

JACEK RONOWICZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944-1960

1. Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego zawartych w k.p.a.

Istotnym elementem kodyfikacji polskiej procedury administracyjnej dokonanej w 1960 r. było redakcyjne wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania. Polski kodeks postępowania administracyjnego¹ był w tym zakresie aktem w skali Europy wyjątkowym. Co prawda, wcześniej do swoich regulacji podobne rozwiązania wprowadziły inne państwa, ale dopiero w polskiej ustawie dokonano ich pełnego rozwinięcia². Często w literaturze przytaczane są słowa S. Rozmaryna, który jeszcze w trakcie prac nad projektem kodeksu pisał, iż „są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całego postępowania administracyjnego”. Bez wątpienia oddają motywy, którymi kierowali się twórcy k.p.a., podejmując się klasyfikacji zasad ogólnych i ich redakcyjnego wyodrębnienia w ustawie³.

¹ DzU Nr 30, poz. 168.

² Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3, s. 127.

³ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 4, s. 637.

Od początku podkreślano rolę zasad ogólnych jako norm prawnych⁴, aczkolwiek w doktrynie na ten temat toczyła się ciągła dyskusja⁵. Normatywny charakter zasad ogólnych potwierdził w późniejszych latach Naczelny Sąd Administracyjny⁶, którego orzecznictwo w znaczny sposób przyczyniło się do zwiększenia ich rangi⁷. W wyroku z 4 czerwca 1982 r.⁸ NSA stwierdził, że „zasady ogólne [...] są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organu administracji wiążące na równi z innymi przepisami procedury”⁹.

Przez prawie pół wieku obowiązywania k.p.a., zasady ogólne walnie przyczyniły się do rozwoju polskiej procedury administracyjnej. Ich doniosłe znaczenie dla praktyki i legislacji administracyjnej jest oczywiste¹⁰. I to bez względu na to, jaki katalog zasad wymienionych w k.p.a. się przyjmie. Wszak kodeks mimo wyodrębnienia redakcyjnego, nie wymienia konkretnych zasad z nazwy. Stąd różne sposoby ich klasyfikowania, co przyczyniło się także bez wątpienia do zwiększenia zainteresowania zagadnieniem zasad ogólnych i dodatkowo zwiększyło ich wagę¹¹.

Zasady ogólne okazały się instytucją, która nie uległa dezaktualizacji i nadal jest pozytywnie oceniana w doktrynie. To bowiem właśnie w polskiej kodyfika-

⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 98-99; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90.

⁵ J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 147-148. Autor podaje różne koncepcje rozumienia zasad ogólnych zawartych w k.p.a.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2007, s. 30-31.

⁷ Z. Janowicz, *Wysokie walory kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 636.

⁸ I SA 258/82, ONSA 1982, z.1, poz. 50.

⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 30-31; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowno administracyjne*, Toruń 2008, s. 44; J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1986, t. XXXVI, s. 63.

¹⁰ J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a....*, *op. cit.*, s. 63.

¹¹ J. Starościak, *Postępowanie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1963, s. 242; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1992, s. 125.

cji zostały sformułowane w najszerszym zakresie, a co więcej, w znacznym stopniu odpowiadają standardom europejskim¹².

2. Zasady postępowania administracyjnego przed rokiem 1960. Uwagi ogólne

Rozważania dotyczące zasad postępowania administracyjnego skłaniają do bliższego przyjrzenia się okresowi poprzedzającemu lata obowiązywania k.p.a. Chociaż wcześniejsze regulacje takich zasad wprost nie formułowały, to jednak dużą rolę w tym zakresie odegrali przedstawiciele doktryny¹³. Dotyczy to zarówno czasów II Rzeczypospolitej, jak również pierwszych kilkunastu lat po II wojnie światowej, aż do momentu uchwalenia i wejścia w życie nowej kodyfikacji procedury administracyjnej, na którą wcześniejsze rozwiązania w sposób wyraźny wpłynęły¹⁴. Właściwe jest zatem omówienie obu wyżej wymienionych okresów, aby dokładnie ukazać zmiany w doktrynalnym podejściu do tematyki zasad postępowania administracyjnego. Należałoby zestawić ze sobą różne koncepcje także w odniesieniu do regulacji dzisiejszych.

Jeśli chodzi o lata wcześniejsze, to należy zauważyć, że przed 1918 rokiem brak jest polskiego ustawodawstwa z zakresu procedury administracyjnej co jest oczywiste w świetle ówczesnej sytuacji ziem polskich, znajdujących się pod obcym panowaniem. Podkreślić należy jednak dorobek i bogatą działalność naukową polskich administratywistów, podejmowaną jeszcze w okresie zaborów¹⁵. Ogólne postępowanie administracyjne na kontynencie europejskim dopiero się kształtowało, a jego dynamicznější rozwój rozpoczął się pod koniec XIX w.¹⁶ W 1889 r. pierwsza kodyfikacja procedury administracyjnej pojawiła

¹² Z. Janowicz, *Wysokie walory kodeksu...*, *op. cit.*, s. 676.

¹³ Cz. Martysz, *Podstawy prawne ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, red. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2003, s. 27; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Poznań 1972, s. 25.

¹⁴ Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania...*, *op. cit.*, s. 127-128.

¹⁵ T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 107-119.

¹⁶ M. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne ogólne*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 360-361.

się w Hiszpanii¹⁷. Austria, na której procedurze wzorowało się przecież wiele państw (w tym Polska), w pełni skodyfikowała postępowanie administracyjne dopiero w 1925 r.¹⁸ Fragmentaryczne regulacje wprowadzono również w czasach Bismarcka w Rzeszy Niemieckiej i to tylko w niektórych jej krajach (Prusy, Badenia)¹⁹. Bliższa analiza okresu zaborów (z punktu widzenia zainteresowania zasadami polskiej procedury administracyjnej) nie jest konieczna, zważywszy na fakt, iż w pewnym stopniu regulacje Polski niepodległej czerpały wzorce z obcych przepisów, zwłaszcza austriackich i pruskich. Przepisy te obowiązywały zresztą w naszym kraju w różnym zakresie także po 1918 r.

