

Zbigniew Kmiecik

Uniwersytet Łódzki

zkmiecik@interia.eu

ORCID: 0000-0002-1297-4940

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.04>

Współczesne oblicze kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce

1. U źródeł polskiej kodyfikacji postępowania administracyjnego

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ jest jednym z najdłużej obowiązujących w państwach europejskich aktów regulujących materię, którą zwykło się określać, operując słowami „procedura” lub „ogólna procedura” oraz używanymi w różnych konfiguracjach zwrotami rzeczownikowymi: „administracja lub administracja publiczna” albo przymiotnikiem „administracyjny”. W ocenie dużej części doktryny, a zapewne i praktyki, uchodzi on za swego rodzaju pomnik kultury prawnej, dzieło najwyższej próby, świadczące o kunszcie i wiedzy rodzimej legislatywy. Przeszkodą dla wyrażania takich zapatrywań nie jest bynajmniej fakt, że unormowania kodeksowe, przynajmniej w jego pierwotnej wersji, są w dużym stopniu prostym odzwierciedleniem rozwiązań ukształtowanych przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym². Ten z kolei akt wzorowany był na jednym z projektów austriackiej ustawy z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przedstawiciele komparatystyki prawniczej przyznają, że przeprowadzone w Austrii zabiegi kodyfikacyjne, uwzględniające doświadczenia zgromadzone w czasach Monarchii Habsburskiej, w tym ustalenia orzecznictwa wiedeńskiego Sądu Kanclerskiego, a później Trybunału Administracyjnego, jeszcze obecnie zaskakują rozmachem i dojrzałością. Podkreślają oni także spójną i głęboko przemyślaną metodologię, którą posłużono się do osiągnięcia zakładanych celów legislacyjnych³. Następstwem dokonanej kodyfikacji było wyraźne wyodrębnienie ogólnego postępowania administracyjnego i postępowań szczególnych, czemu dano wyraz, ustalając tytuł uchwalonej ustawy – *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*. Przyjmuje się, że ukształtowane przez nią zasady zapewniły wyższy poziom

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm. (dalej: k.p.a. lub kodeks).

² Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm. (dalej: r.p.a.); utraciło moc – Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

³ Por. w szczególności uwagi D. Custosa, *United States* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014, s. 402, który stwierdza m.in., że „Austria jest powszechnie uznawana za rzeczywistego pioniera kodyfikacji postępowania administracyjnego”.

pewności prawa, ujednoliciły i uprościły postępowanie administracyjne oraz doprowadziły do sprecyzowania i utrwalenia gwarancji procesowych jednostki. Do tych ostatnich, obowiązujących także – przy braku odmiennych uregulowań prawnych – poza sferą, w której ustawę o ogólnym postępowaniu administracyjnym stosuje się wprost, zaliczono zwłaszcza: prawo strony do wysłuchania przez organ załatwiający sprawę i do odtworzenia stanu faktycznego na podstawie zgromadzonych dowodów, przy zapewnieniu jej możliwości udziału w tych czynnościach, obowiązek organu zastosowania instytucji wyłączenia w przypadku pojawienia się wątpliwości co do bezstronności urzędnika i przedstawienia motywów zapadłego rozstrzygnięcia oraz dopuszczalność stosowania nadzwyczajnych środków prawnych, w tym wznowienia postępowania w razie wystąpienia określonych ustawowo przesłanek⁴.

Jest rzeczą zastanawiającą, że o ile austriacki rodowód kodyfikacji postępowania administracyjnego z 1928 r. nie jest kwestionowany, o tyle wynik prac kodyfikacyjnych z końca lat 50. ubiegłego wieku przedstawia się zwykle, eksponując dorobek polskiej myśli prawniczej, niejako w oderwaniu od tego, co było pierwowzorem wprowadzonej regulacji prawnej. Być może zaciążyła na tym widoczna wkrótce po uchwaleniu kodeksu chęć odżegnienia się od relikwów dawnego ustroju lub całkowicie zrozumiałe dążenie do ukazania tego, co nowe i osobliwe. Nie bez powodu jeden z najwybitniejszych reprezentantów nauki prawa administracyjnego, Franciszek Longchamps pisał: „Przygotowany drogą starannych studiów i dyskusji, jest kodeks dziełem dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”. Zdaniem autora, usunął on „istniejące niedomagania, ale nade wszystko przystosował instytucje postępowania administracyjnego do nowych warunków i nowych zadań administracji”. Wywód ten uzupełniają następująca, znamienita uwaga: „(...) skorzystał kodeks z doświadczeń innych prawodawstw socjalistycznych: instytucja skargi jest przejęta z prawa radzieckiego (po dziesięciu latach doświadczeń u nas), w poszczególnych ulepszeniach instytucji dawniejszych widać wpływ redakcyjny ustawy jugosłowiańskiej z 1956 r. itd.”⁵.

Żadnych wątpliwości co do przyczyn powtórnej kodyfikacji postępowania administracyjnego nie miał inny znamienity administratywista, a mianowicie Janusz Łętowski. Zastąpienie rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. kodeksem spowodowane zostało – w jego przekonaniu – „głównie tym, że trzeba było dostosować system procedury administracyjnej do sytuacji, w której nie tylko brak było sądownictwa administracyjnego, ale także nie było raczej realnej nadziei na jego powołanie”. Jak zaznaczył, „trzeba było zatem sięgnąć do innych środków, co i mądrze uczyniono”. Swoją wywodził, zamknął on spostrzeżeniem: „Dzisiaj, gdy sądownictwo to istnieje i skutecznie działa

⁴ D.R. Kijowski, *Austria [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 49 i s. 51. Niekwestionowany jest jednak pogląd, że „bardzo dobrze zorganizowany system gwarancji chroniących jednostki (*a very well-structured system of guarantess protecting individuals*) został stworzony, mimo licznych ograniczeń jurysdykcji wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, w toku jego działalności w okresie sprzed kodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego – tak: A. Ferrari Zumbini, *Judicial Review of Administrative Action in Austro-Hungarian Empire. The Formative Years (1890 – 1910)*, „*Italian Journal of Public Law*” 2018, vol. 10, issue 1, s. 45.

