

Ewa Szewczyk*

Remonstracja – zapomniany środek prawny

I. Imponujący dorobek naukowy Szanownej Jubilatki świadczy o bardzo szerokim spektrum zainteresowań Pani prof. zw. dr hab. Małgorzaty Stahl. Jedno z Jej pierwszych opracowań opublikowanych po obronie doktoratu było poświęcone istotnej dla procesualistów problematyce środków prawnych. Zostały one poddane analizie w artykule zatytułowanym *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, opublikowanym w zeszycie nr 9 „Państwa i Prawa” z 1980 r. Inspiracją do napisania powyższej publikacji przez Panią Profesor Małgorzatę Stahl były zmiany wprowadzone do Kpa w wyniku głębokiej nowelizacji kodeksu, wprowadzonej na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

567

II. Ówczesnie środki prawne najczęściej postrzegane były jako remedium na wszelkie naruszenia prawa, jakie mogły spotkać jednostkę ze strony organów administracji publicznej. Z tego względu dążeniem ustawodawcy było takie skonstruowanie procedury administracyjnej, aby strona wyposażona była w jak najszersze spektrum możliwości weryfikacji rozstrzygnięć organów administracji – z położeniem nacisku na te środki prawne, których rozpatrzenie było obowiązkiem organu, czyli środki prawne – określane dodatkowym mianem: doskonałych. To spowodowało, że z czasem przedstawiciele nauki prawa zaczęli dostrzegać, iż „widoczna jest tendencja «usądowienia» postępowania administracyjnego, przejawiająca się w rozbudowie systemu gwarancji prewencyjnych i represyjnych, zapewniających praworządność działania administracji i ochronę interesów jednostki”¹. Z tego po-

* Dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Administracji i Turystyki.

¹ J. Jendrośka, *Nowe instytucje i konstrukcje proceduralnoprawne w K.p.a. w zakresie ochrony interesu społecznego i ochrony interesu indywidualnego*, [w:] *Rola Kodeksu postępowania*

wodu w literaturze przedmiotu (niezależnie od dostrzegania różnic między postępowaniem administracyjnym a procesem cywilnym, zwłaszcza z punktu widzenia zasady kontrydiktoryjności oraz możliwości działania z urzędu) postępowanie administracyjne początkowo określano mianem „młodszej siostry procesu cywilnego”², z czasem zaś tendencję „usądowienia” postępowania administracyjnego (wprowadzenia do niego reguł przypominających zasady postępowania obowiązujące w procedurze sądowej) określono terminem: „judycjalizacja”³.

Jak można przypuszczać, postępujący proces judycjalizacji postępowania administracyjnego po pierwsze był swoistą odpowiedzią postulowaną przez środowiska naukowe na zmianę systemu ustrojowo-prawnego, jaka miała miejsce w Polsce po II wojnie światowej. Obowiązujący wówczas ustrój kładł nacisk na takie środki prawne, których zastosowanie rodziło obowiązek organu administracji (merytorycznego najczęściej) rozpatrzenia sprawy. Po drugie zaś, niewątpliwie judycjalizacja była też w dużym stopniu skutkiem braku ogólnego sądownictwa administracyjnego, które zostało przywrócone dopiero w 1980 r.⁴

Problem judycjalizacji procedury administracyjnej nie jest wyłącznie cechą polskiego systemu postępowania administracyjnego. Dostrzeżono go także w innych krajach. Z tego między innymi względu w literaturze komparatystycznej postuluje się, aby procedura administracyjna zyskała

568

administracyjnego w doskonaleniu administracji państwowej. Materiały konferencji z okazji 25-lecia kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 1986, s. 66; zob. również: E. Bojanowski, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 11–12; A. Skóra, *Idea sformalizowania stosunków między jednostką a organem administracji na przykładzie kodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w Austrii z 1925 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008/XX, s. 264; zob. również: B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. I.

² J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Kolonia Limited 2001, s. 12–13. Por. również M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 362; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1978, s. 37 i n.

³ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 101 i n., zob. również Z. Kmiecik – recenzja monografii R. Suwaja, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, ZNSA 2010/4, s. 225–230. O przejawach judycjalizacji w postępowaniu administracyjnym zob. J. B. Auby, *Codification of administrative procedure*, pkt 3.3.3, www.google.pl/books [dostęp 19.02.2015].

