracji publicznej. Najdalej w tym dziele zaszła właśnie Polska.

Nie można pominąć jeszcze innej przyczyny - mianowicie rzekomej "przestarzałości" postępowania administracyjnego uregulowanego w kodeksie, czy też nawet w ogóle całego kodeksu⁵⁷. Niezbędne jest tu sięgnięcie do materiałów porównawczych, chociażby tylko do powszechnie wysoko

⁵⁴ W przypadku bowiem samorządowych kolegiów odwoławczych chodzi nie tyle o bezpośrednie zmiany prawa procesowego w samej ustawie, co o możliwość kształtowania odmiennego trybu działania i orzecznictwa.

⁵⁵ Dezintegracja ta złagodzona jest częściowo poprzez liczne odesłania do przepisów k.p.a. o postępowaniu administracyjnym.

⁵⁶ Przepisy k.p.a. miałyby się tu stosować tylko wtedy, gdy ustawa o prawie celnym tak stanowi.

⁵⁷ Wzmianki na temat tej "przestarzałości" pojawiały się - na szczęście rzadko - w debacie sejmowej poświęconej projektowi ustawy o NSA. Nie spotyka się ich natomiast w literaturze; nie było ich także we wspomnianej w przypisie 3 dyskusji z 16 XII 1992 r.

cenionej, będącej wzorem dla wielu krajów, ustawy austriackiej z 1925 r. Przetrwiała ona ponad 70 lat bez istotnych zmian, co zawdzięcza nie tylko znanemu ze swej wysokiej jakości orzecznictwu wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, ale z pewnością także umiarowi tamtejszych ustawodawców. Polska poszła w rozwoju postępowania administracyjnego znacznie dalej nie tylko od swego pierwowzoru, ale także innych kodyfikacji europejskich (np. kodyfikacji RFN z 1976 r., kodyfikacji włoskiej z 1990 r.), wypełniając od dawna "standardy europejskie". Wypada tu zresztą wspomnieć, że kodeks powstał w atmosferze października 1956 r. i jest dziełem wybitnych przedstawicieli nauki prawa i praktyki administracyjnej; ich dalekosiężną wizję legislacyjną potwierdziło życie.

I jeszcze jedna uwaga. W pracach legislacyjnych tej wagi, jak omówione, daje się dotkliwie odczuć brak Komisji Kodyfikacyjnej - organu o wielkim składzie osobowym, złożonego z wybitnych specjalistów o dużym autorytecie i poczuciu odpowiedzialności; jej reaktywowania domaga się od dawna świat prawniczy. Wielką zaletą działalności dawnej Komisji było nie tylko wnikliwe opracowywanie projektów ważnych ustaw, ale również szczegółowe ich uzasadnianie w ogłaszanych "motywach kodyfikacyjnych" (jakże zresztą pomocnych w procesie stosowania prawa). Tymczasem w obecnych projektach ustaw brak nierzadko gruntowniejszych, lub choćby tylko w pewnym stopniu zadowalających uzasadnień.

THE NEW LAW OF PROCEDURE IN PUBLIC ADMINISTRATION

S u m m a r y

The author refers to his earlier articles published in the journal and discusses the changes that have recently been introduced into Poland's law of procedure, or are about to be introduced. He devotes much consideration to the Act of May 11, 1995, on the Chief Administrative Court, together with some model changes. However, the very wide range of powers now conferred on the Court may lengthen the time period of settling complaints.

The author points at the disintegration of the law of procedure, manifest, among others, in the exclusion of proceedings in the Chief Administrative Court from the Code of Administrative Proceedings. The attempt to exclude from the Code which gives the citizen large proceedings securities, the proceeding in tax cases and its regulation under a separate Act gives cause to greatest anxiety.