

Wstęp

Pojęcie judycjalizacji postępowania administracyjnego nie posiada definicji legalnej w prawie polskim, jest to raczej wyrażenie używane w mowie potocznej. W literaturze o judycjalizacji postępowania administracyjnego po raz pierwszy wspomniano w trakcie prac nad amerykańską federalną ustawą o postępowaniu administracyjnym z czerwca 1946 r. Przyjmowano wtedy założenie, że wszystkie działania administracyjne są z natury bądź to ustawodawcze, bądź też wykonawcze (orzecznicze), tak więc wszystkie działania z definicji mogą być umieszczone w jednej bądź w drugiej kategorii, procedury formalne zaś, za pomocą których czynności są podejmowane, mogą być dostosowywane do znanych wzorów postępowania kontradiktoryjnego, charakterystycznego dla sądów¹. Chodziło więc o to, by w kontekście **usądowienia postępowania administracyjnego** można było wreszcie wymagać od organów administracyjnych, aby działały tak jak sądy w ich wewnętrznym funkcjonowaniu oraz podlegały sądowej kontroli zgodności ich działań z przepisami i zasadami dla nich ustalonymi.

W trakcie dyskusji nad projektem federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym padło wiele głosów wyrażających krytyczne poglądy w kwestii ówczesnej jakości postępowania administracyjnego, a w szczególności udziału obywatela w tym postępowaniu. Pojawiały się stwierdzenia, że jest to postępowanie niejawne, niejasne, niejednolite i niepoznawalne i że o ile chodzi o uprawnienia jednostki, procedura w wielu wypadkach nie gwarantuje podstaw bezstronności i sprawiedliwości².

Rozumienie pojęcia judycjalizacja polegało więc na przyjęciu założenia, że jest to działanie ustawodawcy polegające na:

¹ V.M. Barnett Jr., Reviewed work(s): *The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies: Proceedings of an Institute Conducted by the New York University School of Law on February 1-8, 1947* (w:) George Warren, *Public Administration Review*, Vol. 8, No. 2 (Spring 1948), s. 126.

² *Ibidem*, s. 127.

- 1) sformalizowaniu postępowania administracyjnego i nadaniu mu cech procesu sądowego w aspekcie obowiązkowych działań organów administracyjnych oraz
- 2) sądowej kontroli legalności działań organu administracyjnego³.

Dziś, po ponad sześćdziesięciu latach od czasu tej głośniejszej debaty publicznej nad kształtem amerykańskiego federalnego postępowania administracyjnego, można stwierdzić, że judycjalizacja – rozumiana w powyższym sposób – stała się faktem powszechnym. Co więcej, dziś należałoby przyjąć, że jest ona elementem stałym rozwoju procedur administracyjnych, nie tylko krajów przechodzących transformację ustrojową (jak np. Polska, Estonia, Słowacja, Słowenia, Bułgaria, Rumunia czy Serbia), ale też tych z ukształtowaną – jak się wydaje – i stabilną administracją (Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Włochy, Hiszpania czy Grecja). **Judycjalizacja postępowania administracyjnego jest więc ciągłym procesem, polegającym na coraz szerszym formalizowaniu procedur administracyjnych i wprowadzaniu do nich wzorców zaczerpniętych z procesu sądowego.** W takim też kontekście rozumienia pojęcia judycjalizacja będą prowadzone dalsze rozważania⁴. Pominięte zaś zostaną w niniejszej pracy kwestie sądowej kontroli działań organów administracyjnych, z uwagi na ich odrębność i wieloaspektowy charakter.

W literaturze przedmiotu używa się także pojęcia „usądowienie” administracji w kontekście działalności kontrolnych podmiotów szczególnych, łączących elementy organu administracyjnego z działalnością sądowniczą. Zwraca na to uwagę F. Longchamps de Berier⁵ podkreślając, że w modelu angielskim obok kontroli sądowej działań administracji, sprawowanej przez sądy powszechne, jest realizowana w szerokim zakresie parlamentarna kontrola administracji (głównie za pośrednictwem komisji parlamentarnych) oraz kontrola sprawowana przez *administrative tribunals* (bądź przez *special tribunals*), czyli szczególne organy administracyjne (jednoosobowe bądź kolejalne), powołane do kontroli działań administracji.