⁵ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, PiP 1961, z. 12, s. 910.

(...) lektura dawnych przepisów z 1928 roku może skłaniać do refleksji, że mogłyby one nam (z niewielkimi pewnie retuszami) skutecznie służyć także dzisiaj. Powinno to stwarzać punkt wyjścia do racjonalnego myślenia w przyszłości⁶.

Wyłania się pytanie: co kryje się za przytoczonym sformułowaniem? Czy „racjonalne myślenie” o skodyfikowanym postępowaniu administracyjnym może abstrahować od genezy obowiązującej regulacji prawnej i jej uwarunkowań? Udzielenie na to pytanie odpowiedzi przeczącej nie jest bynajmniej równoznaczne z przeświadczeniem, że analizując instytucje kodeksowe musimy widzieć w nich tylko wytwór obcego prawa, poddany procesom adaptacji i niezbędnych przekształceń systemowych. Ujęcie to raziłoby oczywiście nadmiernym uproszczeniem, prowadząc w ostatecznym rachunku do zamazania historycznego tła dokonanych się zmian. Pamiętając o nim, należy przypomnieć, że wraz z odzyskaniem w 1918 r. niepodległości, Polska stanęła przed wyzwaniem scalenia uregulowań prawnych odziedziczonych po zaborcach i nadania im postaci odpowiadającej ówczesnym potrzebom. Realizacja tego zadania następowała stopniowo i nie bez przeszkód, zaś skalę rysujących się problemów wymownie zdaje się oddawać wypowiedź wytrawnego znawcy zagadnień administracji i prawa administracyjnego – Edwarda Starczewskiego. Jeszcze w połowie lat 20. zeszłego stulecia konstatawał on, że „na każdym niemal kroku należy się zastanawiać, czy w danej kwestii istniał jakiś przepis w ustawodawstwie odpowiedniego państwa zaborczego, czy był to przepis oparty na ustawie, rozporządzeniu, orzecznictwie, czy zwyczaju, czy jego podstawę można uznać za dostateczną, czy nie został on w jakiś sposób uchylony, względnie zmieniony przez ustawodawstwo polskie, jeżeli nie wyraźnie, to w sposób pośredni, czy nie powstała luka, którą należy wypełnić w drodze odpowiedniej wykładni itd.”⁷. Zainicjowane w 1926 r. prace kodyfikacyjne dotyczące postępowania administracyjnego można uznać za kontynuację zabiegów porządkujących stan prawny w tej dziedzinie, których konsekwencją była przede wszystkim względna unifikacja trybu odwoławczego (zaskarżania decyzji w administracyjnym toku instancji)⁸. Istotne znaczenie dla realizacji tego przedsięwzięcia miały – obok doświadczeń praktyki administracyjnej i ogólnie aprobowanych koncepcji doktrynalnych – wskazania orzecznictwa utworzonego w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rezultat poczynił powołanej przez Prezydium Rady Ministrów – w ramach Komisji Wniosków Ustawodawczych – podkomisji do spraw opracowania projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym jest więc wypadkową kilku czynników. Doceniając rolę każdego z nich, pierwszoplanowe znaczenie wypada przypisać toczącym się wcześniej pracom nad projektami ustawy austriackiej⁹. Korzystanie z obcych, sprawdzonych już wzorów

⁶ J. Łętowski, *Austria* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 179.

⁷ E. Starczewski, *W sprawie ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 12, s. 185.

⁸ Szerzej T. Hilarowicz, *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski*, Kraków 1923, s. 17–20 oraz J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 22–23.

⁹ Zob. R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 15, s. 499; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny*

nie jest czymś, co należałoby ukrywać. Przeciwnie, może być postrzegane jako posunięcie rozważne, zwłaszcza wtedy, gdy poprzedza je rzetelna weryfikacja zgłaszanych propozycji i ich konfrontacja z rodzimą rzeczywistością.

2. Jedna czy dwie kodyfikacje?

Okoliczności, w których doszło w Polsce do powtórnej kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz jej przedmiotowy zakres, skłaniają do postawienia pytania o ocenę charakteru przeprowadzonych zabiegów. Czy była to kodyfikacja w znaczeniu materialnym czy raczej formalnym? W literaturze dostrzega się tę dystynkcję, łącząc pierwsze z tych określeń z ujęciem regulowanej materii w sposób odmienny od dotychczasowego, twórczy, wykazujący w dostatecznym stopniu znamiona postępu „w wyniku posunięcia reformatorskiego” (*the development of a code through a reform movement*)¹⁰. Czy k.p.a., w swoim pierwotnym kształcie, był aktem realizującym zamysł reformatorski? Można mieć co do tego pewne wątpliwości, bowiem jego uchwalenie uzasadniała przede wszystkim widoczna dla wszystkich wola zerwania ze starym, choć sprawdzonym już porządkiem prawnym i wprowadzenia rozwiązań odpowiadających nowym warunkom ustrojowym.

Niezbędne stało się, po pierwsze, zharmonizowanie przepisów o postępowaniu skargowo-wnioskowym z instytucjami postępowania administracyjnego ogólnego (jurysdykcyjnego). Wnosząc skargę można było – jak podkreślał Janusz Borkowski – „kwestionować każde bez wyjątku rozstrzygnięcie, i to wielokrotnie, kierując ją do najrozmaitszych organów i instytucji, najczęściej politycznych, z których każda miała obowiązek rozpatrzenia sprawy, i albo załatwienia jej we własnym zakresie, albo spowodowania jej załatwienia przez właściwy organ”¹¹. Kodeks wyeliminował dysfunkcje związane z dwutorowością postępowań, zachowując zarazem autonomię instytucji skargi (wniosku) wobec konstrukcji postępowania typu jurysdykcyjnego. Sens dokonanej zmiany związłe wyłożyli Tadeusz Bigo i Franciszek Longchamps, zauważając, że akt ten „dostosował skargę do różnych wariantów proceduralnych sprawy, której skarga dotyczy (art. 162–166), zwłaszcza wyraźnie ustalił stabilność decyzji prawidłowej wobec skargi”¹².