⁴ Pamiętać należy, że wprowadzenie w 1980 r. kontroli NSA nad działaniami administracji było dopiero początkiem reaktywacji pełnej sądowej kontroli administracji w Polsce, gdyż w tamtym okresie działalności Sądu – inaczej niż obecnie – tylko niektóre enumeratywne wskazane rozstrzygnięcia w określonych przez przepisy rodzajach spraw poddane były kontroli sądu administracyjnego – zob. szerzej W. Chróścielewski, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 2015, s. 78–79.

obecnie bardziej „administracyjny” niż „sądowy” charakter (*The new administrative procedure legislation must acquire a marked «administrative» nature, as apposed to a «judicial» or «legislative» one*)⁵, a jednocześnie, aby postępowanie administracyjne stało się bardziej elastyczne⁶ i wielofunkcjonalne (*idea of multifunctionality of administrative procedure*)⁷.

III. Niezależnie od tendencji występujących w legislatywie i praktyce stosowania przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym przejawiającej się w dążeniu do zapewnienia stronie jak najszerszego spektrum gwarancji procesowych, w tym możliwości szerokiego korzystania ze środków prawnych, jeszcze w latach 70-tych ubiegłego stulecia, J. Starościak trafnie podkreślał, że nie jest prawidłowy taki kierunek rozwoju postępowania administracyjnego, w którym ma miejsce „jak najszersze rozbudowanie środków prawnych, dopuszczenie do jak najszerszego stosowania przez strony środków prawnych”. Bowiem wcale niekoniecznie może to prowadzić „do zabezpieczenia «idealnego» funkcjonowania administracji”, którą wszak musi cechować sprawność wyrażająca się w szybkim decydowaniu o sprawach. Zdaniem wspomnianego autora „Nadmierne [...] rozbudowywanie możliwości stosowania środków prawnych w postępowaniu administracyjnym, tak jak nadmierne rozbudowanie wszelkich środków kontroli, może prowadzić do przeciążenia organów administracji bezproduktywną kontrolą, do odwrócenia uwagi organów administracji od ich istotnej działalności [...]”⁸.

569

Współcześnie, na powyższy problem zwrócił uwagę Z. Kmieciak, podkreślając, że liczy się nie tylko przestrzeganie gwarancji proceduralnych jednostki oraz zaspokojenie w granicach ustalonych przez obowiązujące prawo jej interesów, ale i efektywność działań podejmowanych przez administrację [...]”⁹. Z tego względu w wielu krajach można dostrzec obecnie tendencję odwrotną polegającą na „dejudycjalizacji”, czyli redukowaniu elementów właściwych dla prawa sądowego w konfliktach jednostki z administracją¹⁰.

⁵ J. Barnes, *Administrative procedure in transformation*, [w:] *Transformacion del Procedimiento Administrativo*, Editorial Derecho Global-Global Law Press 2008, s. 33.

⁶ Zob. szerzej Z. Kmieciak, *Zarys...*, s. 86 i n. oraz powołana tam literatura.

⁷ E. Schmidt-Aßmann, *Structures and functions of administrative procedures in German, European and international law*, [w:] *Transformacion del Procedimiento Administrativo*, Editorial Derecho Global-Global Law Press 2008, s. 50.

⁸ J. Starościak, *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1972/3, s. 435.

⁹ Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015/5, s. 3.

¹⁰ Z. Kmieciak, *Idea procedur...*, s. 14.

IV. Nie ulega wątpliwości, że tworząc system środków prawnych danej procedury, należy mieć na względzie zachowanie właściwych proporcji między nimi i taką ich konstrukcją, która zapewni osiągnięcie celów procesu. Jednym z nich jest obowiązek sprawnego działania organów administracji publicznej, rozstrzygających sprawy indywidualne, w drodze decyzji administracyjnych, który płynie z samej istoty administracji¹¹. Co więcej – prawu do szybkiego i sprawnego załatwienia sprawy w polskim systemie prawnym przysługuje ranga wartości konstytucyjnych, gdyż w preambule Konstytucji RP przewidziano, że jedną z istotnych wartości systemu prawnego naszego kraju jest rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych. Bez wątpienia sprawność działania organów administracji publicznej w dużym stopniu związana jest z nakazem szybkości postępowania, który wyraża ustanowiona przez ustawodawcę w art. 12 Kpa zasada ogólna szybkości postępowania administracyjnego, nazywana niekiedy zasadą ekonomiki procesowej¹².