W okresie międzywojennym pojęcie zasad w polskiej nauce prawa administracyjnego było różnie rozumiane. Temat podjął u progu odzyskania niepodległości T. Hilarowicz, definiując zasadę w prawie administracyjnym jako „określenie pewnej reguły tego prawa w sposób opisowy”²⁰. Głównym przedmiotem rozważań autora było swobodne ocenianie, które jak określił „w administracji urasta do rangi zasady”. Przytacza także inne zasady działania administracji: prawa (legalności), celowości i etycznego działania²¹. Dopiero w kolejnych latach bliżej zainteresowano się kwestią zasad prawa administracyjnego przy czym, jak podkreślają współcześni przedstawiciele doktryny, administratywiści okresu międzywojennego używali terminu „zasady” w sposób swobodny, odnosząc się do różnych zagadnień²². Trzeba jednak pamiętać, że ówczesnym administratywistom przyszło działać w specyficznych warunkach w okresie odbudowy państwowości polskiej. Dla rodzimego systemu prawa administracyjnego zasady należało dopiero sformułować. Nie zawsze więc skupiali oni swoją uwagę na procedurze administracyjnej, poświęcając się takim zagadnieniom, jak stosowanie zasad prawa cywilnego w prawie administracyjnym czy wspólne

¹⁷ L. Lopez Rodo, *Postępowanie administracyjne w Hiszpanii*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, red. J. Pruszyński, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1986, s. 97-98.

¹⁸ D. R. Kijowski, *Austria*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecika, Kraków 2005, s. 39-41; E. Melichar, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich...*, *op. cit.*, s. 15-17.

¹⁹ F. Mayer, *Postępowanie administracyjne Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich...*, *op. cit.*, s. 145-146.

²⁰ T. Hilarowicz, *Zasada swobodnego oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917, s. 31.

²¹ *Ibidem*, s. 67-74.

²² K. Ziemiński, *Zasady prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 27-30; tenże, *Sposoby rozumienia zasad prawa w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982, z. 7, s. 19.

zasady dla wszystkich działów administracji rządowej²³. Warto też pamiętać, że na początku lat 20. XX w. większe zainteresowanie nauki budziło nie ogólne postępowanie administracyjne, lecz sądownictwo administracyjne, które miało dość bogate tradycje w Austrii i w Niemczech. Problematyka ta była chętnie i często poruszana przez doktrynę, zwłaszcza że w 1922 r. powołano Najwyższy Trybunał Administracyjny²⁴. W tym miejscu należy zaznaczyć, że NTA działał przez kilka lat w warunkach niepełnego uregulowania ogólnego postępowania administracyjnego. Ostatecznie wypracowane w latach 1918-1939 zasady okazały się kamieniem milowym w rozwoju polskiej procedury administracyjnej, odgrywając istotną rolę także w latach powojennych.

Kwestia klasyfikacji zasad postępowania przez doktrynę w latach 1944-1960 jest również warta poruszenia z kilku przyczyn. Państwo polskie znalazło się w sytuacji tworzenia się nowych warunków ustrojowych. Obowiązywały jednak w tym czasie regulacje przedwojenne. Zadaniem doktryny było więc opracowanie katalogu zasad procedury administracyjnej w oparciu o dotychczasowe przepisy, ale uwzględniając konieczność przystosowania ich do nowego ustroju. Był to zatem okres przejściowy, łączący dorobek nauki prawa administracyjnego w II Rzeczypospolitej oraz dzieło kodeksu postępowania administracyjnego i wyodrębnionych na jego gruncie zasad ogólnych.

Poniższe rozważania oparte są na najważniejszych koncepcjach polskiej doktryny administracyjnej, dotyczących zasad procedury administracyjnej w okresie poprzedzającym obowiązywanie kodeksu postępowania administracyjnego. Ich celem jest bliższe ukazanie wpływu dorobku doktryny przedwojennej na późniejsze regulacje, obowiązujące zresztą do dnia dzisiejszego. Główny punkt rozważań stanowią naturalnie zasady ogólnego postępowania administracyjnego. Opisując okres przedwojenny warto przytoczyć w celu porównawczym także rozwiązania zastosowane w postępowaniu karno-administracyjnym i postępowaniu przymusowym (egzekucyjnym) w administracji. Jeśli chodzi o ramy czasowe omawianego zagadnienia, to za punkty odniesienia można przyjąć kodyfikacje postępowania administracyjnego w 1928 oraz w 1960 r. Pierwsza data zamyka czas budowy polskiego postę-

²³ K. Ziemiński, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 28.

²⁴ K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1921, s. 136-140; F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Tom I, Warszawa 1923, s. 683-681; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 13 i n.; W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1926, s. 5 i n. J. Ulbrich, *Ueber öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Oesterreich*, Prag 1875, s. 85-93.

powania administracyjnego po odzyskaniu niepodległości. Dlatego też w ramach okresu przedwojennego można dokonać periodyzacji pomocniczej (lata 1918-1928 i 1928-1939), ułatwiającej dokładną i w pełni chronologiczną analizę tematu. W roku 1960 doszło, jak wiadomo, do zakończenia prac nad kodeksem postępowania administracyjnego, zawierającego wyodrębnione redakcyjnie zasady ogólne. Zakończył się więc etap formułowania zasad postępowania administracyjnego na podstawie ogółu przepisów²⁵. Na roku 1960 można zatem zamknąć rozważania. Jest to data ku temu najbardziej odpowiednia i bez wątplenia dla polskiej procedury przełomowa²⁶.

3. Zasady postępowania administracyjnego w latach 1918-1928

3. 1. Zasady procedury administracyjnej w okresie odbudowy państwa polskiego 1918-1923

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. koniecznością stało się odejście od obowiązujących do tej pory systemów prawnych państw zaborczych i wypracowanie własnych rozwiązań. Dotyczyło to również administracji oraz procedury administracyjnej²⁷. Nie było to łatwe i w poszczególnych dzielnicach nadal stosowano dotychczasowe przepisy, które zresztą regulowały kwestie z zakresu postępowania administracyjnego w bardzo ograniczonym zakresie²⁸. W zakresie postępowania administracyjnego ogólnego, określanego w ówczesnej literaturze jako postępowanie administracyjne zwykłe lub niekar-

²⁵ J. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978, s. 149.

²⁶ K. Ziemiński, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 26-42. Autor omawiając ewolucję w rozumieniu zasad prawa administracyjnego wyodrębnia trzy okresy: lata 1919-1939, 1944-1959 i od 1960 r. Choć autor nie odnosi się wyłącznie do procedury to trzeba zauważyć, że są to daty wyznaczające kolejne etapy rozwoju polskiego postępowania administracyjnego. Autor, wskazując na znaczenie przełomu lat 50. i 60. XX w. dla pojmowania zasad w prawie administracyjnym, odwołuje się również do k.p.a. oraz jego zasad ogólnych.

²⁷ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987, s. 31.

²⁸ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 19.

ne²⁹, na terenie dawnej Galicji obowiązywała ustawa z 12 maja 1896 r., z której wprost wynikała zasada rekursu (odwołania)³⁰. W byłym zaborze pruskim funkcjonowało postępowanie uchwałowe, którego zasadniczym elementem również była możliwość odwołania do wyższej instancji. Nie istniały natomiast praktycznie jakiegokolwiek regulacje proceduralne na ziemiach należących wcześniej do carskiej Rosji³¹.