³ Rozumienie „usądowienia postępowania administracyjnego” jako poddania działań kontroli sądowej prezentuje również J.S. Langrod – por. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003, s. 49.

⁴ Zdaniem J. Zimmermanna „judycjalizacja” jest zjawiskiem zbliżania się nowoczesnego postępowania administracyjnego pod względem wielu cech do procesu cywilnego – por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 6.

⁵ F. Longchamps de Berier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, wyd. II, Wrocław 2001, s. 212 oraz cytowany tam W. Wade, *Administrative Law*, Oxford 1961, s. 4-5.

Polskie postępowanie administracyjne było tworzone już pierwotnie na wzór sądowego postępowania cywilnego, mimo fundamentalnych różnic charakteryzujących istotę obu procedur. Nawiązania do postępowania cywilnego zawierała pierwotna wersja kodeksu postępowania administracyjnego, dodatkowo zaś jeszcze stan ten umocniła nowela z 1980 r., wprowadzająca sądownictwo administracyjne, zawierając – podobnie jak późniejsza ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – wiele odesłań właśnie do kodeksu postępowania cywilnego. Z jednej strony, w literaturze wskazuje się na judycjalizację postępowania administracyjnego jako proces⁶, zmierzający być może do zupełnego zunifikowania procedur administracyjnych i sądowych⁷, z drugiej zaś podkreśla się zdecydowanie fundamentalne odrębności postępowania administracyjnego i postępowania cywilnego, wykazując wręcz przeciwieństwa w rozumieniu sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej⁸. Nie sposób jednak nie zgodzić się z tezą, że przejście czy nawet wykorzystywanie wprost rozwiązań stosowanych w procedurach sądowych do postępowania administracyjnego, może spowodować efekt odwrotny od zamierzonego, czyli zamiast ułatwić osiągnięcie celu postępowania, jakim jest załatwienie sprawy co do istoty, spowoduje jego zupełne utracenie. W literaturze zwraca się uwagę na zapożyczenia instrumentów pochodzących z procesu cywilnego do postępowania administracyjnego, ale również podkreśla się, że fundamentalne różnice między procedurami sprawiają, że często te same z pozoru instytucje procesowe mają w istocie odmienne treści⁹.

Przedmiotem niniejszej pracy jest próba oceny przesłanek, zakresu oraz prawnych konsekwencji oddziaływania procedur sądowych na postępowanie administracyjne. Problematyka ta, nawet jeśli była przedmiotem rozważań cytowanych tu przedstawicieli nauki, to były to wypowiedzi poruszające problematykę wyłącznie wybranych elementów styku obu

⁶ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 6 oraz Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987, s. 20, który podkreśla, że „najbardziej znaną cechą naszego postępowania administracyjnego jest jego dalsze – zgodne zresztą z ogólną linią rozwojową postępowania administracyjnego w większości państw współczesnych – **zbliżenie do postępowania sądowego** (podkreślenie R.S.), zwłaszcza tego, do którego już w zaraniu swych dziejów postępowanie administracyjne nawiązało, to znaczy postępowania cywilnego”.

⁷ Zwracał na to uwagę już M. Waliński, *Polskie prawo procesowe cywilne*, Warszawa 1947, s. 12.

⁸ Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 8.

⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad* (w:) B. Kudrycka, J. Mieszkowski (red.), *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 28.

procedur. Wydaje się, że jest konieczna próba zbadania judycjalizacji postępowania administracyjnego kompleksowo, w ujęciu obejmującym również postępowania administracyjne szczególne, głównie postępowanie podatkowe, ale również wybrane i charakterystyczne procedury uregulowane w przepisach odrębnych.