V. Z punktu widzenia sprawności działania organów administracji, zwłaszcza w odniesieniu do rozpatrzenia sprawy na skutek zakwestionowania rozstrzygnięcia wydanego przez organ administracji publicznej, szczególnego znaczenia nabiera kwestia środków prawnych. Ich odpowiednia konstrukcja może mieć decydujące znaczenie dla możliwości szybkiego i skutecznego załatwienia sprawy. Jest to o tyle istotne, że w Kpa ciągle nie brakuje przykładów nowelizacji przepisów, które zamiast sprzyjać szybkości działania prowadzącej do sprawnego załatwienia spraw przez organy administracji publicznej – przynoszą skutek odwrotny od zamierzonego. Przykładem może być znowelizowany przepis art. 138 § 2 Kpa, który od początku jego modyfikacji dokonanej w kwietniu 2011 r.¹³ wzbudza kontrowersje¹⁴. Wprawdzie, jak stwierdził w jednym z wyroków WSA w Olsztynie, „nowelizacja art. 138 § 2 Kpa miała na celu ograniczenie zbyt częstego korzystania z decyzji kasacyjnych przez

570

¹¹ A. Jaroszyński, *Wpływ kodeksu postępowania administracyjnego na sprawność administracji państwowej*, [w:] *Rola Kodeksu postępowania administracyjnego w doskonaleniu administracji państwowej. Materiały z konferencji z okazji 25-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1986, s. 18.

¹² J. Dobkowski, R. Suwaj, *Na marginesie problematyki zwalczania bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym. Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), Warszawa 2012, s. 149.

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

¹⁴ W literaturze przedmiotu pod adresem omawianej modyfikacji art. 138 § 2 K.p.a. wysuwane są nie tylko opinie sceptyczne, ale i krytyczne, zob. np. J. P. Tarno, *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 k.p.a.*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012, s. 235.

organy odwoławcze”¹⁵, jednakże w literaturze przedmiotu „zradyzalizowanie treści art. 138 § 2” zostało ocenione jako „możliwość zaistnienia poważnych perturbacji w orzecznictwie organów administracji publicznej, a także w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, co będzie w efekcie prowadziło do przedłużania postępowania administracyjnego”¹⁶. Ponadto w piśmiennictwie zaprezentowano stanowisko, prowadzące do konkluzji, że od dnia 11 kwietnia 2011 r. art. 138 § 2 Kpa znalazł szersze niż dotychczas zastosowanie¹⁷, chociażby z tego powodu, że naruszenie przepisów postępowania, o którym mowa w art. 138 § 2 Kpa, może zostać odczytane nie tylko w obszarze naruszeń postępowania wyjaśniającego¹⁸.

VI. Analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że następstwem zmiany ustroju politycznego w naszym kraju po II wojnie światowej było zanikanie tak zwanych niedoskonałych środków prawnych, bowiem ustrój ten inaczej postrzegał system środków prawnych w państwie. Kładł on nacisk na realność i skuteczność środka prawnego. Osiągnięcie tych wartości zapewniał korelat uprawnienia jednostki do zakwestionowania danego aktu oraz obowiązku organu rozpoznania danego środka prawnego¹⁹. W ówczesnych warunkach ustrojowo-prawnych, niedoskonałych środków prawnych, nie udawało „się pogodzić z zasadami administracji socjalistycznej”²⁰, bowiem ich wniesienie nie rodziło po stronie organu obowiązku rozpatrzenia sprawy. Stan ten pogłębiło i utrwaliło uchwalenie w 1960 r. Kpa, który w ocenie J. Starościaka wprost zmierzał „do wyeliminowania tzw. «środków prawnych niedoskonałych»”²¹.