Odradzające się państwo polskie szybko przystąpiło do regulacji najważniejszych kwestii z zakresu procedury administracyjnej. Efektem tych działań była Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. *o organizacji władz drugiej instancji*³² a następnie Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 *o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy*³³. Na terenie Małopolski utrzymano nadal w mocy przepisy ustawy austriackiej z 1896 r.³⁴

W oparciu o pierwsze regulacje polskie, jak również dotychczasowe przepisy austriackie, T. Hilarowicz sformułował cztery „naczelne zasady postępowania ze względu na środki prawne”: zasadę postępowania z urzędu, zasadę kompetencji władzy, zasadę instancji administracyjnych i zasadę swobodnego oceniaenia środków dowodowych.

Zasada postępowania z urzędu oznaczała obowiązek przestrzegania porządku prawnego przez organy administracji (władzę administracyjną) i działania z własnej inicjatywy w celu jego utrzymania. Dotyczyło to również „znoszenia aktów władzy niższej z urzędu z tych przyczyn prawnych, których rekurs nie wymienia” przez organy wyższej instancji, o ile akty te były „sprzeczne z porządkiem prawnym”³⁵. Powyższy sposób rozumienia tej zasady pokrywa się z przyjętą w k.p.a. zasadą praworządności³⁶. Obowiązek przestrzegania porządku prawnego można bowiem odnieść zarówno do działania na podstawie przepisów prawa, jak i stania na straży praworządności w toku postępowania (art. 6

²⁹ T. Hilarowicz, *Środki prawne w Polskim postępowaniu administracyjno-politycznym*, Kraków 1923, s. 3-5

³⁰ *Ibidem*, s. 15-16; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, *op. cit.*, s. 155.

³¹ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 20-22.

³² DzU Nr 65, poz. 395.

³³ DzU Nr 117, poz. 768.

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 58-59.

³⁵ T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, *op. cit.*, s. 6-7.

³⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 63-67.

i 7 k.p.a.). Obecnie natomiast nie przypisuje się działaniu organu z urzędu rangi zasady ogólnej. Postępowanie na gruncie k.p.a. wszczynane jest bowiem na żądanie strony zwykle, gdy chodzi o przyznanie uprawnień, a z urzędu w przypadku nałożenia obowiązku³⁷. Oryginalną koncepcją było również w pierwszych latach niepodległości pomocnicze działanie organu wyższej instancji z urzędu w przypadku, gdy na podstawie przepisów strona nie mogła wnieść rekursu. Naturalnie, w obecnym stanie prawnym organ wyższego stopnia nie może działać z urzędu w celu wszczęcia postępowania w II instancji. Konieczne jest wniesienie odwołania przez uprawniony podmiot, co podkreślał w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny³⁸. Z urzędu wszczynane są obecnie postępowanie w sprawie wznowienia postępowania czy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, aczkolwiek k.p.a. przewiduje w tych wypadkach także wszczęcie postępowania na żądanie strony (na podstawie niektórych przesłanek wznowienia postępowania jest to jedyna możliwość). Znoszenie z urzędu orzeczeń niższej instancji przez organ instancji wyższej można porównać prędzej do obecnych trybów nadzwyczajnych postępowania³⁹, niż odnosić do zwykłego postępowania odwoławczego. Zasada postępowania z urzędu była ograniczona do przypadków, „w których wydanie pewnego aktu administracyjnego może nastąpić tylko z inicjatywy strony”⁴⁰. K.p.a. reguluje dziś tę kwestię nieco odmiennie, umożliwiając wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie, w której ustawa wymaga wniosku strony⁴¹.

Zasada kompetencji władzy nakazywała załatwienie sprawy przez organ właściwy rzeczowo i miejscowo. W ramach właściwości rzeczowej autor wyróżniał „właściwość działu administracji w ogóle” oraz właściwość stopnia (instancji administracyjnej)⁴². Podział ten funkcjonuje do dziś, aczkolwiek został on nieco uproszczony, ujednoczone jest również nazewnictwo⁴³. Obowiązek przestrzegania właściwości rzeczowej i miejscowej z urzędu wyraża obecnie *expressis verbis* art. 19 kodeksu postępowania administracyjnego. Chociaż przestrzeżenie właściwości nie zostało określone jako zasada ogólna postępo-

³⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 111.

³⁸ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Wrocław 2007, s. 104; G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom II, Kraków 2005, s. 193-194.

³⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 299 i n.

⁴⁰ T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, *op. cit.*, s. 6.

⁴¹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 111.

⁴² T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, *op. cit.*, s. 6.

⁴³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń s. 240-241; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa – Kraków 2006, s. 101.

wania, to należy stwierdzić, że jest elementem działania organów na podstawie prawa.

Następna zasada, **instancji administracyjnych**, przyznawała stronie postępowania możliwość wniesienia środków prawnych od decyzji do władzy wyższej, właściwej do rozpatrzenia określonego środka prawnego. Przyjęcie rozwiązań austriackich oznaczało, że w początkowym okresie postępowanie miało charakter trójinstancyjny. Kolejnymi instancjami byli starosta, wojewoda, który zastąpił na tym szczeblu austriackie namiestnictwo w b. Galicji oraz właściwy minister. Odmienne wyglądał tok instancyjny w Warszawie, gdzie Komisarz Rządu na miasto stołeczne Warszawa pełnił funkcje organu I instancji, a środek prawny strona wносиła od razu do ministra. Istoty zasady instancji administracyjnych upatrywał T. Hilarowicz zwłaszcza w uprawnieniu strony do wniesienia odwołania, a nie konkretnie ustalonej liczby instancji. Należy jednak uznać, że przykład warszawski był wyjątkiem, bowiem komisarze rządowi innych miast pełnili funkcję pierwszej z trzech instancji⁴⁴. Inni autorzy wprost pisali o obowiązywaniu w tym okresie zasady trójstopniowości (trójinstancyjności)⁴⁵.

Zmieniła to Konstytucja marcowa z 1921 r., stanowiąc w art. 71: „Odwołanie się od orzeczeń organów rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków”⁴⁶. Tym samym ustawą zasadniczą wprowadzono do postępowania zasadę dwuinstancyjności. Konieczne było natomiast powstanie nowych przepisów proceduralnych, co zresztą wkrótce nastąpiło. Obecnie zasada dwuinstancyjności ma rangę zasady ogólnej, a ograniczona jest, na gruncie k.p.a., w zasadzie tylko w przypadku decyzji wydanych w I instancji przez ministra bądź samorządowe kolegium odwoławcze. Strona nie wnosi wówczas odwołania lecz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozpatrywany przez organ wydający decyzję. Ograniczenie zasady dwuinstancyjności sprowadzono zatem do minimum⁴⁷.