Celem niniejszej pracy jest też próba oceny, czy dotychczasowy zakres judycjalizacji postępowania administracyjnego pozwala na stwierdzenie, że stanowi on rzetelny system gwarancji procesowych, pozwalających na osiągnięcie stanu sprawiedliwości proceduralnej. Jednocześnie, ocena będzie dotyczyć kwestii równie ważnej, odnoszącej się do procesowej ekonomiki działania organów administracyjnych i ewentualnego oddziaływania przejawów usądowienia postępowania na jakość i skuteczność działania administracji publicznej oraz na terminowość załatwianych spraw. Jest to problem istotny w świetle powszechnej krytyki, wskazującej na odległe terminy załatwiania spraw sądowych¹⁰, co stoi w wyraźnej sprzeczności z obowiązkiem załatwienia sprawy administracyjnej wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w terminie miesięcznym¹¹.

Przedmiot badań wpłynął w oczywisty sposób na przyjęte metody badawcze. Badania dotyczące judycjalizacji postępowania administracyjnego mają oczywiście charakter poznawczy, jednak nie sposób odmówić im także elementu użytkowego, w grę bowiem wchodzi możliwość praktycznego stosowania doświadczeń w korzystaniu z instrumentarium procesu sądowego w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych.

Jak przyjmuje się w literaturze, dla prawnika podejmującego badania nad prawem administracyjnym, punktem wyjścia i czynnikiem unifikującym te badania będą twierdzenia nauki prawa administracyjnego¹². Jednak w ocenie stopnia i zakresu judycjalizacji postępowania administracyjnego, konieczne wydaje się także głębsze sięgnięcie do nauki wielu obszarów prawa, w tym w szczególności nauki procesu cywilnego i karnego. Taki zabieg

¹⁰ Na przykład w 2007 r. okres oczekiwania na pierwszą rozprawę w sprawie gospodarczej w Sądzie Okręgowym w Warszawie wynosił średnio od 6 miesięcy do roku – por. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na zapytanie nr 1441 w sprawie przewlekłości postępowania sądowego w sprawach gospodarczych – <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/52F70D23>.

¹¹ Por. art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, w postępowaniu odwoławczym zaś – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

¹² Por. J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego (w:) Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 36.

będzie wymagał przyjęcia metody¹³ porównawczej, realizowanej na płaszczyźnie krajowych procedur sądowych i administracyjnych, którą można nazwać także metodą badań interdyscyplinarnych. Wprawdzie metoda porównawcza, zdaniem K. Działochy, „zmierza ku wykryciu podobieństw i różnic badanej instytucji prawa na tle ustawodawstwa czy praktyki kilku państw i ku budowie w oparciu o nie porównawczego pojęcia tej instytucji”¹⁴, to wydaje się, że można ją stosować również w ramach porównywania wewnątrz krajowego porządku prawnego, dokonując oceny instytucji procesowych funkcjonujących w różnych gałęziach prawa.

Aby można było zastosować metodę porównawczą, konieczne jest wcześniejsze zastosowanie metody prawnodogmatycznej, polegającej w największym uproszczeniu na badaniu przepisów w celu ustalenia ich rzeczywistej treści¹⁵. Zabieg powyższy pozwoli na ustalenie ogólnych i szczególnych właściwości badanych instytucji procesowych w celu dokonania ich późniejszego porównania.

Z kolei badanie treści przepisów jest przejawem działań poznawczych, które prawnik powinien dokonywać w procesie interpretacji prawniczej, stosując odpowiednie metody interpretacyjne. W teorii, wśród metod interpretacji prawniczej wymienia się: logikę, analizę, argumentację i hermeneutykę¹⁶. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, którego centralnym zagadnieniem są instytucje procesowe wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym, najistotniejsze znaczenie będzie mieć analiza porównawcza. W niniejszej pracy skorzystano również z teorii argumentacyjnych, logiki, analizy lingwistycznej oraz historycznej, a także z hermeneutyki prawniczej¹⁷.