571

VII. Polskiemu systemowi postępowania administracyjnego ongiś dobrze znany był środek, którego szerokie stosowanie w latach 30-tych ubiegłego stulecia rekomendowano organom administracji. Zalecano im mianowicie jak najszersze korzystanie z uprawnień pozwalających na

¹⁵ Wyrok z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/OI 5/13, Lex nr 1286998.

¹⁶ A Plucińska-Filipowicz, Komentarz do zmiany art.138 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, dostępna w zakładce „komentarze” do art. 138, Lex.

¹⁷ R. Sawuła, *Kilka uwag w sprawie nowego brzmienia art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Administracja” 2011/1, s. 16.

¹⁸ R. Sawuła, nadmieniam, że okolicznością uzasadniającą zastosowanie art. 138 § 2 K.p.a. może być brak zawieszenia postępowania administracyjnego w sytuacji spełnienia obligatoryjnej przesłanki zastosowania tej instytucji prawnej, *Kilka uwag...*, s. 16.

¹⁹ Zob. E. Iserzon, H. Groszyk, A. Słomiński, *Prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego (Próba krytyki i rewizji konstrukcji postępowania administracyjnego z 1928 r.)*, Lublin 1954, s. 64.

²⁰ M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 381.

²¹ J. Starościak, *O systemie środków prawnych...*, s. 428.

zmianę decyzji w trybie remonstracji. Uzasadniano to w ten sposób, że dzięki temu „na miejscu całą rzecz można naprawić” bez narażania strony na kosztą postępowania drugoinstancyjnego²².

Współcześnie problematyka remonstracji dość rzadko jest poruszana w literaturze przedmiotu, a samo określenie „remonstracja” zalicza się do terminologii przestarzałej i to zarówno w języku powszechnym, jak i w języku prawniczym. W *Słowniku wyrazów obcych* z okresu międzywojennego „remonstrację” utożsamiano z przeciwstawieniem swoich wywodów wywiodom drugich, wskazując jednocześnie, że w procesie polskim jest ona równoznaczna z dupliką²³. We współczesnym *Słowniku języka polskiego* w wersji online²⁴ oraz w licznych wydaniach *Słownika wyrazów obcych* W. Kopalińskiego hasło: „remonstracja” definiowane jest jako „przedstawienie odmiennego punktu widzenia”, „domaganie się zmiany decyzji u zwierzchnika albo wyższej instancji, która ją powzięła”²⁵, względnie tłumaczone jest jako „przeciwstawienie się niesłuszności czegoś, zaprzeczenie czyjejś opinii, przedłożenie swojego zdania w jakiejś sprawie”²⁶. Najobszerniejszą definicję „remonstracji” podaje *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*. Wskazuje on w pierwszej kolejności na synonim „remonstracji” – jakim jest „przedstawienie” i wyjaśnia dalej, iż remonstracja jest „niedoskonałym środkiem prawnym, który służył ochronie praw podmiotowych obywatela w postępowaniu administracyjnym. Środek ten służył w niektórych krajach (np. w Austrii) w sytuacji, gdy zostały wyczerpane zwyczajne środki prawne i nie było podstaw do złożenia nadzwyczajnego środka prawnego. Strona mogła zwrócić się do organu, który wydał decyzję, o jej zmianę lub uchylenie. Rozpatrzenie tego środka zależało od woli organu”²⁷.

Najkrócej rzecz ujmując, remonstracja była środkiem, którego zastosowanie zależało wyłącznie od woli strony i który rozpatrywany był przez ten sam organ administracji, który wydał zakwestionowane rozstrzygnięcie. Ponieważ skorzystanie z remonstracji nie rodziło roszczenia procesowego, czyli nie skutkowało po stronie organu obowiązkiem zajęcia się daną sprawą – zaliczano ją do środków niedoskonałych.

Problematyka „remonstracji” była obecna w polskim piśmiennictwie okresu po I wojnie światowej oraz w czasach bezpośrednio po II wojnie

²² W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 154.

²³ M. Arcta, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1934, s. 298.

²⁴ <http://sjp.pwn.pl/remonstracja;2573894> [dostęp 13.07.2016].