Zasada swobodnego oceniania środków dowodowych oznaczała, że „władza ma dążyć do wydobywania tzw. materalnej prawdy” w oparciu o wszystkie okoliczności faktyczne. Ponadto organ wyższej instancji nie był skrepowany wynikami postępowania dowodowego⁴⁸. W obecnym stanie prawnym rangę

⁴⁴ T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, *op. cit.*, s. 7-10.

⁴⁵ G. Taubenschlag, *Rekurs Administracyjny. Komentarz do ustawy o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych*, Łódź – Katowice 1925, s. 19.

⁴⁶ DzU Nr 44, poz. 267.

⁴⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 60.

⁴⁸ T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, *op. cit.*, s. 10-11.

ogólnej zasady postępowania posiada zasada dochodzenia prawdy obiektywnej, również przeciwstawiana zasadzie prawdy formalnej⁴⁹. Określenia „zasada dochodzenia prawdy materialnej” zamiennie używa zresztą Z. Janowicz, podkreślając, że jej realizacji sprzyjają dalsze przepisy k.p.a., dotyczące postępowania dowodowego⁵⁰.

W tym pionierskim – dla polskiej procedury – okresie kwestię zasad postępowania administracyjnego poruszył także K.W. Kumaniecki, skupiając się jednak przede wszystkim na postępowaniu karno-administracyjnym. Do najważniejszych zasad zaliczył m.in. zasadę wezwania i przesłuchania świadków, zasadę wnoszenia środków prawnych do wyższej instancji czy reguły dotyczące rodzajów kar⁵¹. Mniej uwagi autor poświęcił ogólnemu („niekarnemu”) postępowaniu administracyjnemu. Poruszył jednak priorytetową dla ówczesnej doktryny kwestię rekursu i terminów rekursowych oraz podkreślił obowiązującą wówczas trójinstancyjność postępowania⁵².

3. 2. Dwuinstancyjne postępowanie administracyjne w latach 1923-1928

Postanowienia Konstytucji z 1921 r. zostały zrealizowane dwa lata później, kiedy to uchwalono Ustawę z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych⁵³ oraz, rok później, powtarzającą jej rozwiązanie Ustawę z 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych⁵⁴. Ustawa z 1923 r. znosiła ustawę trójinstancyjności, wprowadzając rozwiązanie, że od orzeczeń i zarządzeń dotychczasowych władz pierwszej instancji odwołanie służyło tylko do organów drugiej instancji natomiast od zarządzeń i orzeczeń władz dotychczasowej drugiej instancji (oraz Komisarza Rządu na miasto stołeczne Warszawa) odwołanie służyło wyłącznie do właściwego ministra⁵⁵. Podkreślić należy, że chociaż nowa regulacja, zgodnie z tym co stanowiła Konstytucja, wprowadzała **zasadę dwuinstancyjności** to możliwe było odejście od tej zasady jeżeli inne

⁴⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 36.

⁵⁰ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 86-86.

⁵¹ K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, *op. cit.*, s. 150-155.

⁵² *Ibidem*, s. 156-157.

⁵³ DzU Nr 91, poz. 712.

⁵⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 34; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 59-60.

⁵⁵ G. Taubenschlag, *Rekurs Administracyjny...*, *op. cit.*, s. 5.

ustawy przewidywałyby od niej wyjątki⁵⁶. Ponadto ustawa regulowała takie sprawy, jak wniesienie rekursu, 14-dniowy termin odwoławczy i jego przywrócenie, wznowienie postępowania. Są to zagadnienia nadal aktualne i znane obecnej kodyfikacji. Znamienne jest, że 25 lat później J. Pokrzywnicki pisząc o rozwoju międzywojennej procedury administracyjnej w Polsce zaliczył te instytucje, obok dwuinstancyjności, do „**podstawowych zasad**” postępowania, wynikających z ustawy z 1923 roku⁵⁷. Jeśli chodzi o wznowienie postępowania z urzędu to można tu wskazać odniesienie do wcześniejszych koncepcji T. Hilarrowicza (por. pkt. 3.1.), przy czym dokładnie zostały określone podstawy takiej ingerencji (naruszenie ustawy i nabytych praw jednostek). Ustawa o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych uchylała naturalnie wcześniejsze przepisy, ale nie dotyczyła postępowania karno-administracyjnego. Obowiązywała na terenie całego kraju, oprócz województwa śląskiego, a na terenie województw poznańskiego i śląskiego wyłączono z zakresu jej regulacji postępowanie uchwałowe i sporno-administracyjne⁵⁸.

Okres pierwszych 10 lat odzyskanej przez Polskę niepodległości był czasem budowania fundamentów rodzimej procedury administracyjnej. Powstałe wówczas instytucje okazały się na tyle nowoczesne, że mniej lub bardziej zmodyfikowane mają zastosowanie także w dzisiejszym postępowaniu. Przede wszystkim był to okres, który wyróżniała „dążność do stworzenia chociażby pewnych podstawowych zasad postępowania”⁵⁹. Bez wątplenia cel ten został zrealizowany, a osiągnięcia tamtego czasu doceniają współcześni przedstawiciele doktryny, zaliczając je do wstępnego etapu pierwszej kodyfikacji polskiej procedury administracyjnej⁶⁰.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 18-19.

⁵⁷ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁸ G. Taubenschlag, *Rekurs Administracyjny...*, *op. cit.*, s. 20 i n.

⁵⁹ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 22.

⁶⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 58-60.

4. Zasady postępowania administracyjnego w latach 1928-1939

4.1. Kodyfikacja polskiego postępowania administracyjnego w 1928 r. i jej znaczenie dla klasyfikacji zasad procedury administracyjnej

Ustawodawstwo z lat 1923-1924, chociaż odegrało istotną rolę w procesie ujednoczenia polskiego postępowania administracyjnego, to jednak na dłuższą metę nie mogło być fundamentem zyskującej na znaczeniu procedury, ze względu na ubogość regulacji (Ustawa o *środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych* miała ledwie 12 artykułów). Liczne luki w przepisach powodowały rozbieżności co do tego, jak należy je stosować i utrudniały działanie organom administracji⁶¹.

W tych okolicznościach 19 stycznia 1926 r. Komisja Wniosków Ustawodawczych przy Prezesie Rady Ministrów powołała specjalną podkomisję, w celu opracowania projektu nowej ustawy regulującej w pełni postępowanie administracyjne. Podkomisja, pracując pod przewodnictwem E. Starczewskiego, miała za zadanie uwzględnić dotychczasowe regulacje i doświadczenia z zakresu procedury administracyjnej oraz orzecznictwo Naczelnego Trybunału Administracyjnego. Niezwykle pomocne okazało się skodyfikowanie postępowania administracyjnego w Austrii w 1925 r. Nie po raz pierwszy rozwiązania austriackie stały się przykładem dla polskiego postępowania administracyjnego⁶². Efektem licznych konsultacji i modyfikacji kolejnych projektów było rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁶³. Tego samego dnia zostały wydane rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym⁶⁴ i postępowaniu przymusowym w administracji⁶⁵.