1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa, Warszawa–Kraków 1999, s. 13–14, J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 22, S. Urbanowicz, *Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 24, s. 70 i n. oraz A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 87–89.

¹⁰ Tak Li Zhang, *China* [w:] *Codification of Administrative...*, s. 96. Co do sposobu definiowania pojęć „kodeks” i „kodyfikacja” zob. też A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 7 i n. oraz I. Stewart, *Australia* [w:] *Codification of Administrative...*, s. 32–33.

¹¹ J. Borkowski, B. Adamiak [w:] *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1071.

¹² T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji* [w:] *Franciszek Longchamps de Beriér. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 265.

Niepowodzenia działań zmierzających do reaktywowania sądownictwa administracyjnego zrodziły, po drugie, konieczność znalezienia „środków zastępczych”, choćby częściowo rekompensujących brak tego instrumentu ochrony praw jednostki. Czy udało się osiągnąć wspomniany cel przez rozwinięcie koncepcji zaskarżania rozstrzygnięć (decyzji i postanowień) w ramach administracyjnego toku instancji? Odpowiedź na to pytanie nie jest już tak jednoznaczna, jak w przypadku pierwszej z poruszonych kwestii. Jedno jest pewne: dzięki kodyfikacji z 1960 r. odwołanie w jego klasycznej, dewolutywnej postaci zyskało na kolejne dwa dziesięciolecia rangę bodaj najważniejszej gwarancji procesowej unormowanej przepisami kodeksu. Po 1980 r., w rezultacie przywrócenia sądownictwa administracyjnego, znaczenie tej instytucji wyraźnie zmalało. Współcześnie obserwujemy próby wypracowania jej bardziej elastycznej formuły i rozluźnienia rygorów, które stworzono niegdyś, ustanawiając procedury sądowe. Gwarancyjną funkcję kodeksu usiłuje się w ten sposób pogodzić z wymaganiami sprawności postępowania i efektywności ochrony udzielanej jednostce – zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej¹³.

Kierunek prac nad powtórnią kodyfikacją postępowania administracyjnego zderminowało, po trzecie, całkowicie zrozumiałe dążenie do przeprowadzenia „korekt systemowych”, tj. wyeliminowania lub zmodyfikowania krytycznie ocenianych, funkcjonujących już dostatecznie długi czas rozwiązań, a zarazem uzupełnienia regulacji o nowe elementy, pozostające w zgodzie z preferencjami legislatury. Również analiza tych zmian nie dostarcza oczywistej odpowiedzi na pytanie o to, czy wykazują one cechy reformy? Czy rezygnacja z konstrukcji „osoby interesowanej” (art. 9 ust. 1 r.p.a. rozpatrywany w związku z innymi przepisami tego aktu, w tym art. 14 ust. 1 i art. 56) zapewniła właściwy standard partycypacji jednostki w postępowaniu? Jak kwalifikować wyodrębnienie w dziale I k.p.a. rozdziału zatytułowanego „Zasady ogólne” przepisów określających kluczowe założenia postępowania, pełniących przez to rolę ustawowych dyrektyw interpretacyjnych, przy jednoczesnym włączeniu do nich treści ideologicznych? Zgodnie z art. 4 kodeksu, organy administracji miały działać „na podstawie przepisów prawa kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”. Kolejny przepis powierzył im zaś obowiązek stania „na straży praworządności ludowej”¹⁴. Czy związanie organów takimi wskazaniem można uznać za krok w kierunku wzmocnienia zasady rządów prawa? Paradoksalnie, mimo uznawanych za znaczące zmian przepisów o zwyczajnych środkach zaskarżenia rozstrzygnięć organów administracyjnych, w rozdziale I działu I k.p.a. nie znalazła się zasada dwuinstancyjności. Zamieszczono ją w kodeksie dopiero w wyniku nowelizacji tego aktu w 1980 r. Wtedy także materię unormowaną w tym rozdziale podzielono na dwie jednostki redakcyjne, opatrując je adekwatnymi do treści nazwami: „Zakres obowiązywania” i „Zasady ogólne”.

¹³ Szerzej Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 282 i n.

¹⁴ Co do rozumienia tych pojęć zob. przykładowo: J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 1985, s. 64–67 oraz J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 66–67.

Rozsądnym rozstrzygnięciem zasygnalizowanych dylematów mogłoby być przyjęcie tezy, że celem zabiegów podjętych w drugiej połowie lat 50. XX w. stała się kodyfikacja „dostosowawcza”. Ten punkt widzenia w żadnym wypadku nie deprecjonuje rezultatu działań legislatywy, a jedynie ukazuje złożoność czynników, które o nim przesądziły. Stwarza on tym samym podstawę do formułowania bardziej wyważonych i zdystansowanych ocen tego, co uznajemy za jedno z największych osiągnięć polskiego ustawodawstwa doby powojennej.

3. Próby modernizacji rozwiązań kodeksowych

Wymaganą od aktów rangi kodeksowej stabilność regulacji prawnej udało się w przypadku k.p.a. zachować jedynie przez okres dwóch pierwszych dziesięcioleci jego obowiązywania. Dokonana w 1980 r. nowelizacja tej ustawy zrealizowała założenia bliskie idei kolejnej kodyfikacji, czyli ukształtowania reżimu – w sensie instytucjonalnym oraz pod względem struktury i przedmiotu unormowania – odmiennego od poprzedniego. Wejście w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ otworzyło niewątpliwie nowy etap w rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym: częstych i fragmentarycznych korekt przepisów kodeksowych, a z drugiej strony – kontynuowania praktyki „obchodzenia” ich przez tworzenie porządku traktowanego jako *lex specialis*. Podobny do wskazanego „moment kodyfikacyjny” wystąpił później tylko raz, jednak i w tym przypadku porzeczano na głębokiej nowelizacji kodeksu. Prowadzone w latach 2012–2016 z inicjatywy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prace studialne nad projektem nowej regulacji zwińczyło opublikowanie raportu zespołu eksperckiego, którego ustalenia, postulaty i propozycje uwzględniono w jakimś stopniu, przygotowując tę nowelizację¹⁶. Nie brak głosów, że zatrzymano się wówczas „w połowie drogi”, bowiem odstąpiono od „kontrowersyjnego wprowadzenia, ale dopracowanego, ujętego całościowo i logicznie pomysłu napisania nowego kodeksu, a jednocześnie wprowadzono do niego zmiany punktowe”¹⁷. Treść unormowań ustawy z 2017 r. zmieniającej kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ z pewnością nie pokrywa się z wizją wytyczoną przez zespół ekspercki. Nie udało się przeformułować koncepcji objęcia regulacją kodeksową m.in. instytucji umowy administracyjnej oraz postępowania w sprawach wydawania przez organy administracji generalnych aktów stosowania prawa i postępowania w tzw. sprawach masowych, jak również udziału w postępowaniu