²⁵ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1980, s. 833; W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1999, s. 429.

²⁶ <http://portalwiedzy.onet.pl/97385> [dostęp 13.07.2016].

²⁷ J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Kolonia Limited 2005, s. 317.

światowej. Od lat 60-tych ubiegłego stulecia, a więc od czasu uchwalenia i obowiązywania Kpa, rozważania poświęcone remonstracji w literaturze przedmiotu zaczęły zanikać. Po dość długiej przerwie ponownie zaczęto do nich sięgać w ostatnich latach, co zwłaszcza widoczne jest w szeregu opracowań Z. Kmiecika, do których odwołuję się w dalszej części niniejszego opracowania.

VIII. Komentatorom nowo uchwalonego Kpa – pół wieku temu – zwłaszcza w ówczesnych warunkach ustrojowo-prawnych, w których zachowywano pozory działania w warunkach praworządności i ścisłego trzymania się „literary prawa”, trudno było uzasadnić istnienie i funkcjonowanie w praktyce środka prawnego w postaci remonstracji, która w przepisach tej ustawy, ich zdaniem, nie została wyraźnie uregulowana.

Z powyższego względu, poczynawszy od połowy lat 70-tych ubiegłego stulecia, w rodzimej literaturze przedmiotu przestano poruszać problematykę remonstracji. Szczątkowe rozważania poświęcone remonstracji niejako „zamyka” konstatacja wyrażona w latach 80-tych ubiegłego stulecia przez J. Zimmermanna, który wyraził spostrzeżenie, że „w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma formalnej możliwości wniesienia przez stronę «przedstawienia», gdyż wszystkie pisma składane przez nią, kwestionujące decyzję I instancji, muszą być traktowane jako odwołanie albo jako skarga”²⁸.

573

W tym stanie rzeczy immanentna cecha remonstracji, czyli jej niedoskonałość, która nie dawała wnoszącemu roszczenia procesowego, którego korelatem byłby obowiązek organu ponownego zajęcia się sprawą, doprowadziła do deprecjacji tego środka. W obliczu ówczesnego ustroju politycznego, zakładającego współpracę mas pracujących w urzeczywistnianiu zadań państwowych, których realizacji sprzyjało to, że „w państwie socjalistycznym [...] skarga obywatela nie może pozostać bez rozpoznania”²⁹, przedstawienie początkowo zostało wyparte (ale – co należy podkreślić – nie zostało zastąpione) przez instytucję skarg i zażaleń³⁰, a w Kpa przez instytucję skarg i wniosków, które w przeciwieństwie do remonstracji nakładały na „organy państwowe obowiązek rozpatrzenia i terminowego załatwienia każdego wniosku obywatela”³¹.

²⁸ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Nakładem Uniwersytetu Jagiellońskiego 1986, s. 81.

²⁹ E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, PiP 1958/3, s. 402.

³⁰ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej, M. P. 1951, Nr A-1.

³¹ M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 381.

Jak już wspomniano, w rodzimej literaturze na przestrzeni dość długiego czasu można dostrzec zanik rozważań poświęconych problematyce remonstracji. Szczątkowo odniósł się do niej J. Świątkiewicz w opracowaniu z 1995 r., utożsamiając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z remonstracją, jednakże bez poparcia swojego stanowiska jakąkolwiek argumentacją³². Takie samo zapatrywanie, również nieoparte żadną analizą, zaprezentował A. Wróbel oraz A. Skoczylas, którzy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 i 4 Kpa) łączyli z „prawem remonstracji”³³. Jak można domniemywać wynikało to z uwzględnienia tylko jednej z charakterystycznych cech remonstracji, a mianowicie wnoszenia jej – podobnie jak w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – do tego samego organu, który wydał zakwestionowaną decyzję. Stanowisko wymienionych wyżej Autorów nie uwzględniało jednak innej istotnej cechy remonstracji, a mianowicie tej, że jej wniesienie nie rodziło żadnego roszczenia procesowego, gdyż w przeciwieństwie do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie musi ona być merytorycznie załatwiona.