Nowemu prawu o postępowaniu administracyjnym słusznie przyznano miano kodyfikacji (padało nawet określenie „kodeks postępowania administracyjnego”), która wprowadza z dniem 1 lipca 1928 r. jednolite normy postępowania administracyjnego, regulujące tryb tego postępowania na obszarze całego państwa⁶⁶. Samo r.p.a. przewidywało w tym zakresie wyjątki. Jego przepisy nie

⁶¹ R. Hausner, *Geneza rozporządzenia prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 15, 1 sierpnia, s. 500.

⁶² J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 24-25.

⁶³ DzU Nr 36, poz. 341; R. Hausner, *Geneza rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 500 i n.

⁶⁴ DzU Nr 38, poz. 365.

⁶⁵ DzU Nr 36, poz. 342.

⁶⁶ K. Błaszczyński, *Postępowanie administracyjne*, Poznań 1928, s. 5-6.

miały zastosowania w sprawach wojskowych, skarbowych, należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsulatów (także w Wolnym Mieście Gdańsku) oraz w sprawach z zakresu administracji górniczej⁶⁷. Ponadto, rozporządzenie nie obowiązywało w sprawach dyscyplinarnych, dotyczących likwidacji majątków niemieckich na podstawie Traktatu Wersalskiego, karno-administracyjnych oraz sporno-administracyjnych na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego. Chociaż zgodnie z art. 119 r.p.a. uchylone zostały wcześniejsze przepisy proceduralne, to jednak na podstawie ustaw szczególnych część z nich utrzymano w mocy⁶⁸. Najważniejsze sprawy r.p.a. jednak regulowało i do dziś pozytywnie oceniane jest w literaturze znaczenie tego aktu dla działania administracji Polski międzywojennej⁶⁹.

Stosunkowa obszerność rozporządzenia, liczącego sobie sto dwadzieścia trzy artykuły, bez wątpienia pozwoliła przedstawicielom doktryny i praktyki na sformułowanie szerszego katalogu zasad postępowania. Jak już zostało wspomniane, mimo redakcyjnego wyodrębnienia zasad ogólnych w obecnym k.p.a. ich katalog jest różnie przedstawiany w doktrynie (por. pkt 1.). Tym bardziej nie mogło być mowy o jednolitej klasyfikacji zasad procedury administracyjnej na gruncie r.p.a., które takiego redakcyjnego wyodrębnienia nie zawierało. R. Hausner, na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” przedstawił względnie szeroki katalog, wyróżniając zasady: postępowania z urzędu, prawdy materialnej, ochrony praw podmiotowych, ustności i jawności, celowości, szybkości, prostoty zaoszczędzenia kosztów oraz jednolitości przepisów i równości wobec prawa⁷⁰. W. Kałuski wymieniał zasady: postępowania z urzędu (względnie skargowości), wysłuchania stron (*auditur et altera pars*), poznania praw, ustności (bezpośredniości), jawności i obowiązku prawdomówności⁷¹. Inny katalog, a także nazewnictwo przyjął K. Błaszczński podając zasady: działania władz z urzędu, stwierdzenia absolutnej prawdy i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy spornej, współdziałania stron interesowanych przy ustalaniu stanu faktycznego, dania możliwości osobom interesowanym obrony swoich

⁶⁷ B. Wasiutyński, *Postępowanie administracyjne*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków b.r.w., s. 1104.

⁶⁸ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny*, Warszawa 1929, s. 14-16.

⁶⁹ Z. Niewiadomski, *Prawo procesowe w systemie prawa administracyjnego*, [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 15-16.

⁷⁰ R. Hausner, *Trzy ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 8, 15 kwietnia, s. 275-277.

⁷¹ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 19-27.

praw oraz kontroli hierarchicznej⁷². Natomiast, wybitny specjalista z zakresu prawa administracyjnego prof. Stanisław Kasznica w ramach wykładów na Uniwersytecie Poznańskim sformułował węższy katalog, do którego zaliczył cztery zasady: dążenia do prawdy materialnej, wysłuchania stron, uzasadnienia decyzji oraz jawności postępowania⁷³. Wyraźnie widać na wspomnianych przykładach, że autorzy różnili się co do przyjętych zasad i sposobu ich klasyfikacji (ujmowanie kilku zasad jako jednej). Poniżej omówione zostaną najważniejsze zasady postępowania administracyjnego od 1929 r. do wybuchu II wojny światowej. Będzie to naturalnie katalog niepełny, przyjęty w oparciu o wybrane tezy doktryny oraz przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. W miarę możliwości zasady przyjęte na gruncie r.p.a. zostaną ukazane w świetle aktualnych zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego.

4. 2. Charakterystyka najważniejszych zasad postępowania administracyjnego w latach 1928-1939

1. Zasada postępowania z urzędu. Formułowana już w okresie budowania polskiego postępowania administracyjnego, tuż po odzyskaniu niepodległości, na gruncie rozporządzenia z 1928 r. rozumiana była w dwojaki sposób. Po pierwsze, odnoszono tę zasadę do obowiązku przestrzegania z urzędu właściwości przez organ administracji oraz dokonywania z urzędu określonych czynności w toku postępowania (np. doręczeń, wyłączenia urzędnika)⁷⁴. Według innej koncepcji zasada postępowania z urzędu dotyczyła sposobu wszczęcia postępowania administracyjnego. W tym ujęciu ograniczona była zasadą skargowości (postępowanie wszczynane wskutek skargi bądź prośby osoby interesowanej)⁷⁵. Obecnie kodeks postępowania administracyjnego naturalnie reguluje zarówno kwestię właściwości i jej przestrzeganiem z urzędu⁷⁶, jak również dopuszcza oba sposoby wszczęcia postępowania (z urzędu bądź na wniosek strony)⁷⁷.

2. Zasada prawdy materialnej. Zasada ta formułowana już w pierwszych latach niepodległości Polski została nadal podtrzymana w oparciu o przepisy

⁷² K. Błaszczczyński, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 6.

⁷³ S. Kasznica, *Administracja, cz. II i III. Skrypt według wykładów r. akad. 1935/36 Prof. Dr St. Kasznicy*, Poznań 1936, s. 38.

⁷⁴ R. Hausner, *Trzy ustawy...*, op. cit., s. 275-276; J. Grzbiela, *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, Katowice 1938, s. 88.

⁷⁵ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 19-20.