¹⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

¹⁶ Zob. *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

¹⁷ Tak J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 5.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

„podmiotów zainteresowanych”¹⁹. W nawiązaniu do terminologii, którą operują włoscy teoretycy prawa, można powiedzieć, że opisywana zmiana przypomina działania władzy definiowane jako niepełna lub niedokończona modernizacja (*modernizzazione imperfetta*)²⁰. Czy jednak mimo jej mankamentów i niedoskonałości nie była ona krokiem w dobrą stronę?

Ten walor miały bezsprzecznie stanowiące pochodną transformacji ustrojowej nowelizacje kodeksu z lat 1990 i 1995. Środowisko naukowe, podobnie zresztą jak sami rządzący, nie było jednak wówczas przygotowane do wypełnienia bardziej ambitnego zadania, tj. opracowania programu zmian w prawie o postępowaniu administracyjnym, który stałby się elementem szerszego planu budowy zrębów demokratycznego państwa prawnego. Na przełomie wieków takie przedsięwzięcia podjęto w innych państwach postsocjalistycznych, kodyfikując na nowo postępowanie administracyjne²¹. W Polsce skoncentrowano się wtedy na problemie przekształceń w systemie sądownictwa administracyjnego. Jeszcze przed wejściem w życie przepisów, które zreformowały to sądownictwo, postępowanie sądowoadministracyjne – z mocy art. 67 ustawy z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²², z zastrzeżeniem art. 59 *ab initio* – wyłączono poza obręb regulacji kodeksowej; w drugim z przepisów zamieszczono odesłanie, zgodnie z którym w sprawach nieunormowanych w ustawie do postępowania przed sądem stosowało się odpowiednio określone przepisy k.p.a. W ten sposób przywrócono kodeksowi rolę „aktu procedur administracyjnych”, utrzymując (lecz tylko do końca 2003 r.) jego więź z procedurą sądowoadministracyjną.

Widoczna po 1980 r. tendencja do ustawicznego korygowania metodą „małych kroków” uregulowań kodeksowych, podyktowana – jak można przypuszczać – chęcią ich modernizacji i dostosowywania do potrzeb administrowania oraz zapewnienia spójności systemowej prawa, w tym (po 2004 r.) zgodności z prawem unijnym, nie zanikła, a nawet nasiliła się w nowych realiach ustrojowych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że ustawodawcy nader łatwo przychodzi nowelizować kodeks, bez zachowania standardów poprawnej legislacji i wykazania racji przemawiających za dokonaniem zmiany. Szczególnie irytujące jest korzystanie z techniki „kazuistycznych wstawek”, czyli formułowania odesłań do przepisów innych ustaw zastępujących zwrot wyrażający dostatecznie ogólnie określoną regułę zachowania, takich jak: w art. 2a, art. 14, art. 39, art. 39¹ § 1, art. 39², art. 47, art. 63 § 1, art. 76a § 2a, art. 122h, art. 145b lub art. 189k § 4a. Posługiwanie się nią zaczyna spychać k.p.a. do roli urzędowej instrukcji, nazbyt złożonej, szczegółowej i niejasnej w swojej treści. Równie niepokojącym zjawiskiem jest tworzenie unormowań wprowadzających pozorne ulepszenia, przedstawiane np. jako wzmocnienie gwarancji procesowych ochrony interesu jednostkowego. Do nich można zaliczyć uzupełnienie art. 7 o frazę „z urzędu lub na wniosek stron” (w jaki

¹⁹ Szerzej Z. Kmieciak, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, PiP 2018, z. 2, s. 100–101.

²⁰ Tak chociażby R. Bettini, *Legislazione e politiche in Italia*, Milano 1990, s. 82 i n.

²¹ Zob. Z. Kmieciak, *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, PiP 2017, z. 9, s. 32 i n.

²² Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368).

sposób poprawiło to sytuację stron?) bądź dodanie do kodeksu przepisu oznaczonego jako art. 14a, stanowiącego o możliwości oceny przez strony działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej i ich pracowników. Czy bez drugiego z tych przepisów strona byłaby pozbawiona prawa do wyrażenia swojego stanowiska na temat funkcjonowania administracji, choćby w formach wskazanych w dziale VIII k.p.a.? Częstym grzechem twórców zmian jest wreszcie brak precyzji w konstruowaniu wypowiedzi normatywnych, powodujący niepewność co do rozumienia przepisu. Spostrzeżenie to można zilustrować brzmieniem art. 14 § 2. Czy dopuszczenie przez ów przepis załatwienia sprawy „telefonicznie” w sytuacji, „gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie”, otwiera drogę do wydania decyzji „przez telefon”, czy może jedynie przeprowadzenia innych czynności zmierzających do załatwienia sprawy? Jeszcze więcej wątpliwości wywołuje redakcja art. 122a § 1 *in fine*²³. W tym wszakże przypadku powodem rozbieżności w interpretacji zwrotu odsyłającego: „jeżeli przepis szczególnie tak stanowi” jest po części niebył fortunne zdanie, które znalazło się w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁴, a konkretnie użyte w nim słowa: „gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił”. Problem sprowadza się w istocie do tego, czy treść takiego przepisu musi ściśle odpowiadać brzmieniu jednego z dwóch punktów art. 122a § 2 k.p.a.? Ustawodawca mógł – jak się wydaje – zachować większą staranność, konstruując wspomniane odesłanie. Jednak odwołanie się do każdego z rodzajów wykładni (literalnej, systemowej i celowościowej) nie pozostawia wątpliwości, że kwalifikacja prawna formy załatwienia sprawy jako „milczącej” w rozumieniu kodeksowym powinna uwzględniać nie tyle terminologię, którą zastosowano w przepisach szczególnych, ile istotę uregulowanej przez nie instytucji.