IX. We współczesnej doktrynie postępowania administracyjnego istotną rolę remonstracji zaakcentował Z. Kmiecik, stwierdzając, że „Remonstracja [...] stała się współcześnie trwałym elementem autokontroli działań administracji publicznej”³⁴. Jednocześnie Autor ten zwrócił uwagę na to, że „pojęcie remonstracji, jeśli w ogóle używane jest obecnie w rodzimej literaturze, to najczęściej w niewłaściwym kontekście”³⁵. Najwięcej nieporozumień narosło w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który dość powszechnie – nieprawidłowo – zaczęto utożsamiać z remonstracją³⁶. Ponadto, jak zauważył Z. Kmiecik, pojęciem remonstracji posługiwano się zarówno w odniesieniu do środka inicjującego działanie organu, jak i w odniesieniu do samego mechanizmu eliminowania decyzji z obrotu prawnego³⁷. „Oznaczano nią [...] najczęściej podanie o uchylenie lub zmianę decyzji wnoszone do tej samej władzy,

574

³² J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 74.

³³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 703; A. Skoczylas, [w:] M. Mataczyński, A. Skoczylas, A. Waclawik-Wejman, R. Zawłocki, T. Sójka (red.), *Ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 681.

³⁴ Z. Kmiecik, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2013/4, s. 31.

³⁵ *Ibidem*, s. 29.

³⁶ Zob. szerzej *ibidem*, s. 25 i n.; zob. również Z. Kmiecik, *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2013/2, lex on line, teza nr 2.

³⁷ Z. Kmiecik, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa...*, s. 30.

która decyzję wydała, bądź dopuszczalność wzruszenia takiej decyzji w ramach obowiązującego trybu odwoławczego lub sądowo administracyjnego [...]. Możliwość autoweryfikacji decyzji była [...] sprzężona z instytucją odwołania w administracyjnym toku instancji bądź skargi do sądu administracyjnego”³⁸. Remonstracja była więc „dopuszczoną przez obowiązujące prawo prośbą o coś, a nie realizacją prawa do czegoś”³⁹. Prośba ta nie dawała jednak żadnych roszczeń procesowych, a nawet nie rodziła po stronie organu obowiązku udzielenia odpowiedzi⁴⁰.

Remonstracja nie ma jednolitej postaci. Do jej cech charakterystycznych należy to, że należy ją wiązać „z prośbą czy też żądaniem kierowanym do władzy, która wydała akt administracyjny (decyzję), o jego zmianę lub zniesienie”⁴¹, którego wniesienie nie daje żadnych roszczeń proceduralnych⁴². Oznacza to, że remonstracja stanowi uprzejmą prośbę wnoszącego ją o powtórne zajęcie się jego sprawą. Analiza współczesnego ustawodawstwa polskiego pozwoliła Z. Kmiecickowi wyodrębnić dwa układy remonstracji. Pierwszy z nich, funkcjonujący w postępowaniu administracyjnym, składa się z remonstracji samoistnej postrzeganej jako substytut zażalenia w rozumieniu art. 37 § 1 Kpa oraz remonstracji niesamoistnej postrzeganej jako wniosek ukryty w odwołaniu od decyzji, unormowany w treści art. 132 Kpa i art. 226 Op. Drugi układ remonstracji, funkcjonujący w postępowaniu sądowoadministracyjnym, składa się z remonstracji samoistnej, którą stanowi wezwanie do usunięcia naruszenia prawa uregulowane w art. 52 § 3 i § 4 p.p.s.a. oraz z dwóch remonstracji niesamoistnych. Pierwsza z nich to wniosek ukryty w skardze do sądu administracyjnego, ujęty w treści art. 54 § 3 p.p.s.a., zaś druga to wniosek formułowany w toku postępowania mediacyjnego, ujęty w treści art. 116 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 115 p.p.s.a.⁴³

X. Znaczenie remonstracji na tle różnorodnych i złożonych mechanizmów prawa procesowego współcześnie wyjątkowo obrazowo zostało ujęte w stwierdzeniu: „Tak jak sprzęgło w systemie zębatek i kół napędowych jakiegoś urzędu, rozmaite typy remonstracji mają pozwolić na jego płynny ruch, ułatwiając osiągnięcie celów procesu”⁴⁴. Powyższe

³⁸ Z. Kmiecicki, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 136–137.