⁷⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 108.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 153-156.

r.p.a., jednak podkreślano jej pewne ograniczenie zasadą prawdy formalnej, ale tylko w zakresie dowodu z dokumentów⁷⁸. Jak już zostało wspomniane k.p.a. jak ogólną przyjął zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej, której realizacji sprzyjają przepisy o postępowaniu dowodowym (pkt. 3.1.).

3. **Zasada dwuinstancyjności (kontroli hierarchicznej).** Była osiągnięciem ustawodawstwa z lat 1923-1924 (por. 3.2.), ale należy pamiętać, że zawarta była już w Konstytucji 1921 r. Na gruncie r.p.a. potwierdzał tę zasadę *expressis verbis* art. 82: „Od decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji [...]”. Jej znaczenie podkreślało orzecznictwo NTA, wskazując, że naruszeniem praw strony jest uniemożliwienie jej odwołania do drugiej instancji⁷⁹. Postanowień Konstytucji marcowej nie przejęła Konstytucja kwietniowa z 1935 r., ale nie zagrażało to poważnie zasadzie dwuinstancyjności, gdyż ewentualne zmiany musiałyby wynikać z upoważnienia ustawowego⁸⁰. Obecnie zasada dwuinstancyjności zaliczona jest do zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza konieczność dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy, a nie tylko wydanie dwóch orzeczeń⁸¹. Do katalogu zasad ogólnych włączono zasadę dwuinstancyjności dopiero wskutek nowelizacji k.p.a. w 1980 r. W okresie PRL dążono nawet do jej ograniczenia poprzez niezaskarżalność decyzji wojewodów. Jak pisze Z. Janowicz, zasada dwuinstancyjności „należała bez wątpienia do podstawowych zasad naszego postępowania administracyjnego od 1928 r., a nawet jeszcze wcześniej”⁸². Jest to zasada mająca bogatą tradycję w polskiej procedurze. Aktualnie określana jest jako sprzyjająca realizacji praworządności i słusznie postuluje się jak najmniejsze jej ograniczenia, a nawet całkowite odejście od takich ograniczeń⁸³.

4. **Zasada wysłuchania stron.** O konieczności umożliwienia wszystkim stronom wypowiedzenia się w toku postępowania Naczelny Trybunał Administracyjny wypowiadał się już w 1923 r. Organ miał obowiązek wysłuchać wszystkie strony, tak by mogły skutecznie bronić swoich racji⁸⁴. Obecnie w postępowaniu administracyjnym podobną funkcję spełnia zasada czynnego

⁷⁸ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 23.

⁷⁹ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 180-186.

⁸⁰ J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937, s. 42-43.

⁸¹ R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne ogólne*, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa 2006, s. 312.

⁸² Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 95.

⁸³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 60.

⁸⁴ W. Klimów, *op. cit.*, s. 21.

udziału strony w postępowaniu, z której wynika prawo strony do wypowiedzenia się odnośnie dowodów, materiałów zebranych w sprawie i zgłoszonych żądań⁸⁵.

5. Zasada szybkości (celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów). Wynikająca wprost z art. 44 r.p.a., określana przez niektórych autorów jako zasada naczelną ówczesnego postępowania, konkretyzowana przez przepisy o postępowaniu dowodowym⁸⁶. Określana była też jako zasada nieformalności, a jej realizacji sprzyjały przepisy dotyczące terminów. W razie bezczynności organów stronie przysługiwało prawo dewolucji, żądania aby sprawę załatwił organ wyższej instancji, ale w charakterze organu, który sprawy nie załatwił⁸⁷. Aktualnie rangę zasady ogólnej k.p.a. posiada zasada szybkości i prostoty, która wymaga od organu nie tylko szybkiego załatwienia sprawy, ale również działania wnikliwego⁸⁸.

6. Zasada ustności. Zawarta w art. 44 r.p.a. była uważana za uzupełnienie zasady szybkości⁸⁹. Zasada ustności oznaczała składanie przez stronę oświadczeń właśnie w formie ustnej – podobny obowiązek dotyczył organu w zakresie ogłaszania stronie orzeczeń i zarządzeń. E. Iserzon określał ustność, szybkość oraz bezpośredniość mianem dobrych zasad postępowania wyjaśniającego⁹⁰. W drodze wyjątku rozporządzenie dopuszczało zastosowanie formy pisemnej. Na gruncie k.p.a. sytuacja odwróciła się. To pisemność ma charakter zasady ogólnej tymczasem w drodze wyjątku dopuszcza się możliwość ustnego załatwienia sprawy⁹¹.

7. Zasada jawności. Jest to zasada funkcjonująca w administracji od dawna, sformułowana w XVIII-wiecznym ustawodawstwie szwedzkim⁹². W polskim postępowaniu administracyjnym w początkowej fazie jego rozwoju nie była ona oczywistością. Dopiero r.p.a. uregulowało tę kwestię, wyodrębniając

⁸⁵ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2002, s. 53-54.

⁸⁶ W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii z wraz komentarzem*, Warszawa 1933, s. 114.

⁸⁷ J.S. Langrod, *Postępowanie administracyjne*, [w:] *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, red. K.W. Kumaniecki, S.J. Langrod, S. Wachholz, Kraków – Warszawa 1939, s. 134-135.

⁸⁸ Z. Janowicz, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 90-91.

⁸⁹ W. Supiński, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 115.

⁹⁰ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 96.

⁹¹ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 97.

⁹² T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 14.

kategorii stron i osób zainteresowanych, tym pierwszym przyznając większe uprawnienia w zakresie dostępu do akt sprawy. Wyjątek od zasady jedności dotyczył np. odsunięcie strony przez organ od oględzin, gdyby udziałowi strony sprzeciwiał się interes publiczny⁹³. Obecnie zasada jawności jest w k.p.a. realizowana w ramach zasad ogólnych informowania i czynnego udziału strony w postępowaniu, a także przepisami o udostępnianiu akt i pouczeniu⁹⁴.

Jak wynika z powyższych rozważań, znaczna część zasad wypracowanych w okresie II Rzeczypospolitej, do dzisiaj w większym lub mniejszym zakresie znajduje odzwierciedlenie w kodeksie postępowania administracyjnego. Należy pamiętać, że w oparciu o postanowienia Konstytucji marcowej działał w Polsce Najwyższy Trybunał Administracyjny⁹⁵. Postanowienia o istnieniu NTA zawierała także Konstytucja kwietniowa z 1935 r.⁹⁶ Fakt funkcjonowania w Polsce przed II wojną światową sądownictwa administracyjnego jest znamieny. Wszak obecnie zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych ma rangę zasady ogólnej⁹⁷. Powołanie Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r. było w istocie powrotem do rozwiązań istniejących w Polsce międzywojennej, a przyjęcie ostatecznie modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego jest wprowadzeniem w życie założeń, których nie zdążyła zrealizować II Rzeczypospolita.