4. Nieuchronność zjawiska dekodyfikacji postępowania administracyjnego?

Równoległym do opisanego zjawiskiem, które w powszechnym odczuciu osłabia siłę i autorytet kodeksu, jest obserwowany od dłuższego czasu proces dekodyfikacji

²³ Zob. zwłaszcza: J. Piecha [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 895; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, s. 42–43; M. Lewicki, *Zakres stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy [w:] Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019, s. 199 i n.; A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 779–780; M. Kamiński, *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym [w:] Milczące załatwienie...*, s. 46–47 oraz Z. Kmiecik, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, ZNSA 2019, z. 5, s. 9 i n.

²⁴ Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 45.

postępowania administracyjnego. Poglądy doktryny w tej materii odzwierciedla wypowiedź Dariusza R. Kijowskiego, że „odstępstwa od kodeksowej »normy« nie są jedynie przejawem dostosowania ogólnej regulacji kodeksowej do specyfiki niektórych (»wybranych«) typów spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej”²⁵. Praktyka ta prowadzi – jak sygnalizuje – do „dewaluowania regulacji kodeksowej”²⁶. Inny z autorów, Jan Zimmermann, symptomów dekodyfikacji upatruje w „tworzeniu unormowań procesowych obok kodeksu, wypierających kodeks jako *leges specialis*”²⁷. Ze stanowiskiem tym współgrają ustalenia Małgorzaty Jaśkowskiej na temat dekodyfikacji postępowania administracyjnego, dokonywanej nie przez tworzenie wyraźnych wyłączeń spod zakresu kodeksu, „ale przez wprowadzanie w drodze innych aktów prawnych szczegółowych, a zarazem odmiennych i w miarę całościowych rozwiązań proceduralnych”. Dochodzi w ten sposób – jak przyznaje autorka – „do kształtowania odrębnych, wyspecjalizowanych procedur”²⁸. Na ryzyko „omijania” uregulowań rangi kodeksowej przez stanowienie przepisów szczególnych, posiadających formalnie tę samą co one moc prawną, w myśl paremii *lex specialis derogat legi generali*, zwraca się również uwagę w literaturze obcej²⁹. Korzystanie z techniki legislacji określanej pojęciem, które na trwałe weszło do języka medycyny: *by-passes*, nie jest więc wyłącznie rodzimym problemem.

W Polsce zjawisko dekodyfikacji czy też chronicznego separatyzmu proceduralnego dostrzegane było już pod rządami przepisów r.p.a. Analizując jego aspekty, Józef Litwin wskazywał na konieczność zapewnienia aktowi kodyfikacji „władztwa niepodzielnego”, przez zaniechanie „tworzenia odrębnych norm, »folwarków proceduralnych« w ustawach i rozporządzeniach, dotyczących poszczególnych zagadnień, w imię tendencji do uwolnienia władz od rzekomego nadmiernego skrępowania normami rozp. o post. admin.”. Autor postulował zatem „zlikwidowanie »rezerwatów« w postaci całych dziedzin i kompleksów spraw administracyjnych, w których rozp. o post. admin. bądź w ogóle nie ma zastosowania (np. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, toczących się przed władzami administracji ogólnej), bądź też obowiązuje jedynie w fragmentach (np. w sprawach załatwianych przez służbę konsularną)”. W tych sferach aktywności administracyjnej znajdują – jak akcentował J. Litwin – „jedynie ułamkowe »swoiste« przepisy proceduralne, oparte częstokroć na założeniach o problematycznej pod względem teoretycznym i praktycznym prawidłowości, nieraz wręcz szkodliwe, niekiedy zaś strona proceduralna w ogóle nie jest w danej dziedzinie normowana”.

²⁵ D.R. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 140.

²⁶ D.R. Kijowski, *Tendencje...*, s. 152.

²⁷ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188.

²⁸ M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 71.

²⁹ Tak, w nawiązaniu do wyników badań komparatystycznych, w szczególności doświadczeń niemieckich, Li Zhang, *China...*, s. 102–103; podobnie co do holenderskiego porządku prawnego T. Barhuysen, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans, *Netherlands* [w:] *Codification...*, s. 266–267.

Analogicznie, na poczet „rachunku klanowego konserwatyizmu prawniczego” zaliczył on „skrętne przechowywanie przepisów proceduralnych szczególnych, zawartych w ustawach wydanych przed 1.07.1928 r. i ubezwładniających częściowo bez ważkich po temu przyczyn – poszczególne przepisy rozp. o post. admin.”³⁰.