³⁹ *Ibidem*, s. 139.

⁴⁰ Z. Kmiecicki, *O ułomności regulacji prawnej wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegiatnego od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy)*, PiP 2013/11, lex on Line pkt 10.

⁴¹ Z. Kmiecicki, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa...*, s. 30.

⁴² Z. Kmiecicki, *Koncepcja decyzji ostatecznej (w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, ZNSA 2008/2, s. 12.

⁴³ Z. Kmiecicki, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa...*, s. 38.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 29.

stanowisko nie odbiega od poglądów wypowiedzianych przez przedstawicieli doktryny ponad pół wieku temu. Nie mieli oni wątpliwości, że remonstracja odgrywała niepomniejszą rolę, zwłaszcza „jako uzupełnienie środków prawnych doskonałych; w takim wypadku, gdy stronie już nie służył zwyczajny środek prawny, a brak było podstaw do założenia środka prawnego nadzwyczajnego, osoba zainteresowana mogła się jeszcze starać uzyskać uchylene wadliwego aktu [...]”⁴⁵, bowiem remonstracja dawała również możliwość czynienia starań o zmianę decyzji w takich przypadkach, gdy inne środki prawne były już niedostępne bądź zostały wyczerpane⁴⁶. Powyższe stwierdzenia – wyartykułowane przez M. Zimmermana oraz B. Graczyka ponad pół wieku temu – odnosiły się jednak do remonstracji jako środka samodzielnego (samoistnego), który byłby swoistą „ostatnią deską ratunku” w sytuacji, gdy żaden inny środek, który pozwalałby wzruszyć decyzję administracyjną już nie przysługiwał.

XI. Obecnie w polskim systemie prawnym tak rozumiana postać samoistnej remonstracji, która mogłaby być wnoszona wówczas, gdy żadna możliwość wzruszenia rozstrzygnięcia w trybie zwykłym bądź w trybie nadzwyczajnym nie występuje. Znana jest ona natomiast niemieckiemu systemowi prawnemu, w którym zajmuje utrwaloną pozycję prawną⁴⁷. Wprowadzie ani na gruncie niemieckiego postępowania administracyjnego, ani na gruncie niemieckiego postępowania sądowoadministracyjnego remonstracja (*Gegenvorstellung*, *Vorstellung*, *Remonstrations*) nie została normatywnie uregulowana, jednak jest ona powszechnie aprobowana zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze, zaś prawo do jej wniesienia na gruncie obu tych procedur wywodzi się z art. 17 niemieckiej Konstytucji – przewidującego prawo petycji (*Petitionsrecht*)⁴⁸. Jak wynika z treści tego przepisu remonstracja powinna mieć formę pisemną. Wnosząc remonstrację, obywatel zwraca się do właściwego organu administracji, aby zakwestionować podjęte działania prawne, względnie żądać ich podjęcia w przypadku bezczynności administracji publicznej⁴⁹. Obywatel kieruje remonstracją do

576

⁴⁵ M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 381.

⁴⁶ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 174.

⁴⁷ K. Stern, H. J. Blanke, *Verwaltungsprozessrecht in der Klausur*, München 2008, s. 61; F. Giese, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Tübingen 1948, s. 114.

⁴⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949, (BGB1.S.1), dostępna w wersji on line na stronie www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216 [dostęp 31.07.2016].

⁴⁹ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 9, überarbeitete und aktualisierte Auflage, Beck München 2013, s. 20.

tego samego organu administracji, który wydał rozstrzygnięcie względnie odmówił czegoś, bądź tego, który pozostaje w bezczynności. Zainteresowany może kwestionować zarówno zgodność z prawem (*Rechtmäßigkeit*), jak i celowość (*Zweckmäßigkeit*) działań administracji⁵⁰. W niemieckiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że remonstracja nie stanowi źródła żadnego roszczenia prawnego⁵¹. Zainteresowanemu zwracającemu się z remonstracją przysługuje jedynie prawo do uzyskania odpowiedzi, zaś organ nie ma obowiązku ponownie merytorycznie zajmować się daną sprawą. Z udzielonej odpowiedzi powinno jednak wynikać, że organ zapoznał się z treścią podania oraz wskazanym przez zainteresowanego i kwestionowanym przez niego sposobem rozstrzygnięcia⁵². Organ administracji może więc uwzględnić prośbę (*Wunsch*) wnoszącego skargę, ale zainteresowanemu nie przysługuje żadne roszczenie domagania się określonego rezultatu procesowego (*formelle Entscheidung*). Ponieważ remonstracja jest środkiem bezterminowym (*fristlos*), można ją wnieść w każdym czasie. Do jej cech charakterystycznych należy to, że nie przenosi ona sprawy do wyższej instancji ani nie wstrzymuje kwestionowanych działań.