Na koniec rozważań dotyczących zasad procedury administracyjnej w latach 1918-1939 warto zwrócić uwagę na fakt, iż rozporządzenie o postępowaniu przymusowym z 1928 r. zawierało rozdział „zasady postępowania”⁹⁸. Także w tym przypadku doktryna dokonywała różnej klasyfikacji, opracowując różne katalogi zasad⁹⁹.

⁹³ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 26.

⁹⁴ T. Górzyńska, *Zasada jawności...*, *op. cit.*, s. 22.

⁹⁵ B. Wasiutyński, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] *Polskie prawo administracyjne...*, *op. cit.*, red. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, s. 1130 i n.; J.S. Langrod, *Sądy prawa publicznego*, [w:] *Zarys ustroju...*, *op. cit.*, s. 114 i n.; S. Mravincics, *Postępowanie administracyjno-sporne z uwzględnieniem ustawodawstwa i orzecznictwa polskiego*, Poznań 1928, s. 5-6.

⁹⁶ DzU Nr 30, poz. 227.

⁹⁷ R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 313.

⁹⁸ K. Ziemiński, *Sposoby rozumienia zasad prawa...*, *op. cit.*, s. 19.

⁹⁹ B. Wasiutyński, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 1120-1121; J.S. Langrod, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 141-142.

5. Zasady postępowania administracyjnego po II wojnie światowej (lata 1944-1960)

Wybuch II wojny światowej zahamował rozwój polskiej procedury administracyjnej. Okupant hitlerowski wprowadził niemiecki ustrój administracji¹⁰⁰, znosząc polskie instytucje, jak choćby sądownictwo administracyjne¹⁰¹. Z oczywistych względów praca naukowa była w tym okresie bardzo utrudniona. W warunkach okupacyjnych podręcznik do prawa administracyjnego napisał, ukrywając się pod pseudonimem, profesor Stanisław Kasznica¹⁰². Praca porusza między innymi zagadnienia związane z procedurą administracyjną, aczkolwiek pomija kwestię zasad postępowania¹⁰³.

Ustawodawstwo 1944 r., mimo dążenia do ustanowienia instytucji kontroli społecznej i demokratycznego centralizmu, nie wpłynęło radykalnie na postępowanie administracyjne¹⁰⁴. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., nie tylko zachowało moc obowiązującą, ale nawet nie podjęto się jego nowelizacji¹⁰⁵. Doktryna dostrzegała jednak potrzebę ponownego opracowania tematyki procedury administracyjnej, w tym także zasad postępowania. Powody ku szybkiemu działaniu w tym kierunku były istotne. Utrudniony był w tym okresie dostęp do przedwojennego piśmiennictwa, a ponadto w administracji nastąpiły znaczne zmiany personalne. Nowa literatura przedmiotu miała służyć zarówno doksztaleniowi pracowników aparatu, jak również nauczaniu prawa administracyjnego w szkolnictwie wyższym¹⁰⁶.

Wkrótce po wojnie podjęli pracę przedwojenni przedstawiciele doktryny. Po powrocie do Poznania, w drugim wydaniu okupacyjnego podręcznika,

¹⁰⁰ Por. Z. Janowicz, *Ustrój administracyjny ziem polskich wcielonych do Rzeszy Niemieckiej 1939-1945, tzw. Okręgi Kraju Warty i Gdańska – Prus Zachodnich*, Poznań 1951.

¹⁰¹ *Historia administracji i myśli administracyjnej. Wybór źródeł*, red. J. Malec, Kraków 2006, s. 329.

¹⁰² Z. Janowicz, *Stanisław Kasznica 1874-1958*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, z. 3, s. 364.

¹⁰³ A. Łużycki, *Prawo administracyjne. Instytucje zasadnicze*, Warszawa 1938 [i.e. 1943], s. 90-96.

¹⁰⁴ J. Starościak, *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 46-49.

¹⁰⁵ Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 122.

¹⁰⁶ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 7.

S. Kasznica dokonał klasyfikacji najważniejszych zasad postępowania. Był to katalog nieco odmienny od przyjętego przez autora w okresie przedwojennym (por. IV.1). Jako pierwszą wymienił zasadę ustności, która miała sprzyjać odformalizowaniu postępowania. Jako element tej zasady przyjął autor brak pisemnego pełnomocnictwa w przypadkach mniejszej wagi¹⁰⁷. Takie rozwiązanie przewiduje także k.p.a., przy czym pełnomocnikiem może być tylko domownik strony, a istnienie i zakres upoważnienia nie mogą pozostawiać wątpliwości¹⁰⁸. W odniesieniu do kolejnej zasady, jawności, podkreślone i krytycznie ocenione zostało jej ograniczenie, wynikające z braku obowiązku organu w zakresie informowania stron o terminie przeprowadzenia postępowania dowodowego¹⁰⁹. Postulat odejścia od powyższego rozwiązania został zrealizowany na gruncie k.p.a., gdzie obowiązek zawiadomienia strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu jest czynnikiem wpływającym na realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu¹¹⁰. Zasadę uwzględniania interesu strony utożsamiał autor z obowiązkiem uzasadnienia decyzji, jak również udostępnienia akt sprawy stronie oraz w miarę szybkiego załatwienia sprawy. Zasada prawdy materialnej, jej rozumienie, zostało uzupełnione o konieczność kierowania się celowością, szybkością, prostotą i zaoszczędzeniem kosztów postępowania¹¹¹.

Inny przedstawiciel Uniwersytetu Poznańskiego, A. Peretiatkowicz, przyjął inny od powyższego katalog zasad. Wymienił zaledwie trzy, w tym znane z wymienionej już zasady postępowania z urzędu i prawdy materialnej. Nieco inaczej autor przedstawił zasadę jawności. Określił ją bowiem jako zasadę względnej tajności postępowania, z której wynikało, że „postępowanie jest tajne dla wszystkich z wyjątkiem stron zainteresowanych (...)”. Należy w tym miejscu dodać, że na kilkanaście lat przed powstaniem k.p.a., autor używał już terminu „zasady ogólne”¹¹².

Nie były to jedyne koncepcje dotyczące zasad postępowania administracyjnego w pierwszych latach powojennych. Szeroki, bo liczący aż osiem zasad, katalog opracował J. Starościak. Większość z zasad była zbiorczym powtórze-

¹⁰⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, s. 106-107.

¹⁰⁸ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 235.

¹⁰⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 107.

¹¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 419.

¹¹¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 107-109.

¹¹² A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 118.

niem dotychczasowych koncepcji doktryny. Innowacją stanowiły zasady: bezpośredniości (naocznego przekonania się o faktach przez władzę z czego wynikało „pierwszeństwo dla dowodów świadczących bezpośrednio”), koncentracji (przeprowadzenia sprawy, o ile to możliwe, w jednym miejscu), a zwłaszcza trwałości decyzji administracyjnej, z której wynikało, iż to na osobie żądającej zmiany decyzji ciążył ciężar dowodu¹¹³.