Krytyka poczynań dekodyfikacyjnych oraz obawy o zachowanie promowanego standardu „jedności proceduralnej” w jeszcze większym stopniu wyrażane były po wejściu w życie k.p.a., a przede wszystkim po dokonaniu jego zasadniczej zmiany w 1980 r. Jak wywodził Remigiusz Orzechowski, aktywnie uczestniczący w pracach nad projektem tej zmiany, „kodeks ani w pierwotnym brzmieniu (1960 r.), ani po nowelizacji ustawą z 31.01.1980 r. nie zamyka bynajmniej drogi do ustanawiania w przyszłości w innych ustawach przepisów procesowych, modyfikujących w odniesieniu do normowanych nimi spraw tryb postępowania przewidziany w ogólnym postępowaniu administracyjnym”. Nie ukrywał on jednak oczekiwania, że „ustawodawca, mając na względzie zarysowaną w toku nowelizacji k.p.a. zdecydowaną tendencję do kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz płynące z niej korzyści dla sprawności działania organów administracji państwowej i stron uczestniczących w postępowaniu, wykaże w tej mierze konieczną powściągliwość, dopuszczając jedynie niezbędne i poddyktowane racjonalnymi względami odstępstwa od modelu ogólnego postępowania administracyjnego”³¹. Przytoczone stwierdzenia można uznać za przejaw prawniczego realizmu, tj. respektowania złożonych relacji między ideą, która przyświeca każdemu zabiegom kodyfikacyjnym i ograniczeniami w przedmiocie konsumowania ich wyników. Zaprezentowany pogląd odbiega od częściej spotykanych zapatrywań, głoszonych raczej przez osoby mające luźny kontakt z praktyką legislacji, sytuujących kodeks – jako „pomnik kultury prawnej” – w kręgu dóbr stanowiących samoistną i nienaruszalną wartość. W ich mniemaniu, k.p.a. ma być nie tylko aktem „panującym”, ale i „rządzającym”. W ślad za tym idą postulaty przypominające bardziej pobożne życzenia niż konkretne propozycje, np. takie „aby dekodyfikacja k.p.a. następowała z dużą rozważą i tylko w naprawdę niezbędnym zakresie”³².

Z tezą, za którą przed laty opowiedział się R. Orzechowski, korespondują spostrzeżenia Józefa Filipka. Zauważył on, że k.p.a. „nie stanowi zbioru przepisów w sensie *corpus iuris clausum*, tj. zbioru przepisów regulujących wyczerpująco pewną dziedzinę prawa”³³. Przypomniał też, że ustawodawca nie rezygnuje z dodawania do ustaw prawa materialnego przepisów proceduralnych, które ściśle się z nim wiążą „i ze względu na jego specyfikę powinny być do niego dostosowane i odpowiednio zróżnicowane”³⁴. Autor za normalne uznał to, że „szczegółowe przepisy odnoszące się do postępowania

³⁰ J. Litwin, *Postępowanie administracyjne, postępowanie karno-administracyjne, postępowanie przymusowe w administracji objaśnione orzecznictwem Sądów Najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948, s. 7–8.

³¹ R. Orzechowski [w:] *Kodeks...*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 18–19.

³² Tak E. Pierzchała, *Odwołania w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 68.

³³ J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 161.

³⁴ *Ibidem*, s. 157.

administracyjnego wyłączają w zakresie swojego obowiązywania stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego bez wyraźnego uchylania ich mocy wiążącej". Niemal w każdej dziedzinie, w której administracja wykonuje nałożone na nią zadania, obowiązują – jak dodał – „w węższym lub szerszym zakresie odmienne przepisy postępowania administracyjnego”³⁵. Z niemożności dochowania zasady wyłączności regulacji ukształtowanej przepisami k.p.a. we wszystkich sprawach indywidualnych, załatwianych przez administrację, zdawał sobie sprawę także J. Borkowski, który zjawiska tworzenia pozakodeksowych unormowań w tym przedmiocie nie kwalifikował jako „prowadzącego do dekodyfikacji postępowania administracyjnego”. Widział on w nim raczej znamiona pragmatycznego podejścia polegającego na „przystosowaniach regulacji proceduralnej do wybranych kategorii spraw administracyjnych”. W jego opinii, tak pojmowany „proces partykularyzacji wymagań prawnych w odniesieniu do czynności procesowych albo postępowania ogólnego, albo szczególnego”, nie podważa założeń strukturalnych tych postępowań oraz ich zasad ogólnych, respektując tym samym utożsamiane z nimi standardy proceduralne. Zmierza on jedynie do „różnicowania elementów techniki procesowej i przystosowania jej do cech szczególnych tylko wybranych rodzajów spraw”³⁶.

Czy zatem to, co kojarzymy z dekodyfikacją postępowania administracyjnego jest nieuchronną reakcją na poczynania legislatury, stawiającej sobie niemożliwe do osiągnięcia cele? Czy problem nie sprowadza się przypadkiem do tego, jak określimy standard albo – w innym ujęciu – formułę kodyfikacji? Przyjęte w niektórych systemach prawnych ustawowe założenie, że dany akt, wykazujący na ogół cechy związanej kodyfikacji ramowej, będzie stosowany subsydiarnie, tj. w zakresie nieuregulowanym odrębnymi przepisami, czyni w istocie bezprzedmiotowym pytanie o dopuszczalne granice dekodyfikacji³⁷. W tych systemach, w których zwyciężyła koncepcja klauzuli

³⁵ *Ibidem*, s. 162.

³⁶ J. Borkowski, *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 89–90.

³⁷ Co do tej konstrukcji w przekroju komparatystycznym zob. J.B. Auby, *General Report* [w:] *Codification...*, s. 12–13. Rozróżnia on jednak subsydiarne i komplementarne stosowanie przepisów kodeksowych, a ponadto – posiłkując się przykładem rozwiązań czeskich – wyodrębnia typ „zmiennych” (*variable*) relacji między uregulowaniami kodeksowymi i szczególnymi. Mają one polegać na tym, że przepisy szczególne czasami wyłączają stosowanie kodeksu, ale akt ten „odgrywa rolę subsydiarną w stosunku do ustaw szczególnych” (*plays a subsidiary role to specific statutes*). Autor wskazuje też na przypadki nieprzenikalności (*impermeability*) regulacji kodeksowych i szczególnych. W odniesieniu do systemu prawa niemieckiego i chorwackiego klauzulę subsydiarności omawiają J.P. Schneider, *Germany* [w:] *Codification...*, s. 213–214 oraz D. Đerđa, *Republic of Croatia* [w:] *Codification...*, s. 110. Powołując się na ustalenia doktryny krajowej, J.P. Schneider zaznacza, że niemiecka ustawa federalna o postępowaniu administracyjnym z dnia 25 maja 1976 r. (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) może być sklasyfikowana jako „niekompletna kodyfikacja” (*an incomplete codification*), gdyż nie tworzy zakazu późniejszej dekodyfikacji (s. 213). Charakteryzując chorwacką ustawę z dnia 27 marca 2009 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Zakon o općem upravnom postupku*), D. Đerđa stwierdza, że może ona być stosowana we wszystkich sprawach administracyjnych z wyłączeniem tych, które objęte są odmiennym reżimem prawa procesowego. Możliwość ustanawiania w pewnych dziedzinach odrębnych regulacji procesowych uzasadnia on potrzebą zapewnienia „bardziej efektywnego