W literaturze podkreśla się, że stosując metodę porównawczą należy zachować trzy stadia postępowania badawczego: 1) wyznaczyć przedmiot badań, 2) porównać właściwości, które posiada on w poszczególnych gałęziach prawa oraz 3) dokonać interpretacji wyników porównań¹⁸.

¹³ Przez pojęcie metody rozumiem tu, za R. Tokarczykiem, „określony specyfiką badanego przedmiotu sposób osiągania celu, charakteryzujący się uporządkowaniem czynności badawczych” – zob. R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2002, s. 19.

¹⁴ K. Działocha, *Naczelne organy prezydyjne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 7.

¹⁵ Szerzej o metodzie dogmatyczno-prawnej zob. A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 24–25.

¹⁶ J. Stelmach, *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, wyd. II, Kraków 2003, s. 33.

¹⁷ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 7 i n.

¹⁸ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 41.

W pierwszym stadium rozważenia wymaga kwestia zakresu prowadzonych badań oraz to, czy należy badać instytucje procesowe jedynie w ujęciu formalnym czy też objąć zakresem badań również materialne kwestie, wiążące się z treścią danej instytucji. Wydaje się, że mimo zagrożenia nasilenia się wątków specyficznych w wyniku przyjęcia szerszego kontekstu badania instytucji procesowych, to właśnie zagadnienia szczególne mogą prezentować ich realną treść, co pozwoli dokonać precyzyjnych porównań. Z oczywistych względów, przy wykorzystaniu metody prawnoporównawczej należy przestrzegać, by badane instytucje miały charakter porównywalny i jednorodny¹⁹. Chodzi więc zarówno o wspólne cechy różnych instytucji procesowych, wyodrębnione z punktu widzenia kryteriów przyjętych przez badacza, jak i o jednorodność w ocenie prowadzącej się do przyjęcia tej samej płaszczyzny badania bądź to oceny np. jedynie formalnych, bądź też normatywnych i praktycznych aspektów funkcjonowania badanych instytucji. Wydaje się, że w metodzie porównawczej konieczne jest wzięcie pod uwagę wszystkich trzech aspektów oceny i taką formułę w pracy przyjmuję, licząc na osiągnięcie najlepszych efektów. Będzie więc ukazywana płaszczyzna teoretyczna, podkreślająca genezę badanych instytucji oraz pozwalająca na prezentację jej tendencji rozwojowych. Z oczywistych względów najwięcej rozważań zostanie poświęconych płaszczyźnie normatywnej, która ma dla prawnika znaczenie fundamentalne i stanowi centralny punkt porównań. Praktyka stosowania norm prawnych oraz ich interpretacja często modulują w swoisty sposób materiał normatywny, dostosowując go do aktualnych potrzeb gospodarczych i społecznych, co pokazuje potrzebę uwzględnienia również tej praktycznej strony funkcjonowania instytucji procesowej.

Drugie stadium wymaga od badacza wyodrębnienia tych właściwości, które są najbardziej istotne z punktu widzenia charakterystyki badanej instytucji, nakazując odrzucenie cech niemających procesowego znaczenia. Powoduje to wprawdzie ograniczenie pola badań, ale jednocześnie ułatwia prezentację cech wspólnych w odrębnych procedurach, pozwalając na dokonywanie pewnych uogólnień²⁰.

W ramach trzeciego stadium konieczne jest dokonanie interpretacji wyników badań porównawczych w sposób obiektywny, tylko wtedy bowiem cel badania zostanie w pełni zrealizowany. Poprawna interpretacja

¹⁹ *Ibidem*, s. 43.

²⁰ Por. *ibidem*, s. 42.

wyników pozwoli wychwycić realne zgodności poszczególnych instytucji prawnych z podstawowymi standardami procesowymi i koncepcjami stanowiącymi fundamenty państwa prawnego. Obiektywna ocena pokaże też perspektywy rozwoju postępowania administracyjnego w świetle jego usądowienia i będzie stanowić podstawę do propozycji ewentualnej dalszej jego judycjalizacji bądź też konieczność jej ograniczenia.