Warto w tym miejscu wymienić również pracę J. Pokrzywnickiego *Zasady postępowania administracyjnego*, będącą w istocie komentarzem do całości r.p.a.¹¹⁴. Jest to przykład przedwojennej tendencji posługiwania się terminem „zasady postępowania” w odniesieniu do całego rozporządzenia¹¹⁵. W kolejnych pracach autor przypomniał najważniejsze zasady z okresu II Rzeczypospolitej (por. 3.2.).

Wpływ na procedurę administracyjną miały Ustawa z 20 marca 1950 r. *o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*¹¹⁶ oraz przepisy dotyczące skarg i wniosków¹¹⁷. W roku 1952 uchwalona została Konstytucja PRL. W tym okresie kształtowania się nowego ustroju, rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. było oceniane względnie pozytywnie (w odróżnieniu od wielu innych aktów prawnych z okresu II Rzeczypospolitej)¹¹⁸. Na postępowanie coraz większy wpływ miały jednak zasady o charakterze politycznym (określane jako „ogólne”), wspólnym dla całego systemu prawa¹¹⁹. Także jednak w tym okresie wypracowano różne modele klasyfikowania zasad odnoszących się tylko do procedury administracyjnej. J. Starościak wymieniał trzy zasady naczelną (prawdy obiektywnej, kontroli mas nad postępowaniem oraz zapewnienia udziału zainteresowanym w postępowaniu) oraz pozostałe, służące realizacji zasad naczelnych i określające formę procesu (oficjalności, swobodnej oceny dowodów, rozporządzalności, instancyjności, a także jawności, bezpośredniości i koncentracji)¹²⁰. Była to interesująca koncepcja pełnego uporząd-

¹¹³ J. Starościak, *Postępowanie administracyjne ogólne*, [w:] J. Starościak, L. Bar, *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Warszawa 1949-1950, s. 14-21.

¹¹⁴ J. Pokrzywnicki, *Zasady postępowania administracyjnego*, Warszawa 1947.

¹¹⁵ K. Ziemiński, *Zasady prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 30.

¹¹⁶ J. Starościak, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 49.

¹¹⁷ Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania...*, *op. cit.*, s. 122.

¹¹⁸ J. Litwin [w:] B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. II-III.

¹¹⁹ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 7 i n.; J. Starościak, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 78-79.

¹²⁰ J. Starościak, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 81 i n.

kowania zasad postępowania, czego próby autor podejmował już wcześniej¹²¹. Szybko na aktualności straciła jednak proponowana terminologia. W skutek wyodrębnienia zasad ogólnych w k.p.a. pojęcie to zaczęto odnosić to typowych zasad proceduralnych, a nie politycznych.

Omawiając okres bezpośrednio poprzedzający nową kodyfikację z 1960 r., należy przytoczyć również stanowisko M. Zimmermanna, który przyjął tylko trzy „zasady przewodu administracyjnego” (szybkości, koncentracji przewodu i elastyczności form). Miały one sprzyjać jak najszybszemu załatwieniu sprawy, a wiązało się to chociażby z ustnością postępowania (przyjmowaną przez wielu autorów wprost jako zasadę)¹²².

6. Podsumowanie

W okresie poprzedzającym powstanie kodeksu postępowania administracyjnego, polska doktryna podjęła znaczny wysiłek na rzecz sformułowania oraz utrwalenia w teorii i praktyce zasad procedury administracyjnej. Zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości były to działania pionierskie, z uwagi na stopniowe tworzenie polskich regulacji, które powoli wypierały ustawodawstwo zaborcze. W Polsce międzywojennej zwiększające się zainteresowanie postępowaniem administracyjnym zaowocowało sporą liczbą rozmaitych koncepcji zasad proceduralnych. Różne było nazewnictwo, a także sposób klasyfikacji poszczególnych zasad. Niemniej jednak działalność doktryny w tym zakresie w znacznym stopniu przyczyniła się do rozwoju rodzimego postępowania administracyjnego. Co warto podkreślić, także w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych zasady wypracowane w okresie II Rzeczypospolitej okazały się być przydatne i nie straciły na aktualności. Nic zatem dziwnego, że znaczną część tych zasad wzięto pod uwagę, przy tworzeniu kodeksu postępowania administracyjnego i wyodrębnieniu w jego ramach zasad ogólnych postępowania¹²³. Do dziś stanowią one fundament polskiej procedury administracyjnej.

¹²¹ J. Starościak, *Postępowanie administracyjne ogólne...*, *op. cit.*, s. 15.

¹²² M. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 372.

¹²³ Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego...*, *op. cit.*, s. 127 i n.

Principles of administrative procedure in pre-war Poland and in 1944-1960

S u m m a r y

A considerable role in the development of Polish administrative procedure was played by general regulations outlined in the Code of Administrative Procedure. The institution, known previously in other countries (e.g. in Yugoslavia), was approved and recognised during work on the draft of the code. In Poland general regulations were more developed, forming the foundations of the procedure. Their normative character, rank and significance for administrative practice were from the beginning emphasised by the doctrine as well as judicial and administrative jurisprudence. The principles formulated before the war maintained their validity after it, until the Code of Administrative Procedure was enforced. New codification adopted the majority of old principles, from the beginning granting some with the rank of general regulations, while others acquired such status with subsequent amendments.

Prinzipien des Verwaltungsverfahrens in dem Zwischenkriegspolen und in den Jahren 1944-1960

Z u s a m m e n f a s s u n g

Eine wichtige Rolle in der Entwicklung des polnischen Verwaltungsverfahrens spielten allgemeine Prinzipien, die in dem Verwaltungsverfahrensgesetzbuch enthalten waren. Diese Institution, die früher auch in anderen Ländern bekannt war (z.B. in Jugoslawien), fand Zustimmung und Anerkennung im Laufe der Arbeiten an dem Entwurf des Gesetzbuches. Auf dem polnischen Boden wurden die allgemeinen Prinzipien weitgehender entwickelt und wurden zur Grundlage des Verfahrens. Ihr normativer Charakter, der Rang und die Bedeutung für die Verwaltungspraxis wurden von Anfang an durch die Lehre und anschließend durch die administrative Rechtsprechung hervorgehoben. Die Prinzipien, die in der Zweiten Polnischen Republik erarbeitet worden waren, blieben auch nach dem Zweiten Weltkrieg aktuell, bis das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch in Kraft trat. Die neue Kodifikation übernahm größtenteils die bisherigen Prinzipien, dabei wurden manche Prinzipien gleich zu Allgemeingrundsätzen und andere im Rahmen späterer Novellierungen.