generalnej, ograniczonej kodeksową listą wyjątków – czego ilustracją są przepisy art. 1 pkt 1, art. 1 pkt 2, art. 3 i art. 4 k.p.a. – pytanie to będzie zawsze aktualne, wywołując niekończące się spory doktrynalne. Wypada dodać, że regułę subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu wspierają niekiedy zastrzeżenia mające powstrzymać prawodawcę przed pochopnym wprowadzaniem uregulowań szczególnych. Ciekawym przykładem tego rodzaju rozwiązań jest dyrektywa wyrażona w art. 2 ustawy bośniackiej z dnia 25 czerwca 2002 r. o postępowaniu administracyjnym (*Zakon o upravnom postupku*), w myśl której w określonych dziedzinach administracji tylko wyjątkowo dopuszczalne jest normowanie jednostkowych zagadnień proceduralnych przez inne ustawy. Jednakże i wtedy przepisy uchodzące za *lex specialis* w stosunku do ustawy o postępowaniu administracyjnym nie mogą pozostawać w sprzeczności z jej zasadami. Podobne uregulowanie zawiera art. 3 serbskiej ustawy z dnia 29 lutego 2016 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Zakon o opštem upravnom postupku*). Dopuszczalność odstępstw od kodeksowego wzorca obwarowano w nim zastrzeżeniem, że nie obniżą one „poziomu ochrony praw i interesów prawnych gwarantowanych niniejszą ustawą”³⁸. Z zaprezentowanych rozważań płynie wniosek, że techniczna w gruncie rzeczy kwestia wyboru jednego z wyróżnionych wariantów definiowania założeń kodyfikacyjnych rzutuje bezpośrednio na sposób oceny aktywności ustawodawcy, dotyczącej postępowania administracyjnego (wyznacza ramy kwalifikacji podejmowanych decyzji prawotwórczych). W praktyce wynik tej oceny mieści się w przedziale wartości, które określamy, operując z jednej strony pojęciem racjonalności zachowań prawodawcy, z drugiej zaś – jego woluntaryzmu lub zwykłego kaprysu.

5. Przeobrażenia idei i celów kodyfikacji postępowania administracyjnego

Przywiązanie do tradycji i towarzyszące mu przekonanie o najwyższym standardzie rozwiązań ustanowionych przepisami k.p.a. nie powinny przesłaniać obserwowanych współcześnie ułomności i dysfunkcji uregulowań proceduralnych, obniżających ocenę rezultatów dokonanej przed wielu laty kodyfikacji. Powielając zapatrywania wybitnych przedstawicieli doktryny wyrażane po uchwaleniu kodeksu, zdajemy się, po pierwsze, zapominać, że odnosiły się one do innego pod względem treści aktu, a po drugie – miały dawać świadectwo rzetelnego wywiązania się legislatury z niełatwego zadania dostosowania dawniejszych, mających austriacki rodowód konstrukcji, do powstałego po 1945 r. porządku prawnego.

Zasługą twórców projektu przeprowadzonej w 1960 r. kodyfikacji postępowania administracyjnego jest to, że zachowała ona najważniejsze wartości, których odzwierciedleniem stały się kilkadziesiąt lat wcześniej przepisy r.p.a. Doceniając ich wysiłki,

i ekonomicznego trybu postępowania przez organem administracji” (*more efficient and more economical mode of proceeding of an administrative authority*) – s. 110.

³⁸ Z. Kmiecik, *Idea...*, s. 40–41.

trzeba realistycznie spojrzeć na zjawiska, które zagrażają systemowej pozycji i spójności kodeksu, głównie jego nazbyt częstych, a przy tym fragmentarycznych i przypadkowych nowelizacji oraz daleko posuniętej dekodyfikacji unormowanego w nim postępowania. Zwłaszcza drugie z tych zjawisk od lat przyciąga uwagę doktryny, niezalążącej krytyki i gorzkich słów pod adresem ustawodawcy. Nie widać jednak, aby formułowane przez nią zakłęcia i apele przyniosły jakiegokolwiek praktyczny skutek, być może dlatego, że ilość poświęconych tej problematyce publikacji nie idzie w parze z konstruktywnymi propozycjami, których realizacja pozwoliłaby osiągnąć pożądany stan rzeczy. Zarówno polskie, jak i obce doświadczenia wskazują, że utrzymanie „władztwa niepodzielnego” aktu kodyfikującego postępowanie administracyjne, o które w połowie ubiegłego wieku tak usilnie zabiegał J. Litwin, jest czystą iluzją. Kodeks nadal będzie „panował”, ale już nie „rządził”; zmienia się zatem – co nie wszyscy chcą przyjąć do wiadomości – jego rola. Osłabieniu ulega funkcja regulacyjna kodeksu, na znaczeniu zyskuje natomiast funkcja projektująca i porządkująca zawartych w nim przepisów. Regulacje k.p.a. stają się więc zasadniczym, choć nie jedynym komponentem coraz bardziej złożonych strukturalnie unormowań procesowych. Wyznaczają one zarazem ogólne wzorce (schematy postępowania), pomocne w procesie kształtowania przepisów odrębnych³⁹.