We współczesnej niemieckiej doktrynie prawa i postępowania administracyjnego mimo że remonstracja nie jest źródłem żadnego roszczenia procesowego, w oparciu o które można byłoby się domagać merytorycznego rozstrzygnięcia⁵³, częstokroć oceniana jest znacznie wyżej niż ma to miejsce w przypadku sformalizowanych środków prawnych takich jak odwołanie (*Widerspruch*)⁵⁴, gdyż uwzględnienie remonstracji pozwala szybko i sprawnie usunąć wskazane przez zainteresowanego niedociągnięcia⁵⁵. Jej znaczenie ujawnia się również wtedy, gdy sformalizowane środki prawne zostaną złożone po terminie. Mogą być one wówczas traktowane jako nieformalne środki prawne i pomimo uchybienia terminu do ich wniesienia mogą stać się dla organu okazją do zmiany własnego rozstrzygnięcia⁵⁶.

XII. W świetle ustaleń polskiej doktryny prawa i postępowania administracyjnego z remonstracją w obszarze polskiego ogólnego postępowania administracyjnego niewątpliwie mamy do czynienia na gruncie

⁵⁰ K. Stern, H. J. Blanke, *Verwaltungsprozessrecht in der...*, s. 61.

⁵¹ F. Giese, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Tübingen 1948, s. 114.

⁵² K. Stern, H. J. Blanke, *Verwaltungsprozessrecht in der...*, s. 61.

⁵³ R. Schmidt, *Verwaltungsprozessrecht. Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren*, 14, Auflage 2011, s. 3.

⁵⁴ K. Suplie, W. Finke, W. Sundermann, J. Vahle, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8, Auflage, Herford 1992, s. 287.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ A. Wittern, *Grundriß des Verwaltungsrechts*, vierzehnte, neubearbeitete Auflage, s. 177.

art. 132 Kpa⁵⁷. W literaturze przedmiotu określano ją mianem ukrytej bądź niesamoistnej⁵⁸. Powyższy przepis pozwala organowi, który wydał daną decyzję, o ile strona wnieśnie odwołanie: uchylić ją lub zmienić, jeśli zostaną spełnione przesłanki określone w jego § 1 i § 2. Co znamienne, przepis ten został zmodyfikowany w wyniku nowelizacji Kpa w 1980 r., czyli nowelizacji, która zainspirowała Szanowną Jubilatkę do napisania opracowania na temat toku instancji i środków prawnych w Kpa. Powyższa nowelizacja spowodowała dodanie do art. 132 kodeksu jeszcze jednego §, który stał się jego § 2, stanowiącym, że „przepis § 1 stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe wyraziły zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji zgodnie z żądaniem odwołania”. Jak zauważyła w swoim opracowaniu Pani Prof. Małgorzata Stahl, doprowadziło to do rozszerzenia możliwości zmiany decyzji w trybie samokontroli przez organ I instancji⁵⁹. Pomimo że z obserwacji praktyki wynika, iż powyższa nowelizacja nie spowodowała, aby przepis art. 132 stał się szeroko wykorzystywaną przez organy administracji publicznej I instancji podstawą zmiany bądź uchylania decyzji administracyjnych, można ją uznać za jeden z pierwszych kroków współczesnego ustawodawcy, który zmierzał do zwiększenia roli środka prawnego, jaki stanowi remonstracja.

⁵⁷ Z. Kmiecik, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa...*, s. 38.

⁵⁸ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne...*, s. 174.

⁵⁹ M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980/9, s. 36.