Należałoby – jak sądzę – uczyć się od innych i pogodzić z nieuniknioną rewizją rozwijanego przez dziesięciolecia modelu postępowania administracyjnego. Do głębszej refleksji teoretycznej powinny skłaniać w szczególności podane przykłady obowiązujących w różnych państwach klauzul w przedmiocie subsydiarnego stosowania przepisów kodeksowych. Posłużenie się tą techniką wyznaczenia założeń kodyfikacyjnych stwarza z pewnością bardziej obiecujące perspektywy dla rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym, niż sygnalizowane w opracowaniach z dziedziny komparatystyki prawniczej – tyleż intrygujące co niepokojące – zastępowanie tekstów prawnych, będących wynikiem kodyfikacji, prawnymi bazami danych (*legal basadates*)⁴⁰. Może oczywiście pojawić się wątpliwość, czy wykorzystanie postulowanej techniki nie zachęcałoby do wprowadzania jeszcze większych niż obecnie odstępstw od regulacji k.p.a. i nie legitymizowało takiej praktyki. Skonstruowanie odpowiedniej klauzuli w sposób zbliżony do przyjętego w ustawie bośniackiej lub serbskiej powinno rozwiewać wysuwane w tym względzie obawy. Jej włączenie do kodeksu stwarzałoby przecież dogodny punkt zaczepienia do badania w przyszłości nie tylko zgodności

³⁹ Szerzej Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, PiP 2019, z. 10, s. 5 i n.

⁴⁰ Zjawisko to opisują J.B. Auby, *General...*, s. 28 oraz I. Stewart, *Australia...*, s. 48–49. W literaturze prezentowana jest też inna, alternatywna koncepcja przywrócenia jednolitości postępowania administracyjnego przez „skonstruowanie regulacji kodeksowej na wyższym poziomie ogólności” – tak H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego – dwugłos [w:] Źródła...*, s. 42. Autorka nie wyjaśniła jednak, jak wyobraża sobie realizację tego postulatu: przez kolejną, dużą nowelizację kodeksu czy może zastąpienie go zaprojektowanym „od podstaw” aktem? Mało obiecującą perspektywą jest też okresowe korzystanie z techniki klauzul derogacyjnych, takich jak sformułowana w art. 12 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

unormowań szczególnych ze standardami kodeksowymi, ale i konstytucyjności ustanawianych rozwiązań. Co więcej, pełniłaby ona rolę reguły kolizyjnej, ograniczając zakres związania zasadą *lex specialis derogat legi generali*.

Literatura

- Auby J.B., *General Report* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. *idem*, Bruxelles 2014.
- Barkhuysen T., den Ouden W., Schuurmans Y.E., *Netherlands* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Bettini R., *Legislazione e politiche in Italia*, Milano 1990.
- Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji* [w:] *Franciszek Longchamps de Beriér. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 1985.
- Borkowski J., Adamiak B. [w:] *idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Custos D., *United States* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Đerđa D., *Republic of Croatia* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Ferrari Zumbini A., *Judicial Review of Administrative Action in Austro-Hungarian Empire. The Formative Years (1890–1910)*, „*Italian Journal of Public Law*” 2018, vol. 10, issue 1.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017.
- Hausner R., *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „*Gazeta Administracji i Policji Państwowej*” 1933, nr 15.
- Hilarowicz T., *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski*, Kraków 1923.
- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014.
- Kamiński M., *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle porównawczym* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019.
- Kijowski D.R., *Austria* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.
- Kijowski D.R., *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Kmiecik Z., *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, „*Państwo i Prawo*” 2017, z. 9.

- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 2.
- Kmieciak, *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 10.
- Kmieciak Z., *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 5.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego – dwugłos* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014.
- Kubiak A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Lewicki M., *Zakres stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019.
- Litwin J., *Postępowanie administracyjne, postępowanie karno-administracyjne, postępowanie przymusowe w administracji objaśnione orzecznictwem Sądów Najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948.
- Longchamps F., *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Łętowski J., *Austria* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Orzechowski R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985.
- Piecha J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Pierzchała E., *Odwolania w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948.
- Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Starczewski E., *W sprawie ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 12.
- Schneider J.P., *Germany* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Stewart I., *Australia* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Urbanowicz S., *Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 24.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Wegner J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
- Wróbel A. [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zhang Li, *China* [w:] *Codification of Administrative Procedure* [w:] red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Streszczenie

Zbigniew Kmiecik

Współczesne oblicze kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce

Kodeks postępowania administracyjnego jest uznawany za swoisty „pomnik kultury prawnej” i wybitne osiągnięcie polskiej legislatury. W opinii Autora, utrzymanie „władztwa niepodzielnego” tego aktu, o które tak usilnie zabiega nauka prawa administracyjnego, jest czystą iluzją. Kodeks nadal będzie „panował”, ale już nie „rządził”. Zmienia się zarazem rola kodeksu. Osłabieniu ulega jego funkcja regulacyjna, na znaczeniu zyskuje natomiast funkcja projektująca i porządkująca. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stają się zasadniczym, ale już nie jedynym komponentem unormowań proceduralnych. Procedura jest więc coraz bardziej skomplikowana i nieczytelna. Autor podkreśla, że model procedury administracyjnej wymaga rewizji. Wyraża on przekonanie, że nieodzowne jest przyjęcie klauzuli subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu.

Summary

Zbigniew Kmiecik

Contemporary Face of the Codification of Administrative Procedure in Poland

The Code of Administrative Procedure is regarded as a specific “monument of legal culture” and an outstanding achievement of Polish legislature. In the author’s opinion keeping the “undivided power” of this Act that the science of administrative law is strongly striving for is a pure illusion. The Code will be still “reigning” but it will not “ruling”. The role of the Code is changing at the same time. Its regulatory function is decreasing but the heading and organizational function is gaining importance. The provisions of the Code of Administrative Procedure are becoming essential but not the only component of the procedural regulations. Therefore the procedure seems to be more complicated and unclear. The author underlines that the model of administrative procedure demands a review. He expresses conviction that the adoption of the clause of subsidiary application of the provisions of the Code is really inevitable.

Słowa kluczowe: model postępowania administracyjnego, funkcje kodeksu postępowania administracyjnego, dekodyfikacja, złożoność postępowania administracyjnego, klauzula subsydiarności

Keywords: model of an administrative procedure, functions of the Code of Administrative Procedure, decodification, complexity of the administrative procedure, clause of subsidiarity